



COMUNIDAD
ANDINA
SECRETARIA GENERAL



“EL TRABAJO Y EL EMPLEO EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO”

Lima, abril de 2004

“El Trabajo y el Empleo en los Tratados de Libre Comercio”

Prólogo

Los habitantes de los cinco países andinos reclaman, como tema cada vez más importante, el acceso a oportunidades de empleo, especialmente de aquellos con mejor calidad –que incluyan productividad apropiada, buena remuneración, acceso a seguridad social, etc.–. Estas legítimas aspiraciones de nuestras poblaciones nos deberían llevar, según la terminología de OIT, a la búsqueda de un verdadero trabajo digno y decente para nuestras poblaciones. Consecuente con ello, nuestros esfuerzos también deberían estar orientados a desarrollar, paralelamente, un marco regulatorio de la actividad laboral y de la relación de trabajo que garantice muy especialmente los derechos fundamentales de los trabajadores, así como brindar adecuados niveles de protección social acompañados de una mayor participación de los trabajadores en procesos de diálogo social local, nacional y subregional.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que los reclamos de los habitantes andinos se hacen cada vez más fuertes en un contexto social precisamente muy adverso, con altos índices de pobreza, desigualdad y exclusión social que amenazan la gobernabilidad y debilitan la legitimidad del sistema democrático en los Países Miembros.

Según la información reciente sistematizada por la CEPAL en su Panorama Social de América Latina 2002-2003, en la Subregión Andina entre un 49% (Venezuela) y 63% (Bolivia) de la población se encuentra bajo la línea de pobreza. En las zonas rurales la situación es aún más dramática, pues la población pobre abarca a un porcentaje que va del 62% (Colombia) al 80% (Bolivia y Perú) de la población rural.

Estos indicadores sobre la población afectada por la pobreza y la indigencia evidencian la existencia de un problema social y económico de carácter crítico, con implicaciones políticas. La exclusión social es el resultado, en gran medida, de la falta de educación de calidad y, por consiguiente, de la incapacidad de acceso a la cultura de amplísimos sectores de nuestras poblaciones, de ausencia de un trabajo digno y decente y su desconexión de las oportunidades de competencia exigidas por la globalización en el ámbito internacional. De otro lado, la marginalidad de importantes sectores, asociada a factores étnicos y de género, se confirma como un problema cada vez más complejo.

Está claro que no será posible derrotar a la pobreza si no encaramos seriamente el problema de la extrema concentración del ingreso que aqueja a los países andinos. Nuestra subregión exhibe los peores índices de distribución del ingreso en el mundo. Es decir, en nuestro espacio comunitario andino impera el mayor grado de injusticia social, entendiendo a la justicia distributiva como un componente central de la justicia social.

Por tanto, no cabe esperar que un mayor ritmo de crecimiento económico traerá consigo automáticamente la ansiada reducción de la pobreza extrema. Cada vez queda más clara la relación causal existente entre concentración del ingreso e incidencia de la pobreza. No basta con crecer económicamente a un ritmo más elevado, aunque ello es sin duda importante. Es necesario crecer con equidad social y esto implica desarrollar una serie de políticas precisas y muy claras por parte de los propios gobiernos. El crecimiento con equidad no se da por generación espontánea. Hay que trabajar concienzudamente para alcanzar este resultado.

Y este trabajo se torna imperativo cuando comprobamos que la crisis social no se limita exclusivamente a la tasa de pobreza y a los altos índices de concentración del ingreso. También se expresa en la insuficiencia de los servicios de protección social dirigidos a los más pobres y a los sectores más vulnerables de la población, sobre todo en las zonas rurales; en la mala calidad de la educación para la mayoría y su carácter elitista para unos pocos, contribuyendo así a consolidar la rigidez de la estructura social a más de incapacitarnos para una inserción de calidad en la economía global; en tasas de desempleo abierto y subempleo que han alcanzado niveles desusadamente altos en todos los países de la Subregión, con el incremento simultáneo de la inseguridad y la precariedad en el empleo, etc.

Frente a este panorama, no cabe duda que la generación de empleos de calidad se muestra como el principal medio de obtención de ingresos para la mayoría de nuestras poblaciones y representa, por tanto, un vínculo fundamental entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. La estrategia que se viene impulsando en la Comunidad Andina a través del recientemente aprobado Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) en este tema, apuntará a prestar especial atención a la cooperación entre los Países Miembros para examinar y evaluar conjuntamente enfoques y propuestas de políticas y programas que enriquezcan el acervo disponible de opciones y alternativas para fomentar empleos productivos y para mejorar la calidad de los mismos. Ese es precisamente uno de los objetivos que persigue la Conferencia Regional Andina sobre el Empleo, que con el apoyo de la OIT, se realizará en noviembre de este año en Lima. En ese marco debería generarse un debate, tanto político como técnico, que permita identificar y afinar criterios comunes de política económica con énfasis en la generación de empleo productivo. También se deberían identificar mecanismos para instaurar y dinamizar un intercambio permanente de información y de experiencias, así como generar y mantener indicadores armonizados sobre los mercados laborales para facilitar el diseño de políticas adecuadas. El Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina se ha propuesto a mediano plazo plantear sendas normativas comunitarias sobre política de empleo y sobre formación y capacitación laboral, que brinden un marco conceptual y metodológico común para orientar mejor la formulación de políticas públicas en ambas materias.

Es indudable, entonces, que el mayor y más urgente desafío que enfrentan los países andinos es el desarrollo con equidad social, que genere empleo de calidad para todos y que garantice el acceso a la educación y a la salud al conjunto del conglomerado social, sin diferencias de género, edad o de origen etno-cultural.

Por eso, la propuesta de un Nuevo Diseño Estratégico del proceso andino de integración, luego de más de tres décadas de evolución, aspira a ser una respuesta eficaz dirigida a contribuir al cierre, paulatino pero contundente, de la brecha interna y, al mismo tiempo, propiciar una participación eficiente de los cinco países en los diferentes escenarios de negociación hemisférica y global, brindando una inserción internacional más incluyente y beneficiosa para nuestras poblaciones.

En este marco surgió la feliz iniciativa de la Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (SPDTSS) de desarrollar, conjuntamente con la Secretaría General de la Comunidad Andina y de la Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos, el Seminario Internacional “El Trabajo y el Empleo en los Tratados de Libre Comercio”, el cual se realizó en Lima del 28 al 30 de abril de 2004. La temática allí abordada reviste para algunos países andinos un especial interés en vista de las actuales negociaciones que realizan con los Estados

Unidos de América para la suscripción de Tratados de Libre Comercio. Este asunto, sobre el cual el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina ha solicitado mayor atención y un amplio nivel de debate y análisis, empieza a vislumbrarse también desde la perspectiva sociolaboral comunitaria y no sólo nacional de los Países Miembros involucrados, como un tema de especial relevancia.

En primer lugar, porque la integración andina surge como una experiencia común, con principios compartidos en más de 35 años de vida comunitaria. En segundo lugar, porque los países andinos han sido capaces de articular posiciones conjuntas y construir un acervo institucional y jurídico que nos resulta de gran utilidad en las negociaciones con terceros, todo ello ahora expresamente reconocido por la Decisión 598 “Relaciones comerciales con terceros países”. Y finalmente, porque los objetivos de la integración andina en la temática sociolaboral –que se fortalecen con la existencia de normativa comunitaria supranacional en esta materia–, son un referente que deberá ser tenido en cuenta en estas negociaciones.

El lector podrá formarse sus propios puntos de vista sobre los debates producidos en este Seminario Internacional, los cuales apuntaron principalmente a responder la pregunta referida a si la futura suscripción de estos Tratados de Libre Comercio contribuirá realmente a generar empleos de calidad en los países andinos y qué impacto tendrá en el desarrollo de la temática sociolaboral al interior del espacio comunitario. Partiendo de la experiencia peruana principalmente, se recogen de manera plural los criterios y planteamientos de diversas organizaciones e instituciones públicas, privadas y académicas, así como de representantes de organizaciones internacionales como la OIT y de conferencistas de países extracomunitarios que brindaron sus valiosas experiencias sobre la materia.

Consideramos que los aportes y discusiones de este Seminario Internacional sirvieron también como importante insumo para los trabajos que se adelantaron en el marco de la Conferencia Regional Andina sobre el Empleo en noviembre de 2004 así como para las intensas actividades que despliegan tanto el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina como los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos en el desarrollo de la temática sociolaboral al interior del proceso andino de integración y sus implicancias frente a la suscripción de los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos de América.

Allan Wagner Tizón
Secretario General de la Comunidad Andina

Jaime Zavala Costa
Presidente
Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Ricardo Hernández Pulido
Director
Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos

Nota del editor

Esta publicación recoge las ponencias presentadas en el Seminario Internacional “El Trabajo y el Empleo en los Tratados de Libre Comercio”, evento realizado gracias al esfuerzo conjunto de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (SPDTSS), de la Secretaría General de la Comunidad Andina y de la Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos.

El Seminario, realizado en la sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina en Lima, se llevó a cabo los días 28, 29 y 30 de abril de 2004. Participaron en él destacados representantes del mundo político, empresarial, laboral y académico de Perú, así como reconocidos expositores de otros países.

Se presentan aquí las ponencias discutidas y los comentarios de los panelistas de manera secuencial, tal como se dieron en los tres días de sesiones, basados principalmente en las transcripciones de dichos debates. Este hecho contribuirá a recrear en el lector el ambiente franco y participativo que acompañó cada uno de esos debates.



COMUNIDAD
ANDINA
SECRETARIA GENERAL



SEMINARIO

EL TRABAJO Y EL EMPLEO EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

28, 29 y 30 de abril de 2004

LUGAR : Sala Bolívar de la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN).
Av. Aramburú, cuadra 4, San Isidro, Lima-Perú
HORARIO : De 17:00 a 20:30 horas

PRIMER DÍA: Miércoles 28 de abril

Sesión Inaugural

Palabras de bienvenida.

Embajador Allan Wagner Tizón. Secretario General de la Comunidad Andina.

Conferencia Magistral: La Dimensión Social de la Integración.

Dr. Luis Aparicio Valdez. Presidente de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo (AIRT). Director del Grupo AELE que edita Análisis Laboral. Miembro del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

Inauguración:

Dr. Jaime Zavala Costa. Presidente de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ex - Ministro de Trabajo y Promoción Social.

Primera Sesión

El Nuevo Escenario de la Globalización.

Dr. Ignacio Basombrío Zender. Presidente del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI).

Panel.

Eco. Fernando Gonzáles Vigil. Director del Centro Asia Pacífico. Universidad del Pacífico.
Eco. Oscar Ugarteche Galarza. Consultor Internacional.

Segunda Sesión

Integración y Desarrollo Social en la Comunidad Andina.

Embajador Allan Wagner Tizón. Secretario General de la Comunidad Andina.

Panel.

Sr. José Marcos Sánchez Zegarra. Asesor de la Presidencia del Consejo Consultivo Laboral Andino

Eco. Javier Iguñiz Echeverría. Profesor Principal de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

SEGUNDO DÍA: Jueves 29 de abril

Primera Sesión

La Dimensión Socio Laboral del Desarrollo.

Sr. Virgilio Levaggi Vega. Especialista Regional en Integración Socioeconómica y Trabajo Decente (OIT).

El Rol de los Actores Sociales en los Acuerdos de Integración Regional y Libre Comercio.

Sr. Daniel Martínez Fernández. Sub Director de la Oficina Regional para América y el Caribe (OIT).

Segunda Sesión

Perspectivas del Tratado de Libre Comercio para el Perú.

Dr. Alfredo Ferrero Diez Canseco. Ministro de Comercio Exterior y Turismo.

Las Experiencias en las Negociaciones de los Tratados de Libre Comercio.

La Experiencia de Chile.

Sr. Pablo Lazo Grandi. Asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

La Experiencia de México.

Dr. Jorge de Regil. Miembro Empleador Adjunto del Consejo de Administración de la OIT.

Coloquio.

Participación de los Expositores.

TERCER DÍA: Viernes 30 de abril

Primera Sesión

Derechos Laborales y Empleo en el Tratado de Libre Comercio.

Dr. Javier Neves Mujica. Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo.

Mesa Redonda.

Eco. Pablo Bustamante Pardo. Director de Macroconsult

Dr. Alfonso de los Heros Pérez-Albela. Ex-Ministro de Trabajo y Promoción Social.

Sr. Javier Diez Canseco. Congresista de la República.

Sr. Juan José Gorriti Valle. Secretario General de la CGTP. Miembro del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

Ing. Leopoldo Scheelje Martín. Presidente de CONFIEP. Miembro del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

La Integración Española en la Unión Europea y su Impacto en el Mercado Laboral.

Dr. Rodolfo Gutiérrez Palacios. Director del Area de Estudios y Análisis del CES.

Clausura.

Dr. Henry Pease García. Presidente del Congreso de la República.

CONFERENCIA MAGISTRAL: LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN.

LUIS APARICIO VALDEZ

Presidente de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo (AIRT). Director del Grupo AELE que edita Análisis Laboral. Miembro del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

Es para mí particularmente grato encontrarme aquí en el local de la Comunidad Andina de Naciones, a la que he estado vinculado desde que se puso en marcha el proceso de integración, con la firma del Acuerdo de Cartagena.

La globalización de la economía, entendida como la política de apertura internacional en los mercados, ha traído como consecuencia una interdependencia cada vez mayor entre los países, la misma que se ha traducido en un incremento de los acuerdos de integración a través de convenios o tratados internacionales que versan sobre variadas materias donde se plasma el consentimiento manifestado por los Estados, y se crean derechos y obligaciones entre las partes a la luz del derecho internacional.

Estos acuerdos tuvieron, por mucho tiempo, un tema medular. En la gran mayoría de los casos, se trataba de regulaciones de carácter económico, exoneraciones tributarias, desaparición de barreras arancelarias, establecimiento de un AEC, entre otros. No obstante, en la última década se puede apreciar una tendencia a incluir y desarrollar, cada vez más, el tema social.

Los procesos de integración económica involucran este aspecto, aunque a veces esto no aparece propuesto claramente en un primer momento cuando el proceso se inicia. No obstante, señala Óscar Ermida, los efectos que estos procesos provocan en la sociedad hacen que, tarde o temprano, la dimensión social y, en particular, los aspectos laborales inevitablemente aparezcan en el análisis regional y suprarregional.

En este contexto, la OIT considera que si bien la globalización de la economía puede contribuir al crecimiento económico, sin desarrollo no puede haber progreso social. Todo conduce sin embargo a pensar que no se trata de una condición suficiente para asegurar dicho progreso. El crecimiento, a juicio de la OIT, debe ir acompañado de un mínimo de reglas de funcionamiento social, de valores comunes, en virtud de las cuales los propios interesados tienen la posibilidad de reivindicar una participación justa en la distribución de las riquezas que han contribuido a crear. En la actualidad, resulta imposible esquematizar un proceso de integración sin que se tenga en cuenta, además de los factores económicos, el desarrollo de una serie de factores básicos ligados profundamente al desarrollo social; entre los que figura, en primer lugar, el respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos fundamentales del trabajo.

En este contexto, un tema especial en la tratativa de lograr la satisfacción de los acuerdos comerciales originados en el marco de la OMC, ha sido el debate acerca del dumping social, es decir la forma desigual de competencia libre, encubierta en los niveles reducidos de salarios, la falta de protección y de condiciones de trabajo mínimas de los trabajadores, que pudiera interpretarse como una forma de abaratamiento y aumento de la competitividad adversa a los derechos humanos básicos.

Ustedes recordarán que el tema del dumping social fue presentado con gran fuerza por los países industrializados, que consideraban que los países pobres eran o constituían un peligro para ellos por pagar bajas remuneraciones. En aquella época, tenían muy en mente el problema -así le llamaban ellos- de China, pero, sin embargo, involucraban a todos los países del mundo que no eran industrializados dentro de este rango y por lo tanto querían que todos los países se comprometieran a pagar mejores remuneraciones, como si esto fuera una cuestión de simplemente decidir.

Afortunadamente, la OIT logró diseñar los derechos fundamentales de los trabajadores en el trabajo que puso fin a esta discusión por lo que ya no se insiste más en el dumping social, ni se pretende exigir a los países pobres que paguen obligatoriamente mayores remuneraciones.

Hoy se piensa en estos derechos fundamentales como una base mínima que debe ser respetada por todos los países: el derecho a la sindicalización, la negociación colectiva, prohibición del trabajo forzoso, etc. De manera que, sin violentar la economía, se consigue que los países puedan cumplir con unas normas mínimas y que en el debate internacional ya no se recurra más al tema del dumping social.

No existe en los acuerdos internacionales un tipo de criterio uniforme sobre lo que deben contener estos acuerdos en materia laboral. Todos ellos mantienen diferencias que se dan por el grado de desarrollo que puedan tener los países, y por ciertas particularidades de tipo cultural.

Ahora estamos como país, frente a la posibilidad de suscribir un TLC con los EEUU. ¿Cuáles van a ser los alcances de este acuerdo? Imposible decir con exactitud lo que va a suceder, pero podemos tener una aproximación muy real si consideramos que EEUU ya viene suscribiendo acuerdos con Singapur, con Jordania, con algunos países del Caribe y particularmente con Chile.

Sin duda, hay grandes diferencias entre EEUU y el Perú. En días pasados, en una reunión organizada en la sede de la OIT, se realizó una teleconferencia en la que intervino un representante de los EEUU —el señor Romero— y a la pregunta del presidente de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo, sobre si realmente va a darse un debate o se iba a aplicar una plantilla más o menos elaborada, el señor Romero respondió que su país tiene parámetros respecto de lo que se va a discutir y sostuvo que no eran posiciones personales, sino que ya habían sido señaladas de una manera bastante precisa por el Congreso estadounidense. Sin embargo, admitió que podían haber ciertas particularidades pero que respecto del ámbito laboral era difícil que se produjera “un debate propiamente dicho”.

Entendemos que en el caso de la negociación con Chile, el tratamiento del tema laboral se inició a las 10 de la mañana y a la 1 de la tarde había quedado “debatido”. Quizás en esta oportunidad pueda demorar más, pero esto les da a ustedes una idea de que no es que comience la negociación a partir de cero, sino que va a existir un proyecto basado en criterios que han sido señalados por el Congreso de EEUU y que son de cumplimiento obligatorio para sus representantes, quienes tienen muy claro que si no se ciñen a esos parámetros, el Congreso puede rechazar su aprobación.

De tomarse en cuenta el modelo de Chile que fue suscrito en junio de 2003, y que entró en vigencia a partir del 1 de enero del año 2004, las partes reafirmarían sus obligaciones como miembros de la OIT y entre ellas, sus compromisos asumidos en función de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales de los trabajadores del año 1998. Además, se procedería a asegurar que tales principios y derechos laborales internacionalmente reconocidos sean incorporados a la legislación interna. Es decir, se comprometerían los países, por si no lo hubieran hecho antes, a incluir dentro de su legislación interna estos derechos fundamentales.

Debo decir que hasta antes que se aprobara esta Declaración a nivel de la OIT (no se trata de un convenio o un Acuerdo), los países no quedaban comprometidos a los convenios de la OIT si es que no los habían ratificado. Ahora, en cambio, la obligatoriedad se desprende del hecho de ser Miembro de la OIT. Un detalle curioso: los EEUU han ratificado muy pocos convenios de la OIT y, sin embargo, suele exigir a los países el cumplimiento de convenios que nunca han ratificado.

Los derechos fundamentales y los derechos internacionalmente reconocidos que podrían ser citados en el Tratado son los siguientes: el derecho de organizarse y negociar colectivamente;

la prohibición de cualquier forma de trabajo forzoso; la edad mínima para el empleo de niños y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Además de condiciones aceptables de trabajo respecto a salario mínimo, horarios de trabajo y seguridad industrial.

En el Tratado suscrito por los EEUU y Chile se menciona que en cada Ministerio de Trabajo cada parte va a disponer de una oficina en la cual puedan consultar acerca de la aplicación de los derechos fundamentales; las relaciones laborales y condiciones de trabajo; aspectos relativos a la pequeña y mediana empresa; protección social; cuestiones técnicas e intercambio de información acerca de la implicancia de la integración económica para el logro de los objetivos en materia laboral. También habría un Tribunal Arbitral –que incluiría expertos en derecho del trabajo– que pueda atender consultas o dar su punto de vista, respecto de posible cooperación acerca de los temas que acabo de mencionar. Hasta allí llegamos con el modelo laboral del Tratado suscrito entre EEUU y Chile, que tiene algunos puntos más, pero los ya mencionados vendrían a constituir los puntos centrales del Tratado.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) ha tenido un desarrollo normativo laboral importante pues se han suscrito el Tratado Simón Rodríguez, el Instrumento Andino de la Seguridad Social y el Instrumento Andino de las Migraciones, y ese proceso ha sido continuo durante muchos años, pero se debe reconocer que no se ha alcanzado el grado de cumplimiento que se habría deseado. Algo que merece explicación es que no ha habido un pronunciamiento de la CAN respecto de los derechos fundamentales en el trabajo, que es el punto con el que ahora comienzan los acuerdos de integración. La respuesta es que la Declaración de la OIT es de tan sólo 1998.

¿Por qué es importante la suscripción de Acuerdos en materia laboral, en los procesos de integración? Ya lo he dicho antes, especialmente porque son básicos los derechos fundamentales, pero hay otros aspectos que también son sustanciales. Por ejemplo, el tema de las migraciones y el de la seguridad social. ¿Por qué son sustanciales? Porque un proceso de integración como el de la CAN representa que van a poder trasladarse los capitales de un país a otro y junto con ellos van a poder trasladarse las personas de un país a otro.

A pesar de que en la Comunidad Andina de Naciones se ha avanzado, pues se han firmado varios compromisos, algunos de ellos no han alcanzado el grado de aplicación que ya deberían haberse logrado. Y es que, en torno a lo mencionado con las migraciones, siempre hay un factor que cuenta.

Dicen que en materia de seguridad social siempre hay algún funcionario, en alguna parte de los Ministerios de Economía, que está viendo la forma de cuadrar el presupuesto rebajando algunas obligaciones del Estado con la seguridad social.

Asimismo puede decirse que siempre detrás de los procesos de migraciones hay alguien en los Ministerios del Interior que recomienda que se avance con cautela.

La experiencia ha demostrado que en materia de traslado de personas los países actúan de una manera un poco más lenta que en cuanto al movimiento de los capitales, por desconfianza; pero también por otro factor importante que es el del empleo. Si en los países no hay empleo, por lo tanto hay desempleo, y empleo informal, entonces algunas medidas tienen que tomarse para que no se produzca una invasión de personas, de tal forma que los pocos empleos existentes caigan en manos de quienes no sean nacionales.

Tenemos así la Decisión 545 de la Comunidad Andina de Naciones sobre migración laboral, que tiene como objetivo el establecimiento de normas que permitan, de manera progresiva y gradual, la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la Subregión con fines laborales, bajo relación de dependencia y la Decisión 546 sobre Seguridad Social. La Decisión 545 se aplica a los trabajadores migrantes andinos, quedando excluidos de la misma: el empleo en la administración pública, el cual es siempre reservado para los nacionales y aquellas

actividades contrarias a la moral, a la preservación del orden público, a la vida y a la salud de las personas y a los intereses esenciales de la seguridad nacional.

Así, hay trabajadores que se desplazan de una manera individual, los cuales tienen que haber suscrito un contrato de trabajo bajo relación de dependencia o contar con el respaldo de una oferta de empleo del país de migración, bajo relación de dependencia. Hay trabajadores de una empresa nacional andina, que se trasladan a otro país miembro distinto al país de origen, por un período superior a 180 días por disposición de la empresa para la cual laboran bajo relación de dependencia; el trabajador de temporada, también nacional andino, que viaja a otro país miembro y participa en labores cíclicas o estacionales tales como labores de carácter agrario, agropecuario, forestal, etc. Hay trabajadores fronterizos nacionales andinos que mantienen su domicilio habitual en un país miembro y se trasladan continuamente al ámbito fronterizo laboral de otro país, para cumplir con su actividad.

El tema de la seguridad social es también muy importante, porque sin ella quienes se trasladan de un país a otro pueden quedar sin protección en materia de salud, y perder sus derechos en cuanto a atenciones, cosa que por cierto se debe evitar. Este también es un instrumento que tiene difícil aplicación porque la seguridad social nacional o pública de los países del Grupo Andino, como regla general, se encuentra en mala situación, pero las bases ya están sentadas y en cualquier momento pueden regir estas normas.

Hablemos sobre el MERCOSUR, que está menos institucionalizado que la Comunidad Andina de Naciones, y que, al inicio, tomó una gran distancia en relación al aspecto social. En el Tratado de Asunción apenas si se hizo mención a la justicia social o poco más. Pero a partir de allí, se han ido suscribiendo algunos Acuerdos, como la declaración sociolaboral del MERCOSUR sobre no discriminación del derecho del trabajador inmigrante y fronterizo; la eliminación del trabajo forzoso y la edad mínima de ingreso al trabajo. Curiosamente, hay una norma que algunos laboristas uruguayos se extrañan que se encuentre en esta Declaración sociolaboral del MERCOSUR –que ha sido firmada tan sólo por los Presidentes de la República– y es el derecho de los empleadores a la organización y dirección técnica de sus empresas.

También se refiere a la negociación colectiva, el derecho de huelga, etc. Es decir, se van llegando a Acuerdos pero con pasos muy medidos, como el acuerdo en materia de migraciones y otro multilateral de seguridad social, que se encuentran aún en proceso de ratificación.

Como mencioné, en la práctica también hay más atraso en el MERCOSUR del que podríamos haber creído, dado que existen necesidades de traslado de personas y por lo tanto tendría que haber cobertura de seguridad social. Para concluir respecto al MERCOSUR, el Perú no es miembro del mismo. Esa condición corresponde a Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Son asociados Chile, Bolivia y más recientemente, en el mes de diciembre de 2003, nuestro país ha sido incorporado con esta calidad, lo cual no le representa obligaciones en materia laboral, pero sí le permitiría acceso como observador en las reuniones en que haya participación de los trabajadores y los empleadores.

Finalmente, mencionaré brevemente lo referido en materia laboral al Acuerdo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Este Acuerdo ha comenzado con compromisos en materia económica, pero después, de alguna forma, va ingresando a la escena el tema laboral, aunque ha llegado por una puerta lateral que es la de los recursos humanos. No hay un tratamiento a los derechos fundamentales, no se habla de nada más allá que la necesidad de mejorar el rendimiento de la mano de obra. Claramente lo que se está diciendo es “aquí estamos hablando de competitividad, lo que queremos es que la fuerza laboral cumpla bien su papel”.

En cuanto al aspecto laboral, mientras en muchos países asiáticos se encuentra descuidado en otros, como es el caso de China, tiene un tratamiento especial. En el Sudeste Asiático, incluso en Filipinas, la cuestión sindical está bastante postergada y lo mismo ocurre en otros países de la región en los que las condiciones de trabajo son mínimas y las remuneraciones bajas, por lo

que la esperanza es exportar, hacer crecer las economías a la espera de que con el tiempo éstas puedan mejorar y a su vez mejore lo laboral. En otras palabras se considera que primero tiene que avanzar la economía y sólo después vendrá lo laboral.

En una reunión de APEC en Osaka, en el año 2003, se ha intercambiado ideas sobre la educación básica, la calificada, el mejoramiento de la información y análisis del mercado de trabajo y de las habilidades en los sectores claves incluyendo la pequeña y mediana empresa, el aprendizaje durante toda la vida, mejoramiento de la currícula, de la movilidad de las personas calificadas, de la productividad y de la eficiencia para el trabajo. Estos son los aspectos que merecen consideración por ahora en APEC.

Como ustedes ven, son temas que más tienen que ver con los recursos humanos que los que podrían ser las relaciones industriales, las relaciones de trabajo propiamente dichas.

Y con esta breve y sucinta exposición espero haber logrado que tengan una mejor visión sobre la Dimensión Social de la Integración.

Muchas gracias.

INAUGURACIÓN

DR. JAIME ZAVALA COSTA

Presidente de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ex-Ministro de Trabajo y Promoción Social.

Los acuerdos comerciales en los procesos de integración y libre comercio van más allá de lo estrictamente comercial, porque hoy se habla de lo que se conoce como “el libre comercio plus”, es decir, cuando estos acuerdos incluyen disposiciones como la protección de la propiedad intelectual y aspectos laborales, por ejemplo, entre otros temas. Hoy, como bien dice la OIT en un libro de reciente publicación y que les recomiendo leer para quienes quieren ahondar sobre la dimensión laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio en las Américas, “parece imposible plantear un proceso de integración exitoso si no se asienta sobre la existencia de una serie de pilares, políticos y sociales básicos, que en esencia son un régimen democrático, un verdadero Estado de Derecho y el respeto irrestricto y general de los derechos humanos, incluidos los derechos fundamentales en el trabajo”, los que son parte esencial de todo tratado de libre comercio.

El tema laboral, en síntesis, reviste particular importancia y quisiera, a título simplemente de reflexión, plantear algunas interrogantes que seguramente estarán presentes a lo largo de estos tres días del Seminario. ¿Cuáles son los aspectos del sistema laboral de nuestro país que podrán verse afectados por este proceso de integración económica y apertura comercial?, ¿cuál es la importancia y el contenido de los capítulos laborales en un tratado de libre comercio?, ¿tendrá cada país el derecho de establecer su propia normatividad laboral? y ¿qué ocurrirá si una vez firmado el TLC se incumple con él?, ¿cuál será el impacto del TLC en el nivel de empleo y en los salarios?

Asimismo, ¿a qué sectores económicos podrá afectar más, ya sea en forma positiva o negativa, el TLC especialmente en el corto plazo?, ¿en el funcionamiento del mercado de trabajo, alterará favorable o desfavorablemente la composición y mecanismos de relación tradicional de los actores sociales modificando el equilibrio de las relaciones entre ellos?, ¿qué rol tienen los derechos fundamentales en el trabajo y los aspectos relacionados con los costos laborales como las modalidades de contratación, la extinción del contrato de trabajo, la seguridad e higiene y la seguridad social?.

Un tema final y no menos importante es qué papel juega la formación y capacitación laboral en estos procesos de integración y libre comercio. En síntesis, el propósito de este seminario es compartir juntos y reflexionar entre éstas o muchas otras interrogantes planteadas que justamente se resumen en el título de este seminario: “El trabajo y el empleo en los Tratados de Libre Comercio”. Confío que todos sacaremos valiosas conclusiones después de estos tres días de reuniones.

Quiero agradecer de manera muy especial a la Comunidad Andina en la persona de su Secretario General, Embajador Allan Wagner, por haber organizado y apoyado y por recibirnos en su casa, para llevar adelante este seminario. También a las personas de la Comunidad Andina que han trabajado para poder estar hoy aquí reunidos. Asimismo, la siempre valiosa cooperación de la OIT y quisiera, a través de su Director General, Agustín Muñoz, extender un agradecimiento muy especial al señor Ricardo Hernández, Director de la Oficina Subregional para los Países Andinos, ya que a gracias a él ha sido posible que mañana contemos nada menos que con dos participantes extranjeros, uno de Chile y otro de México, que vienen específicamente para participar con nosotros y hablarnos de las experiencias en las negociaciones de sus respectivos países en la firma de los Tratados de Libre Comercio con los EEUU.

También quiero agradecer a Luis Aparicio por su conferencia magistral. De manera anticipada saludar la participación del Ministro de Comercio y Turismo que estará con nosotros mañana, al Ministro de Trabajo que estará el viernes, hablando sobre los derechos laborales y el TLC. A los que van a participar en la mesa redonda, congresistas, representantes empresariales, gremiales, sindicales y de la sociedad peruana, a los panelistas, a los expositores, a los directores de sesión. Y, por cierto, también anticipar mi agradecimiento al Dr. Henry Pease, quien hoy me ha reconfirmado que nos honrará con su presencia el viernes para clausurar este seminario.

Finalmente, agradecerles a nuestros asistentes, porque sin su participación y su asistencia este tipo de eventos no sería posible. Declaro inaugurado formalmente el Seminario.

Muchas gracias.

EL NUEVO ESCENARIO DE LA GLOBALIZACION ¹

DR. IGNACIO BASOMBRÍO ZENDER

Presidente del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI).

Consideraciones generales

A lo largo de los últimos 15 años el proceso de mundialización ha sido el factor principal en el escenario de las relaciones internacionales. Impulsado desde los grandes centros económicos y financieros, generó inicialmente grandes expectativas en los países en desarrollo que, habiendo adherido plenamente a los principios contenidos en el Consenso de Washington, consideraban que este proceso significaría contar con las herramientas para lograr una transformación de sus respectivas realidades económicas y sociales, a efectos de incrementar los niveles de producción, la participación en el comercio mundial, el empleo decente y, por tanto, en la mejora en el nivel y la calidad de vida de la población.

Los resultados del proceso, sin embargo, han resultado hasta ahora insuficientes y, en algunos sectores, cuestionables. Ello explica por tanto la reacción de las organizaciones sociales tanto de los países industrializados como de las propias naciones en desarrollo.

Las expectativas generadas por el modelo incluían aspectos relacionados con el logro de resultados en sectores fundamentales tanto económicos como sociales, para efectos de lograr un desarrollo integral. Por tanto, la globalización debía tener efectos positivos y equilibrados en los ámbitos de la economía, de la sociedad y del medio ambiente. Todo ello en un contexto de Estado de Derecho, con plena vigencia del régimen de libertades y con gobernabilidad democrática.

En un proceso tan complejo los países en desarrollo, afectados por desequilibrios históricos, debían tener una posibilidad mayor, mediante mecanismos compensatorios e instrumentos específicos para reducir las brechas existentes frente a las naciones industrializadas y fortalecer los mecanismos institucionales capaces de impulsar este proceso de cambios, derivado de la creciente interdependencia.

Cuenta y balance

En la práctica los resultados de la globalización no han sido los esperados. En el mundo industrializado resurgen presiones de carácter proteccionista para efectos de limitar o condicionar el acceso de bienes y de servicios originados en los países del sur, a pesar que ello puede significar el desconocimiento de compromisos adoptados en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Si bien es cierto no se puede considerar que la situación actual se asemeja a la que existía a inicios de la década de los años ochenta, con el fuerte debilitamiento del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), debido a los incumplimientos y a las decisiones unilaterales adoptadas contra los entendimientos globales, por países o grupos de países, se presentan algunos indicios que no dejan de preocupar acerca del futuro de la OMC.

Por otro lado, especialmente en los países en desarrollo, existe un marcado descontento por los resultados de las políticas económicas y sociales aplicadas a lo largo de los últimos 15 años. Tal como aparece de los análisis y diagnósticos de organismos nacionales e internacionales, académicos y oficiales, se ha incrementado en ese período la pobreza, han disminuido los puestos de trabajo decente, se han afectado derechos humanos fundamentales, como resultado

¹ Documento preparado para el Seminario Internacional **El trabajo y el empleo en los Tratados de Libre Comercio**, Lima, abril 28-30, 2004.

de un mal concebido proceso de reforma del Estado, que ha apartado a éste de sus responsabilidades fundamentales en el área social.

Todo ello, sin duda, se refleja en las condiciones en que los países del sur, por una parte, y, dentro de éstos, la mayoría de sus habitantes participan del proceso de modernización que, de manera fragmentaria y concentrada en pocos espacios geográficos y limitados sectores de la población, se realiza en el marco del proceso de la globalización.

Existen, por tanto, en la actual etapa de la historia, desequilibrios evidentes y, lamentablemente, crecientes en términos económicos, sociales y políticos. La globalización no ha podido alterar las tendencias históricas y, por el contrario, debido al enorme impulso alcanzado por la tecnología, concentrada en las potencias dominantes, al carecer de esta herramienta esencial para acompañar las tendencias fundamentales del desarrollo, los países del sur han agravado las condiciones de subordinación y de dependencia que caracterizaron los términos de su participación en la economía internacional y en la sociedad mundial en el pasado.

En el plano político se observan, además, algunas mutaciones que son igualmente preocupantes. La globalización, como concepto y en los términos actualmente planteados, requiere fortalecer los mecanismos multilaterales y debilitar el concepto de Estado-Nación.

La realidad muestra que mientras en los países en desarrollo se ha cumplido con el principio de reformar el Estado a partir de consideraciones economicistas, sin medir las consecuencias de estos cambios, con el ánimo de cumplir con cartillas preestablecidas que permitan obtener mayores beneficios por parte de los países dominantes, en los países industrializados se consolida el concepto del Estado-Nación.

Preocupa, además, que se hayan debilitado los mecanismos multilaterales y que la existencia de un mundo unipolar, tenga el problema de contar con la presencia de una potencia hegemónica, que respeta las decisiones de Naciones Unidas en la medida en que éstas se adecuen a sus objetivos políticos y a sus razones de Estado. Tal situación ha socavado uno de los pilares fundamentales del modelo teórico de la globalización, que consiste en fortalecer los instrumentos multilaterales.

En el plano interno, luego de la caída del Muro de Berlín y lo que esto significó como expresión gráfica del derrumbe de los denominados socialismos reales, se inició una etapa en la cual la democracia, como sistema político, y el mercado en lo económico, se debían convertir en los paradigmas de la nueva realidad internacional.

En los países en desarrollo, con gran esfuerzo, se ha recuperado la democracia, pero las condiciones objetivas en que ésta debe desenvolverse son extremadamente difíciles, por las restricciones económicas, por las imposiciones de los organismos financieros multilaterales y por las dificultades para diseñar y ejecutar programas de desarrollo de alcance nacional y regional, en este último caso en el marco de la integración.

Prejuicios y realidades

En determinados núcleos de poder, tanto en las naciones industrializadas como en los países en desarrollo, parecen haberse cerrado todas las opciones para adoptar decisiones propias en ciertos aspectos en que resulta indispensable hacerlo para contar con un proceso nacional o regional de desarrollo que responda a las propias realidades.

Una de las características más interesantes del proceso económico y político actual es la manera en la cual se entrecruzan los intereses de naturaleza global, regional, nacional y local. El hecho que en el mundo existan grandes asimetrías que determinan, por tanto, diferencias sustanciales en las percepciones y respuestas productivas, capacidad de generación de riqueza y, además, en los aspectos culturales, han traído consigo un complejo proceso que, por cierto,

muestra características distintas de las que originalmente se consideraron al plantear el modelo global, es decir la respuesta única frente a los problemas de la sociedad en su conjunto.

Son diversos los planos en que esta realidad se manifiesta. En algunos elementos lo global predomina. Por ejemplo, en el área financiera, no existe duda alguna que la globalización ha creado un nuevo entorno que puede generar serias dificultades y desequilibrios, como el riesgo más alto de una liberalización absoluta en el movimiento de capitales.

En otras áreas, como el tratamiento a las inversiones de capital de riesgo, a pesar que se han registrado pasos significativos en una dirección a favor de uniformizar las reglas y las condiciones existentes, no puede afirmarse con propiedad que existan recetas únicas. En determinados sectores países industrializados se reservan sectores de interés nacional para efectos de establecer el régimen legal del tratamiento a la inversión extranjera.

Debe señalarse que, dentro de los alcances del Consenso de Washington y de las políticas derivadas de los programas económicos acordados por los países, especialmente en desarrollo, con los organismos financieros multilaterales y con el Fondo Monetario Internacional, se agrega el componente de la liberalización y de las garantías para el tratamiento de la inversión extranjera como factores que deben ser considerados con arreglo a reglas preestablecidas.

En tal orden de ideas, puede afirmarse que en el plano global existe una tendencia a consolidar, bajo criterios relativamente uniformes, las reglas que conciernen a la inversión extranjera directa, con el argumento adicional de la fuerte competencia que se produce para la captación de capitales de riesgo destinados a la ejecución de proyectos.

Otras áreas como los servicios todavía muestran discrepancias entre los países. Una situación similar se registra en el ámbito de la propiedad intelectual que constituye una de las prioridades de política exterior de los países que, por su capacidad de generación tecnológica, aspiran a contar con acuerdos de carácter global, ya alcanzados en muchos casos pero que todavía se aplican con restricciones en la mayor parte de los países en desarrollo.

En donde si existen y prevalecen las políticas proteccionistas es en lo que concierne al movimiento de las personas. En esta época de globalización, lejos de haberse facilitado los desplazamientos por el mundo, lo que se observa es una ola xenofóbica en los principales países industrializados y restricciones cada vez mayores para permitir no sólo el movimiento de trabajadores fuera de sus territorios sino, inclusive, los simples desplazamientos para efectos culturales o turísticos. Tal situación se ha agravado luego del 11 de setiembre y, posteriormente, del 11 de marzo, como resultado de la adopción de medidas adicionales de seguridad ante los nuevos escenarios planteados por el terrorismo.

Nuevas opciones

Frente a las limitaciones en materia de la globalización en sus expresiones concretas, y singularmente en lo que respecta al interés de las personas, se presentan nuevos escenarios en lo que concierne a los problemas regionales por una parte y, por otra, al énfasis en la manera en la cual el tratamiento de los aspectos nacionales y, dentro de los respectivos países, en el plano local, pueden ser abordados para permitir un desarrollo más adecuado no sólo en el plano externo sino, además, en el ámbito interno.

No sorprende, por tanto, que los procesos de integración, como el que se realiza en Europa, tengan un renovado impulso o que, en el ámbito de la Comunidad Andina, se plantee un nuevo diseño estratégico para efectos de fortalecer los vínculos y las relaciones de los países que la integran y, de esta forma, lograr una mayor legitimidad interna y más presencia, en mejores condiciones, en el ámbito internacional.

Por otro lado, también se ha subrayado, a lo largo de los últimos años, que no era posible adoptar medidas internas que estuvieran en contradicción o que significaran, de alguna manera,

apartarse de la cartilla y de los principios que inspiran al modelo globalizador como si éste fuera, por una parte, único y, por otro lado, se aplicara en una homogénea comunidad de naciones. En la práctica esta afirmación ha demostrado que no es adecuada, en buena medida porque ha confundido los planos del tratamiento del tema al restringirlos prácticamente a sólo la dimensión económica y financiera descuidando otros aspectos que tienen importancia.

Uno de los grandes desafíos de la gobernabilidad democrática consiste, justamente, en adecuar determinados principios que se aplican en el plano global a las realidades nacionales. La búsqueda de los equilibrios en esta materia supone un alto grado de madurez y de compromiso político y, al mismo tiempo, la aplicación de medidas razonables que permitan diseñar proyectos nacionales (o regionales, cuando se proyecten en el ámbito de la integración entre dos o más países) para alcanzar niveles de desarrollo y respuestas a los principales problemas confrontados en el nivel interno.

Finalmente, otra característica que debe señalarse es el impulso que en diferentes países, no sólo en desarrollo sino industrializados, adquieren los procesos de regionalización y de fortalecimiento de los gobiernos locales para permitir, como resultado de la aplicación de las medidas concretas en esta materia, una mejor gestión gubernativa y una cercanía mayor entre los ciudadanos y el Estado.

Cambios productivos y laborales

La globalización debía haber traído consigo un gran impulso para el desarrollo de las actividades productivas y, en teoría, para la generación de empleos, superando el modelo peyorativamente calificado como de Estado de bienestar y de intervencionismo. En la práctica, como consecuencia de los cambios tecnológicos y de las modificaciones producidas en lo que respecta a los términos de la competencia internacional, ha resultado un factor que, más bien, ha impulsado el desempleo y, sobre todo, la informalización de porcentajes crecientes de la población.

En el caso peruano la crítica situación es sobradamente conocida y constituye una realidad que, a lo largo de los años, se ha consolidado. Una minoría tiene acceso a empleos formales y decentes, un porcentaje relativamente reducido de personas se consideran desempleadas y una mayoría de la población económicamente activa realiza actividades informales para generar ingresos que no alcanzan a cubrir, en la mayor parte de los casos, el costo de la canasta familiar.

A pesar de los importantes flujos de capital generados en el mundo, los cambios producidos en materia de comercio internacional, la mayor apertura para la captación de inversiones y las políticas de ajuste aplicadas para mantener los gastos estatales bajo control, aun cuando ello suponga el pago de un alto costo social, los efectos en el plano del trabajo decente, para utilizar la expresión de la Organización Internacional del Trabajo, han sido magros.

El problema parece ser más bien de naturaleza estructural y, por tanto, inherente no sólo al modelo global de desarrollo sino, además, a la aplicación de los principios de la economía de mercado sin un balance adecuado por parte del Estado para evitar o atenuar algunas de las manifestaciones producidas en el ámbito social a lo largo de los últimos 15 años.

Todo parece indicar que el horror económico, que fuera anunciado, tal vez con algún dramatismo, en un libro clásico sobre el tema del empleo, comienza a mostrar su vigencia en el escenario global.

La exclusión: dramático resultado

Uno de los resultados más complejos y críticos del proceso de globalización consiste en haber acentuado la diferencia entre los incluidos y los excluidos en el proceso. Las asimetrías existentes tanto en el plano de las relaciones entre los Estados como en el interior de los

propios países, en función de los niveles de ingreso y de patrimonio, teóricamente debieron haberse reducido como efecto de la aplicación de un modelo global e integrador. Pero, en la práctica se han registrado resultados contraproducentes. Ello explica las razones por las cuales se producen fuertes movilizaciones ciudadanas en contra de la globalización. Tales movilizaciones, y el fortalecimiento de los foros para evaluar el comportamiento de la sociedad internacional y los efectos de las políticas económicas no son, como se ha querido presentar por alguna prensa vinculada con los grandes centros de poder económico, factores de agitación sino, antes bien, una expresión concreta de la insatisfacción de importantes segmentos de la sociedad luego de haber experimentado los efectos de un proceso que ha generado más exclusión que inclusión.

Es importante tener en cuenta que este fenómeno de la exclusión no sólo se produce en países en desarrollo en los cuales la distribución del ingreso es inequitativa y, por ende, la concentración de la riqueza históricamente se ha restringido a grupos minoritarios de la población, que han continuado con el proceso de acumulación como consecuencia de la modificación de la política económica, la desregulación y la reducción del papel del Estado en áreas sociales y económicas. La exclusión también es un fenómeno que se registra en los países más industrializados, comenzando por la primera potencia económica del mundo, es decir los Estados Unidos.

En efecto, durante la administración del presidente demócrata Bill Clinton, la economía de ese país registró una expansión importante que inclusive se reflejó en la creación de más puestos de trabajo. Sin embargo, aunque tales indicadores de naturaleza económica podrían anticipar un bienestar más extendido, en la práctica se produjo una concentración de la riqueza no conocida anteriormente, lo cual sin duda afectó el carácter eminentemente democrático de la sociedad americana, tanto en lo político como en materia de distribución de la riqueza.

En tal contexto, además de la exclusión, se ha registrado un incremento preocupante de la pobreza y la aparición de la categoría de extrema pobreza para calificar a determinados segmentos de la sociedad cuyos niveles de ingreso están por debajo del mínimo de subsistencia.

En la medida en que un porcentaje importante de la población del mundo genera ingresos de menos de 2 dólares por día, es evidente que no puede considerarse a ese segmento como partícipe o beneficiario del proceso de globalización. Por el contrario constituye un factor de inestabilidad y de riesgo para la paz y la gobernabilidad democrática.

Causas de la exclusión social

En lo que respecta a los países en desarrollo el proceso de exclusión ha sido consecuencia de diferentes factores, todos ellos vinculados con la modificación del modelo económico, a partir de inicios de la década de los años 90. Por ejemplo, la apertura indiscriminada del comercio exterior y la debilidad institucional para aplicar medidas compensatorias, cuando se produjeran prácticas desleales, produjo un proceso de desindustrialización reflejado en la pérdida de empleos calificados, en el abandono de instalaciones productivas y, por tanto, en la esterilización de inversiones de capital previamente realizadas.

En segundo lugar, la eliminación de la banca de desarrollo como instrumento promotor a cargo del Estado, significó, en buena parte de los países del sur, un factor limitante para el desarrollo de nuevas iniciativas productivas a cargo del sector empresarial nacional. Ello permitió, adicionalmente, un proceso de desnacionalización de los principales sectores de las actividades productoras de bienes y de servicios gracias a un marco de liberalización financiera y de apertura al capital extranjero que no estuvo debidamente contrapesado con medidas de apoyo y de estímulo para la inversión nacional.

Además, la reducción de actividades fundamentales por parte del Estado y procesos mal concebidos de reforma, significaron destruir, en buena medida, la carrera pública y generar

procesos masivos de despidos que no fueron acompañados de programas de reciclaje y de formación laboral que permitieran generar nuevas oportunidades de trabajo para quienes, como resultado de tal reforma, perdieron sus puestos de trabajo.

Todos estos aspectos, unidos a las políticas restrictivas en materia de gasto público para cumplir con las metas de ajuste fiscal y de estabilización macroeconómica, han tenido como era previsible un efecto social reflejado en la creciente exclusión de sectores importantes de la población.

Tal situación constituye una de las cuestiones esenciales que el proceso de globalización, dentro del marco de una economía de mercado imperfecta, no ha podido abordar ni corregir de manera efectiva.

Distribución asimétrica de los beneficios

Los beneficios del proceso de globalización han sido defectuosamente distribuidos, no sólo en el plano interno sino, además, en el ámbito internacional. En efecto, los centros financieros han consolidado su posición, las maniobras especulativas con relación a determinadas monedas han provocado crisis sistémicas en perjuicio, fundamentalmente, de los países en desarrollo. Los subjetivos criterios de calificación de riesgo-país han provocado incrementos de las tasas de interés que deben pagarse por las obligaciones financieras externas. Las exigencias en materia de reglas uniformes sobre el tratamiento de las inversiones extranjeras han comprometido la capacidad de maniobra y la autonomía de los Estados nacionales de los países en desarrollo.

Todo el contexto de ajustes y de limitaciones debería haber provocado un constante flujo de capitales de riesgo desde los centros financieros y desde las matrices de las empresas transnacionales hacia los países en desarrollo. Sin embargo, primero por las circunstancias de recesión o de lento crecimiento de la economía mundial y, luego, debido a la situación de incertidumbre derivada de la acción terrorista del 11 de septiembre se observa una reducción de las transferencias de capital de riesgo hacia los países en desarrollo, como una tendencia que, luego del atentado terrorista producido en Madrid, podría prolongarse en el tiempo.

En consecuencia, la participación de los países en desarrollo, en los términos actualmente vigentes del proceso de globalización, no les garantiza ni mejores condiciones de acceso a los mercados de los principales países industrializados ni mayor comercio ni, tampoco, flujos crecientes de capital de riesgo.

¿Existen opciones?

Un factor de reflexión sobre el tema de la globalización puede estar referido a la manera en la cual debe efectuarse un balance global, con participación de los países desarrollados y en desarrollo, sobre los efectos reales del proceso de globalización tal como ha sido concebido y acerca de las medidas correctivas que podrían adoptarse para remediar los principales efectos negativos producidos como consecuencia de la aplicación del actual modelo.

Dentro de ese proceso de revisión pueden y deben considerarse las posibilidades de los países en desarrollo para establecer opciones nacionales destinadas a modificar el patrón de la distribución de ingresos tanto en el ámbito de los diferentes grupos socioeconómicos como de las diversas regiones, a efectos de impulsar un proceso de desarrollo más equitativo, equilibrado y estable.

Un aspecto que igualmente merece ser revisado es el que concierne a la necesidad de distinguir las medidas financieras de las responsabilidades y de los compromisos sociales, singularmente los que corresponden al Estado. En efecto, una visión economicista y, por ende, sesgada y limitada sobre la manera de afrontar determinados desequilibrios macroeconómicos, significó, hasta ahora, introducir factores de ajuste en el ámbito social mediante la reducción del

gasto público o la sustitución de la actividad estatal por la que realiza el sector privado, que actúa guiado, en el ámbito social, por consideraciones de rentabilidad y no de beneficio colectivo.

Los organismos financieros multilaterales han comenzado a revisar conceptualmente los efectos sociales de las medidas de ajuste impuestas a los países en desarrollo. El tema de lo social resulta todavía más discursivo que concreto en términos de modificaciones de los criterios que se consideran los más adecuados para los países en desarrollo. Tales organismos no tienen hasta ahora una visión integral del problema ni han podido establecer medidas que puedan considerarse como propicias para lograr efectivamente una estrategia de combate a la pobreza y de reversión de las tendencias de exclusión del modelo de desarrollo global prevaleciente.

Frente a los grandes temas de la creciente interdependencia, que constituye una de las características más importantes de la actual coyuntura de la historia, los países, especialmente aquellos que como el Perú se encuentran en situación de dependencia frente a los grandes centros económicos internacionales, tienen opciones que adecuadamente consideradas les puedan permitir considerar la manera en la cual pueden afrontar sus responsabilidades frente a los sectores que históricamente se encontraban excluidos del proceso de avance económico y cuya situación se ha tornado en más compleja, como consecuencia del proceso de globalización.

Las opciones existen y es necesario saber combinarlas con sagacidad política, defensa de la soberanía nacional y con el propósito de encontrar las respuestas más adecuadas a los problemas derivados de los grandes desequilibrios internos y de las condiciones de inserción en la economía internacional.

Contra el dogmatismo

No es válido el argumento que sólo es posible encontrar el camino de soluciones en la medida en que se adhiera, sin márgenes autónomos de acción, a las expresiones más radicales de apertura económica y subordinación a los grandes centros económicos para obtener, de tal manera, los beneficios que pueden derivarse de la globalización.

Para los países en desarrollo la búsqueda de soluciones adecuadas no constituye una tarea simple, pero es necesaria de ser adoptada porque, de otra manera, los efectos perniciosos registrados en los últimos años podrían no sólo mantenerse sino agravarse.

El primer escenario que debe considerarse como una hipótesis válida es el que se refiere al mantenimiento de la vocación multilateral. Es decir la participación dentro de los foros globales, como la Organización Mundial de Comercio, por ejemplo, para encontrar en éstos los mecanismos en virtud de los cuales queden consagrados jurídicamente los derechos y las obligaciones en este proceso en que participan países, tanto desarrollados como en desarrollo. Tal opción es, sin duda, válida y corresponde a una de las prioridades esenciales de una adecuada política internacional. Sin embargo, a pesar que es deseable no debe constituir la única opción.

Es conveniente, por tanto, fortalecer una segunda categoría de negociación, referida a la regionalización como parte de una estrategia adecuada para enfrentar, en plazos más cortos y con una proyección en el tiempo suficiente para fortalecer la capacidad global de negociación, los principales problemas que explican las razones por las cuales países como el Perú o la región latinoamericana en su conjunto tienen, todavía, un grado insuficiente de participación en la economía global.

En este orden de ideas el fortalecimiento del proceso integrador, es uno de los medios que puede ser utilizado para conseguir resultados positivos. En el caso de la Comunidad Andina de Naciones, el planeamiento del nuevo diseño estratégico, consistente en crear los medios para

que la región andina cuente con una integración para la globalización, constituye un referente importante.

Por último, existen posibilidades siempre abiertas para una negociación bilateral. En este sentido, deben distinguirse claramente dos escenarios. El primero de ellos consistente en la negociación entre países con un grado similar de desarrollo y con estructuras productivas complementarias. En este caso los entendimientos bilaterales no sólo fortalecen el ángulo político sino que potencian el desarrollo económico y social. El segundo escenario es la negociación entre países con grandes diferencias económicas, productivas, financieras y tecnológicas. En este caso, a pesar de constituir una opción que tiene un fuerte apoyo en determinados sectores empresariales y de la sociedad, los países en desarrollo deben proceder con relativa cautela, identificando claramente los compromisos que asumen, la manera en que éstos afectan no sólo el presente sino el futuro y cuantificando, con objetividad, lejos de toda posición voluntarista, los costos y los beneficios.

La globalización, por tanto, trae riesgos y genera oportunidades. Luego de más de una década de haber puesto en marcha sus principales mecanismos, la hora del balance y de la reflexión crítica ha llegado. En la medida en que esta tarea se produzca de manera independiente, sin ataduras a dogmatismos o criterios preconcebidos, será posible encontrar los instrumentos que, para utilizar la expresión del antiguo Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, permitan moldear a la globalización y, por ende, adecuarla a las realidades de un mundo caracterizado por las asimetrías y los grandes desequilibrios entre los diversos países.

Muchas gracias.

EL NUEVO ESCENARIO DE LA GLOBALIZACIÓN

Panel

FERNANDO GONZALES VIGIL

Director del Centro Asia Pacífico. Universidad del Pacífico.

Es pertinente empezar subrayando que la globalización es un proceso inconcluso, sin trayectoria ni destino predeterminados. Tampoco es uniforme su devenir. Está más avanzado en el campo de la comunicación e información, y en ciertos aspectos de la vida económica como el mercado financiero. En otros mercados su avance es desigual: más globalizados están los mercados por el lado del consumo que por el lado de la producción; y es un proceso aún muy incipiente en lo que respecta a visiones ideo-políticas y a tejidos socio-económicos. Las economías, que organizan los intercambios o mercados mediante reglas de juego y bienes públicos comunes, no sólo no están aún globalizadas como tales, sino que por diversos medios buscan enfrentar los desafíos y oportunidades que les plantea el proceso de globalización, incluyendo los medios que pone a su alcance la creciente interdependencia entre sí. Pero esta interdependencia sólo ocasionalmente es en doble vía; es muy real y frecuente para las zonas tradicionalmente periféricas o colonizadas respecto de los centros o metrópolis tradicionales; bastante menos en sentido contrario. Testigos elocuentes de ello son el desigual reparto de responsabilidades y costos del ajuste ante crisis internacionales de diversa índole, así como la desigual permeabilidad para aceptar el mestizaje cultural.

De hecho, la globalización es un proceso contradictorio, que simultáneamente comporta elementos homogenizantes y elementos heterogenizantes. En lo económico, los mercados se van globalizando, pero su funcionamiento se sigue basando en las diferencias, que son la fuente de la especialización y de las distintas oportunidades de utilidades. Lejos de contradecir a esta vieja ley de la economía, la globalización se nutre de la misma. Las empresas y actores transnacionales actúan y piensan global y localmente al mismo tiempo. Esto, unido al hecho de que la globalización no ocurre en el vacío sino en las realidades geográficas del planeta, se traduce en un proceso que en lo concreto es de globalización y regionalización, simultáneamente.

Tampoco deja de regir con la globalización la vieja ley política de un mundo compuesto por naciones, entrelazadas por relaciones de poder que no siempre siguen la misma lógica que la del mercado. Es cierto que cada vez hay más normas y reglas de juego internacionales, pero su vigencia está tamizada por un principio de subsidiaridad aplicado de manera muy asimétrica y desigual; como es el caso mencionado por el maestro Aparicio Valdéz, de las convenciones internacionales en materia laboral, no suscritas por varios países y/o aplicadas dando preeminencia a la legislación nacional. Respecto al otro ingrediente fundamental para el buen funcionamiento de una economía moderna, que es la generación y gestión de bienes públicos, ésta sigue siendo una función principalmente nacional, que sólo se regionaliza o internacionaliza de manera bastante parcial y lenta.

En tal contexto, los países no están condenados a desaparecer ni tampoco tienen su futuro asegurado. Dependiendo de sus propias capacidades nacionales, pueden, o bien deambular o vegetar como sujetos pasivos de la globalización y regionalización, o bien participar de la misma como actores muy protagónicos y hasta dominantes. Cada país labra su propio destino. De las respectivas capacidades humanas y organizativas depende la forma en que cada país absorbe, procesa y da respuesta a los desafíos del entorno, y que pueda incluso moldear ese entorno para sacarle debido provecho, en la medida en que tenga la suficiente auto-estima y sepa valorizar lo propio como para convertirlo en la fuente inspiradora de una visión de futuro y generadora de las diferencias relevantes que le ganen un espacio competitivo en la arena global y regional.

Decisivamente importante es, entonces, la respuesta que cada país le da al proceso de globalización y regionalización, en función de sus capacidades humanas y organizativas

nacionales. Según la calidad de su respuesta, un país participará del proceso como locomotora o, alternativamente, como furgón de cola. Además, puesto que la envergadura del proceso es de alcance global y regional, la respuesta de los países no puede limitarse al plano individual sino que también pasa por el fortalecimiento del regionalismo económico. De ahí el renovado vigor de los acuerdos comerciales preferenciales (los TLC de moda, incluidos), y de los acuerdos de integración económica en sentido estricto. Estos acuerdos son políticas públicas, son respuestas de los países al proceso de globalización y regionalización, hechas grupalmente a fin de reforzar sus chances de beneficiarse de tal proceso en vez de ser perjudicados por el mismo.

* * * * *

De lo anterior se desprende que el desarrollo nacional sigue siendo la tarea primordial de todo país. Esto no es nada nuevo; lo novedoso es el conjunto especial de posibilidades y condicionantes que la globalización y regionalización contemporánea plantea al cumplimiento de esa tarea. Pero siguen siendo los mismos los dos mecanismos principales para el logro del desarrollo nacional, a saber: una economía de mercado sólida, que estimule la iniciativa privada de manera masiva y democrática para que las oportunidades de creación de riqueza sean amplias e incluyentes; y un Estado eficiente, promotor y orientador del desarrollo nacional, ya que los mercados realmente existentes son imperfectos y no garantizan por sí mismos la maximización inter-temporal o dinámica indispensable para asegurar el crecimiento económico sostenido de largo plazo. Para contar con lo uno y lo otro, el requisito básico consiste en dotarse de las necesarias capacidades nacionales: humanas, institucionales y organizativas. Esto ha sido y será siempre lo esencial, porque los distintos destinos de los países nunca han sido definidos por el entorno internacional sino por las diferentes habilidades de éstos. Para arribar a esta conclusión baste con comparar, por ejemplo, la data del Perú y otros países latinoamericanos con la de varios países del Asia Pacífico, hace 40 años y actualmente; los detalles sobran.

El desarrollo nacional no se da sin crecimiento económico sostenido (como bien acaban de decirlo Luis Aparicio e Ignacio Basombrío), y en un contexto de globalización y regionalización, no es posible el crecimiento económico sostenido sin una inserción dinámicamente competitiva en la economía mundial. Para ambas cosas es indispensable incrementar continuamente la productividad del conjunto de recursos disponibles en el país, o productividad total de factores; siendo esta la definición más rigurosa de lo que hoy se conoce como competitividad sistémica nacional. La que no se logra sin elevados niveles de inversión privada y pública; inversión que debe ser no sólo mayor en cantidad, sino sobre todo de mejor calidad cada vez. Todo lo cual es un proceso en el que las fuerzas del mercado juegan un papel sin duda clave, pero no suficiente, porque no se trata de un proceso espontáneo sino de un esfuerzo deliberado que, para ser exitoso, debe involucrar y organizar a todas las instituciones públicas y privadas del país; es decir, a todo el Estado, que en su definición más cabal no es sinónimo de gobierno sino que lo trasciende. Se trata, entonces, de un esfuerzo o acción concertada de todo el colectivo nacional, equivalente a toda una obra de ingeniería social.

Lo anterior sirve para entender cabalmente el axioma “sin inversión no hay empleo”, pues éste significa que sin inversión los recursos no pueden ser empleados adecuadamente. Sirve también para precisar que las inversiones superiores en calidad son las que generan mayores efectos de propagación de conocimientos y aprendizaje (*knowledge spillovers*). Estas son las inversiones de mejor impacto sobre el empleo, pues generan no sólo más empleo, sino sobre todo empleo de calidad superior, con mayor contenido de conocimientos. Pero las inversiones de este tipo no ocurren así nomás, especialmente en circunstancias en que muchos países compiten agresivamente entre sí por ser el lugar de localización de ese tipo tan beneficioso de inversiones. Inversiones de ese tipo deben ser, entonces, atraídas y estimuladas, y lo que más les atrae es precisamente el nivel de las capacidades nacionales; nivel que según recientes indicadores de competitividad como el de Porter, está en función directa de la calidad del *business environment* (resultante de la calidad tanto de las políticas públicas como de las principales instituciones del sector privado y la sociedad civil), y de la calidad de las empresas

locales (resultante de la calidad no sólo de sus empresarios sino de todo el conjunto de sus trabajadores).

Nótese que, así definido, el nivel de las capacidades nacionales refleja el nivel de desarrollo social de un país, pues de hecho supone que los miembros de una sociedad superan las taras feudales y oligárquicas que impedían la cohesión y las solidaridades básicas entre sí necesarias para compartir una visión de futuro mejor, y para construirla construyen una economía de mercado y un Estado modernos que potencien las capacidades del conjunto nacional. De allí brotan tanto las capacidades necesarias para no amilanarse ante la globalización y para absorber los *knowledge spillovers* de la inversión, como la auto-estima indispensable para multiplicarlos valorando lo propio y generando así nuevas ventajas competitivas que aseguren un posicionamiento provechoso en la economía mundial. Lo fundamental, en consecuencia, reside en la respuesta que cada país le sabe o no dar a las posibilidades abiertas por la inversión y la globalización. Esta respuesta refleja la calidad de las respectivas capacidades nacionales, las que a su vez determinan el tipo de inversión, empleo y posicionamiento internacional que cada país logra. Dicho en pocas palabras: cada país labra su propio destino y tiene así el destino que se merece.

* * * * *

El regionalismo económico forma parte de la respuesta de los países al proceso de globalización y regionalización. No es una apertura pasiva (como bien acaba de decir Basombrío), sino un ingrediente de una respuesta activa que busca maximizar el aprovechamiento de las oportunidades y minimizar los riesgos planteados por dicho proceso. El regionalismo económico de nuestros días (o “nuevo regionalismo”) tiene entre sus primeras prioridades el coadyuvar a la atracción de inversiones, especialmente de aquellas con mayores *knowledge spillovers* potenciales. Teniendo debidamente en cuenta que la mayoría de estas inversiones tienen como lugares de origen a los países o regiones más desarrollados del planeta, y que la calidad de las políticas públicas es uno de los factores claves para la atracción de ese tipo de inversiones, el nuevo regionalismo le da, en consecuencia, mucha importancia a los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) de última generación, que suelen contener compromisos de políticas públicas de calidad superior, con esos países o regiones. De ahí el protagonismo que están adquiriendo los llamados Tratados de Libre Comercio (TLC) “Norte-Sur”; como son, por ejemplo, el que nuestro país está negociando ahora con los EEUU y el que negociará con Singapur y quizás pronto con la Unión Europea también.

Este aspecto “Norte-Sur” del nuevo regionalismo para nada excluye a los ACP “Sur-Sur”. No los excluye, porque distintas son las composiciones del comercio y las posibilidades de inversión en doble vía; siendo ambos tipos de acuerdos simultáneamente necesarios para mejorar el *business environment* y la calidad de las empresas domésticas. Además, algunos ACP “Sur-Sur” (como la CAN y el MERCOSUR, por ejemplo) son acuerdos de integración en sentido estricto, pues trascienden el campo de la liberalización y buscan crear un espacio económico común; espacio que por involucrar a países limítrofes o vecinos, implica la concreción de objetivos de política exterior o estratégicos distintos a los que motivan a los acuerdos “Norte-Sur”. Por lo tanto, es mediante una hábil combinación de los dos tipos de ACP (“Norte-Sur” y “Sur-Sur”), que un país en desarrollo, como es el nuestro, puede mejorar su posicionamiento internacional en los planos estratégico, geopolítico y geoeconómico. Hablar de combinación hábil significa hablar, una vez más, de capacidades nacionales; de las que, y no está demás insistir, depende casi todo.

Así explicada la enorme trascendencia de lo que está en juego para un país como el nuestro, se entiende mejor la gran importancia tanto del TLC con los EEUU, cuya principal relevancia económica reside en su potencial benéfico para la calidad de la inversión y del empleo, como de la CAN. Esta última, acrecentada por la reciente iniciativa de su Secretario General, de impulsar la definición de un nuevo diseño estratégico de la integración andina para el desarrollo y la globalización, que profundice la agenda del desarrollo social e incorpore una agenda de

competitividad o de desarrollo de capacidades domésticas; agendas ambas muy correlacionadas entre sí, según lo explicado anteriormente.

En cuanto al TLC con los EEUU, permítaseme terminar citando al Viceministro de Economía de El Salvador y jefe del equipo de su país que negoció el CAFTA, sin duda el más avanzado TLC hasta ahora suscrito por EEUU con países en desarrollo y el más relevante para los andinos dadas nuestras similitudes con los centroamericanos, quien respecto al tema laboral ha manifestado que en el CAFTA se ha logrado evitar que, so pretexto de proteger el derecho de los trabajadores, los acuerdos laborales se conviertan en un nuevo instrumento proteccionista y de aplicación de sanciones comerciales. En vez de ello, se ha convalidado el respeto a los convenios internacionales que los países hayan firmado, el respeto a la legislación nacional, y que la única razón por la que un país puede ser puesto bajo el mecanismo de solución de controversias previsto en el acuerdo, es cuando el respectivo órgano administrativo competente (o sea, el Ministerio de Trabajo en el caso de nuestro país) incumple con la legislación laboral de su propio país. No hay sanción posible cuando el incumplimiento es de parte del Poder Judicial o del Congreso. Es decir, se respetan las leyes de cada país y la división de competencias entre los poderes del Estado. Ninguna “amenaza laboral” encierra, en consecuencia, un TLC con los EEUU.

Muchas gracias.

EL NUEVO ESCENARIO DE LA GLOBALIZACIÓN

Panel

OSCAR UGARTECHE GALARZA

Consultor Internacional

Quiero comenzar por agradecerle a Jaime Zavala la invitación a estar con ustedes esta noche. Quiero que recordemos que la globalización tiene que ver la desregulación del comercio y de las finanzas internacionales que se iniciaron cuando se rompió el tipo de cambio fijo, dólar/oro, en agosto de 1971, en el Acuerdo Smithsoniano.

Desde hace 35 años el mundo desarrollado comenzó a tener más intercambios, primero financieros y luego comerciales. Comenzó a eliminar las barreras al comercio para poder mover los bienes junto con el movimiento de capitales, lo primero que salió a moverse aceleradamente. Todo esto ocurrió en el marco de un cambio tecnológico paradigmático, basado en el petróleo, al paradigma de la información y del conocimiento hacia 1975.

El objeto del cambio de paradigma era la recuperación de la productividad porque estaba en declive la economía mundial desde la década del 60, y fue preciso cambiar el paradigma luego del alza del precio del petróleo para pasar a producir mayores volúmenes de bienes y de servicios, ahorrando energía, materias primas y mano de obra.

Cuando uno hace una revisión para ver cuál es la tendencia de largo plazo del crecimiento del PBI de los países miembros del G7 entre 1975 y el 2003, es sorprendente ver cómo desciende lustro a lustro y se recupera a partir de la economía de guerra de los Estados Unidos iniciada en el año 2002. Cuando uno desagrega (ver Cuadro nº 1) y se observa cada país por separado, se ve el descenso lustro a lustro para todos menos para Gran Bretaña, que tuvo un hipo en la década del 80. Se aprecia que EEUU mantiene su tendencia de crecimiento estable en los mismos 25 años salvo al inicio del siglo XXI donde la misma crisis los afecta a todos. La reactivación por la economía de guerra vista recién a partir del año 2003 no se aprecia en el cuadro debajo.

CUADRO Nº 1

G7: Crecimiento del PBI por décadas

	Francia	Alemania	Italia	Japón	Canadá	Reino Unido	Estados Unidos	Promedio G7
1971-1980	3.3	2.7	3.6	4.5	4.3	2.0	3.3	3.0
1981-1990	2.5	2.2	2.3	4.1	2.8	2.7	3.2	2.8
1991-2000	1.9	1.7	1.6	1.4	2.9	2.3	3.3	2.1
2001-2002	1.4	0.4	1.1	-0.6	2.4	1.9	1.3	1.1

Fuente: Banco Mundial. WDI on line. Elaboración propia.

Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón se recuperan por la guerra, mientras que Alemania y Francia continúan con tendencias declinantes en la tasa de crecimiento de su economía (Cuadro nº 2).

Cuando uno mira el crecimiento de América Latina constatamos que teníamos una tasa muchísimo más alta que el G7, en el punto de partida de la curva que va de 1975 a 2002, pero que el ángulo de la bajada tiene un breve quiebre, continúa ángulo declinante. Esto es fascinante porque si la tecnología y las reglas del juego económicas no sirven para al menos mantener estables cuando no mejorar el bienestar de la población expresado a través de las tasas de crecimiento, ¿para qué sirven?

CUADRO N° 2

Tasas de crecimiento trimestral
del PBI de las cinco economías líderes

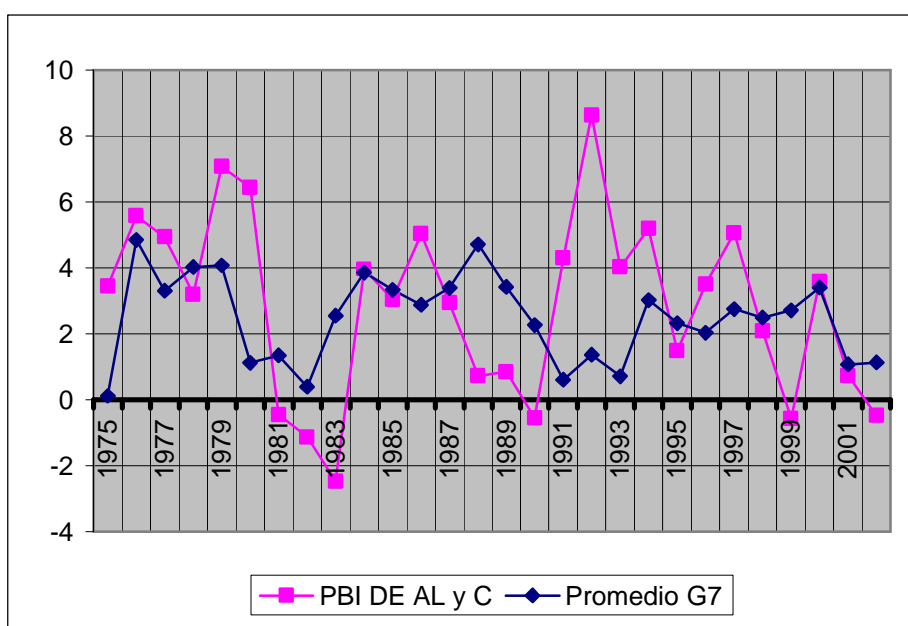
	2001 2	2001 3	2001 4	2002 1	2002 2	2002 3	2002 4	2003 1	2003 2	Total
Estados Unidos	-0.4	-0.7	-0.1	0.6	0.6	0.6	0.1	-0.5	1.4	1.6
Japón	-1.5	-1.1	-0.4	0.2	0.9	0.8	0.6	0.6	1	1.1
Gran Bretaña	0.4	0.3	0.4	0.3	0.5	0.7	0.6	0.1	0.7	4
Alemania	0	-0.2	-0.1	0.2	0.2	0.1	0	-0.2	-0.1	-0.1
Francia		0.4	-0.3	0.7	0.7	0.2	-3.2	0.1	-0.3	-1.7

Fuente: OECD.

Puesto de otra manera, todos los premios Nóbel de Economía, y sus teorías, para qué han servido si desde la década del 70 estamos estancados en América Latina y en el G7 tienen un nivel de prosperidad que crece menos no obstante. Claramente en el inicio de la década del 90 hay un respiro de alto crecimiento en América Latina dado sin duda por las reformas aplicadas, que como las golondrinas, no le hicieron al verano.

GRAFICO N° 1

Tasa de crecimiento del PBI de América Latina y del G7



Fuente: Banco Mundial. WDI on line. Elaboración propia.

Si los cambios tecnológicos no llevan a recuperaciones del crecimiento, ¿A qué obligan, en cambio? Y aquí la cosa se complica porque la expansión de los mercados está requiriendo de mayor producción y la velocidad de las innovaciones está forzando a recuperar mucho más rápido la inversión porque fruto de la misma velocidad derivada de los cambios tecnológicos mismos, para recuperar lo invertido en la nueva tecnología, el agente económico innovador tiene que producir "n" millones más de bienes finales antes que el competidor saque la próxima generación tecnológica. Si consideras que la tecnología es endógena o exógena, el problema es el mismo. Sea que un empresario schumpeteriano pasado de moda, como Sony, produzca una pantalla plana de 52" o que un moderno romeriano importe las computadoras para su empresa, ambos tendrán que hacer frente a los cambios tecnológicos generados rápidamente por su competencia, en el caso de Sony, o usados por su competencia en el segundo caso.

Los ejemplos de las competencias con el fax, los celulares, con productos ahora inexistentes como el betamax (ahora un instrumento de museo) nos está hablando de esta velocidad. El betamax es un invento de la década del 70, en los años 80 pasamos del betamax al VHS y de eso al DVD. Son tres tecnologías distintas que han pasado sus ciclos completos de vida en menos de una década por la velocidad de las innovaciones. Son tres tecnologías, una con cinta magnética ancha, otra con cinta magnética delgada y otra con discos, unos eran analógicos y la última digital. En el caso de esta tecnología usada como metáfora para los fines del caso, se aprecia cómo es necesario masificar los mercados y vender rápido. Este es uno de los sentidos de los esquemas de integración comerciales.

Las integraciones. Breve línea teórica.

Hay integraciones y hay integraciones. No es lo mismo hablar de la Unión Europea que del TLCAN entre Estados Unidos y sus dos vecinos fronterizos.

La Comunidad Europea vuelta Unión Europea

Los primeros que comenzaron con el tema de integración fueron los europeos en la década del 40, en un proceso de convergencia y todo el objeto de la integración europea fue converger en políticas macroeconómicas, después que cada cual compita como pueda. Esto resulta, dada la historia, en niveles de ingresos relativamente similares. Los esquemas de seguridad social, educación pública, salud pública, atención de servicios y concepción del Estado, son relativamente homogéneos. Más acentuados en los países escandinavos que en Italia o España, los Estados tienen funciones que cumplir y hay acuerdo sobre eso. Los países más atrasados reciben apoyo de los más adelantados y todos reciben los mismos subsidios y las mismas protecciones para el comercio hacia afuera del bloque comunitario.

El resultado se aprecia en las tasas de crecimiento del PBI relativamente homogéneas que se están dando y una tasa de inflación también más o menos homogénea, con la natural consecuencia de la posibilidad de tener mayores intercambios intracomunitarios y la posibilidad de tener integración tecnológica.

El mejor ejemplo de la integración tecnológica europea es Airbus Industrie. “Basado en Toulouse, Francia, Airbus es una compañía común entre European Aerospace Development Systems (EADS) con British Aerospace Enterprise (BAE), incorporados bajo ley francesa como una compañía común con acciones normales que se venden en las bolsas. Emplea directamente a unas 50.000 personas de 80 nacionalidades. Los sitios del diseño y de la producción de Airbus se agrupan en cuatro subsidiarias, Airbus Francia, Airbus Alemania, Airbus España y Airbus Reino Unido”.² Son cuatro industrias aéreas resumidas en una sola empresa que está físicamente en Francia y que compite con Boeing de EEUU. Las convergencias sirven a la tecnología endógena y también para tener espacios de producción en común, para poder competir afuera del espacio integrado. Esta es una visión de la integración.

La integración vista desde el multilateralismo. La Organización Mundial del Comercio, antes GATT.

Otra visión de la integración se puede entender como la definición de reglas de juego para la integración. Este sería el multilateralismo expresado en la OMC, que da los parámetros para el comercio como si fuera el fútbol, que dice cuánto tiempo va a durar, dónde está, qué cosa hacemos en caso de lluvia, en fin, te da las mismas reglas de juego a todos los jugadores. No pretende que converjan sino que sepan dónde juegan y que gane el mejor.

Pero luego tenemos otros esquemas plurilaterales que son más específicos. La CAN es un proceso de integración que comienza en la década del 60 como un Pacto Andino de integración industrial que no parece haber aterrizado en un proceso de convergencia y esto es interesante

² http://www.airbus.com/about/euro_manufact.asp.

porque son solamente cinco países que siendo relativamente homogéneos y con mucho menor historia de conflicto que la europea post II Guerra Mundial, no logramos ni siquiera pensar en converger o en tratar de tener más o menos políticas macroeconómicas estables que convergieran, para poder intercambiar mayores volúmenes.

Sin referentes económicos estables, los intercambios no se hacen en las monedas propias, todavía, haciendo evidente que es costoso intercambiar pasando de una moneda a la otra a través de una tercera moneda, y ahora que encima esa tercera moneda está devaluada con relación a una cuarta moneda que es el Euro, el costo de transacción ha crecido. La perspectiva del dólar de Estados Unidos en la siguiente década es a una devaluación aun mayor frente al euro y al oro y probablemente frente a las monedas de la región de aquí a los próximos diez años es que esté mucho más devaluada.

La integración vista desde el plurilateralismo. El MERCOSUR

Otro bloque es el MERCOSUR, que es una negociación de la década del 90 y que se hizo una necesidad urgente pensada desde la defensa propia, desde una posición muy clara de que ellos tienen tecnología endógena y van a negociar en igualdad de condiciones con las economías líderes. En ambos países invierten más o menos 2 puntos del producto bruto en investigación al desarrollo. Los iguales, mayores de América del Sur, se integraron y contienen a dos economías pequeñas dentro como Uruguay y Paraguay que funcionan, una como banco de la región y la otra como zona agrícola.

Los argentinos invierten 1,5 del PBI en desarrollo y tienen un conjunto de industrias de punta, con capacidad de competencia. El cálculo fue que si el MERCOSUR negociaba un bloque sudamericano –y se cierra el bloque sudamericano–, la capacidad de palanca en las demás negociaciones, sea con la Unión Europea, con EEUU o con la OMC es mucho mayor. De hecho la negociación MERCOSUR–Unión Europea no prosperó en el año 2004 porque Europa no cedió a las demandas del MERCOSUR que eran, en esencia, igualdad de trato en el comercio agrícola y temas de propiedad intelectual.

La integración vista como acuerdos bilaterales. El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

Luego del MERCOSUR estuvo la negociación mexicana en el TLCAN. La negociación mexicana en el Tratado de Libre Comercio es una integración que no puede ser para converger, por la asimetría, no está planteada en términos de subsidios para completar la infraestructura, como dentro de Europa con los países más atrasados, sino como una expansión del mercado de bienes y servicios con el desarrollo de un concepto nuevo, las zonas de maquila, donde no existe ni legislación ni tributación porque son zonas extranacionales para ambos países. Siendo un polo de inversión extranjera esencialmente estadounidense, el esquema ha dejado como resultado que la tasa de crecimiento del producto bruto por habitante mexicana sea nula entre 1975 y 2003, que la tasa de crecimiento exportador sea altísima, que la articulación entre las exportaciones y la industria nacional sea nula, que la presión tributaria haya caído, y que la masa salarial se haya contraído.

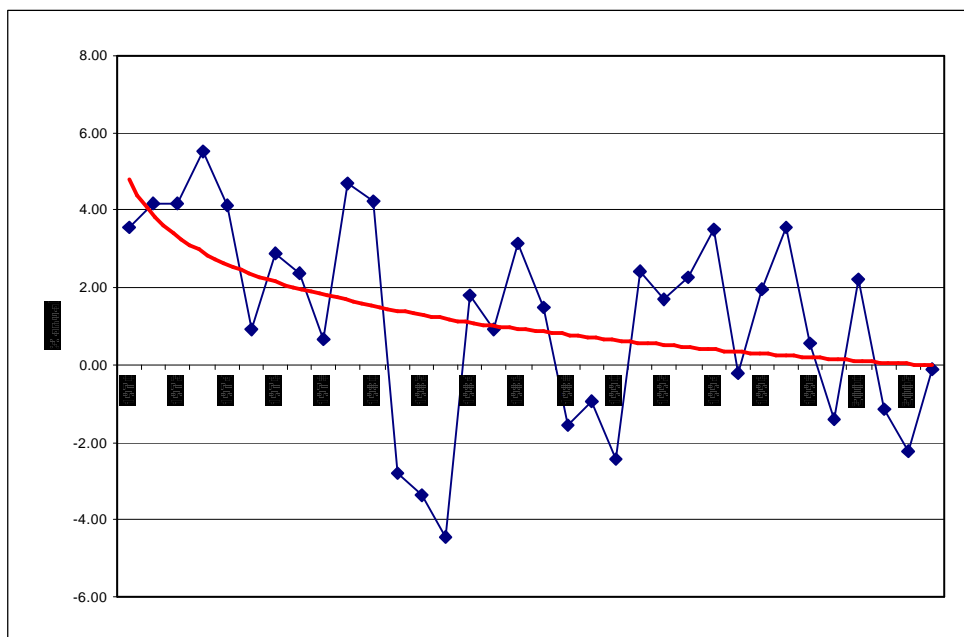
Hoy día México vive con 20 millones de mexicanos en EEUU, de los que 6 millones de ilegales y 10 millones emigraron en la última década. El producto de esto es la gran remesa de emigrantes y el turismo creciente. ¿Si no negociaba, cómo le hacía? Pero si por los resultados uno conoce lo que ocurre, México es un ejemplo cuyos resultados son poco halagüeños. El TLCAN no es un esquema de integración para la convergencia, sino de incorporación a la dinámica económica de la economía mayor por dos partes menores sin mayor capacidad de negociación.

Los TLC andinos. Integración bilateral entre muy desiguales

Nosotros fuimos puestos contra las cuerdas por Washington, para una negociación que debería de acabar en noviembre del 2004. Alicia en el país de las maravillas le pregunta al Sombrero Loco “¿por dónde debo de ir?” y éste le contestó “depende de a donde quieras llegar”. Si quieres llegar a esquemas de libre comercio, el camino no es bilateral. Si quieres procesos de convergencia económicos, el camino no es integración entre desiguales. Si quieres vender en un solo mercado, el camino sí es bilateral, sabiendo que estás discriminando en contra de todos los demás mercados. Es importante saber a donde vas so peligro de no llegar. La ventaja de no saber a donde vas es que no te puedes perder. Los TLC de Estados Unidos con los países andinos no son sobre comercio, aunque éste sea el pretexto.

Los procesos de integración en este mundo nuevo, desregulado, globalizado, van dentro de un marco macroeconómico y macropolítico, donde se apuntó a un conjunto de reformas en toda América Latina, que tendrían que haber dado como resultados crecimiento de la economía y la promoción de las exportaciones mediante un tipo de cambio real alto.

GRÁFICO N° 2
Tasa de crecimiento del
PBI per cápita
América Latina y el Caribe (1970-2003)



Fuente: Banco Mundial, WDI on line. Elaboración propia.

Un Estado eficiente que tenga un número de personas tributarias crecientes, de manera de reducir la carga del endeudamiento externo per cápita, tendría que haber dado lugar a una tasa de incremento en la formación bruta de capital, porque naturalmente cuando se maneja la economía con inteligencia y congruencia la inversión tanto extranjera como nacional sube, para esto se apostó al proceso de privatizaciones. El proceso de privatizaciones tendría que haber venido con nueva inversión para hacer los cambios tecnológicos.

Si uno mira los datos de América Latina en la década, la formación de capital con relación al PIB no subió en el largo plazo, se recuperó la pérdida de la depresión de los 80 pero no regresamos a los niveles de los años 70. El gran cambio es que la inversión pública dejó de ser el motor de la misma y viró hacia la inversión privada. El crecimiento regional resultó algo inexistente como se ve en el Gráfico 1, salvo por el hipo del primer momento de las reformas y de la apertura, el tipo de cambio se mantuvo estable en casi todos los países mientras hubo

flujos de crédito de corto plazo estables y flujos de créditos de largo plazo externos crecientes. La llegada de la crisis mundial aparecida en Asia en 1997 modificó eso. Brasil fue la primera víctima seguida de Argentina, que se devaluaron respectivamente de 1 a 3 unidades monetarias por dólar, tanto el real como el peso, como resultado de las contracciones bruscas de los créditos internacionales interbancarios de corto plazo. Ecuador convirtió al dólar en su moneda nacional para contener las devaluaciones que siguieron a la crisis bancaria y la fuga de los recursos allí depositados, mientras otros permitimos la flotación sucia a niveles nuevos. El retiro de los créditos de corto plazo interbancarios afectó menos a Chile aunque dejó flotar su moneda a una nueva paridad mediante la flotación sucia mientras el Perú flota de 2,60 a 3,50 soles por dólar a lo largo del año 1998. Todos los tipos de cambio se mantuvieron estables, inclusive luego del impacto de la gran crisis argentina del año 2001 y de la gran crisis brasileña del año 1999. Dentro de estos esquemas, Venezuela, por razones políticas, fue sujeto de grandes ataques especulativos a partir de 1998 que obligaron a un control de cambios en el año 2003. Con la incertidumbre internacional luego de las crisis en las bolsas mayores del mundo entre enero del 2000 y marzo del 2003, y con la economía internacional reactivada por la guerra en Irak más la demanda china creciente, la incertidumbre ha afectado el precio del oro que se duplicó entre enero del año 2001 y el 2003 aunque continúa subiendo lentamente. Los superávits comerciales derivados de los incrementos del precio del oro y de las materias primas al mismo tiempo han afectado positivamente al Perú y Colombia, además de los procesos de sustitución de crédito externo por crédito interno, lo que ha llevado a una revaluación monetaria en ambos países.

El resultado es que se están encareciendo las exportaciones y se están abaratando las importaciones. Por eso Williamson no lo recomienda, pero no le hicimos caso ni con esto ni con el tema del Estado, cuando indicó que el Estado sea eficiente, que no es lo mismo que contraer.

La concentración del ingreso no es un tema del Consenso de Washington, que creía que el crecimiento exógeno era la manera de llegar. Constatamos que las exportaciones han crecido brutalmente pero que el ingreso por habitante se mantiene estable y la presión tributaria no sube ni la formación bruta de capital. Ahora tenemos el problema de la emigración masiva de todos los países.

El proceso de concentración del ingreso del mundo se ha acelerado a pesar de la tendencia de bajada del crecimiento económico de los líderes en estos 28 años. El proceso de concentración del ingreso mundial es acelerado, cada vez las economías más ricas se enriquecen más y ha crecido la concentración al interior de todas las economías. Sólo hay dos maneras de explicar esto: los términos de intercambio se han deteriorado de manera aguda y los costos financieros absorben los recursos del ahorro interno.

Chile y Brasil, que tuvieron una concentración moderada y altísima respectivamente, han observado concentraciones más dinámicas.

CUADRO N° 3
Proporción del Ingreso Nacional en la población

	<i>10% superior</i>	<i>10% inferior</i>	<i>Gini</i> <i>0 a 100</i> <i>mejor peor</i>	<i>Población con</i> <i>menos de 2 US\$</i> <i>al DIA</i>
Brasil	46.7	1	59.1	25.4
Chile	46.9	1.4	57.5	18.4
Perú	35.4	1.6	46.2	41.4
Noruega	21.8	4.1	25.8	...

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2002, Cuadro 2, Pobreza y distribución del ingreso, p. 234.

Chile está por sobrepasar al Brasil en la concentración del ingreso expresado mediante el índice Gini, y el 10% inferior de la población chilena hoy día recibe menos del 1.5% del ingreso nacional, y existe 18.4% de la población con menos de dos dólares de ingresos diarios. Esto es un proceso de concentración acelerado y se toma dicho país de referencia por la larga duración de su proceso de apertura económica a la economía mundial.

La interrogante es si en el largo plazo estas políticas son viables para la gobernabilidad de los países en su conjunto. El esquema de integración europea buscando la convergencia para ser el óptimo.

Muchas gracias.

INTEGRACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN LA COMUNIDAD ANDINA

EMBAJADOR ALLAN WAGNER TIZÓN

Secretario General de la Comunidad Andina

Nuestras sociedades andinas y latinoamericanas exhiben índices de pobreza, desigualdad y exclusión social que amenazan la gobernabilidad y debilitan la legitimidad de nuestro sistema democrático. Esta es una de las principales conclusiones del reciente informe del PNUD sobre la democracia en América Latina. Aún rondan en nuestras mentes los preocupantes índices de credibilidad de nuestros sistemas de representación ciudadana y los irresponsables cantos de sirena que llaman hacia alternativas de facto o cuasi-constitucionales, como si ellas pudieran atender de manera más eficaz y duradera las expectativas de nuestra población.

Según el último informe de la CEPAL sobre el Panorama Social en América Latina 2002–2003, el índice de pobreza en los países andinos se encuentra alrededor del 53%.

Conforme a los índices del año 2002, en Bolivia el 62.4% de la población está bajo la línea de pobreza, en Perú el 54.8%, en Colombia el 50.6%, en Ecuador el 49.0% y en Venezuela el 48.6%. Si bien estos indicadores parecieran haber mejorado ligeramente en los últimos años para algunos países, la realidad maciza es que, ante el crecimiento de la población, hoy existen más pobres en la región andina: nada menos que 60 millones de habitantes se encuentran bajo la línea de la pobreza. Ello nos muestra claramente la grave coyuntura social que aqueja a nuestros países.

Pero lo más grave es que a esta situación de pobreza se viene a sumar la inmensa desigualdad en la distribución del ingreso. Sin duda el rasgo más característico y más preocupante de las sociedades andinas es el crecimiento de dicha desigualdad en los años recientes.

El Informe 2002 de la CEPAL da cuenta que el porcentaje de personas con ingreso per cápita menor que el promedio interno es sumamente amplio. Así, en Bolivia el 73.6% de la población tiene un ingreso menor que el promedio, el índice en Colombia es de 72.4%, en Ecuador de 72.3%, en Perú de 70.3% y en Venezuela es 68.7%.

La exclusión social es otro de los problemas que afecta a nuestros pueblos como resultado, en gran medida, de la falta de una educación de calidad y, por consiguiente, su incapacidad de acceso a la cultura, al “trabajo decente” (en palabras de la OIT) y su desconexión de las oportunidades de competencia exigidas por la globalización. De otro lado, la marginalidad de ciertos importantes sectores, asociada a factores étnicos y de género, se confirma como un problema cada vez más complejo, que agrega un componente negativo a nuestro panorama social.

Por eso, no hay duda que el mayor y más urgente desafío que enfrentan nuestras naciones es el desarrollo con equidad social, que genere empleo digno para todos y que garantice el acceso a la educación y a la salud al conjunto del conglomerado social, sin diferencias de género, edad o de origen etno-cultural.

La integración tiene el deber de contribuir, de manera más explícita y eficaz, al mejoramiento persistente de las condiciones de vida de nuestros pueblos, tal como lo establece el Acuerdo de Cartagena en su artículo primero.

Traducir en acciones y resultados concretos ese enunciado político y obligación jurídica es responsabilidad de todos los que tenemos por función y misión concretar la integración andina. Y este desafío se hace aún más complejo porque el desarrollo económico y social de nuestros países se desenvuelve en un contexto global cada vez más competitivo, que ofrece ventajas pero que también entraña riesgos si no adoptamos las necesarias previsiones.

Es por ello que, a lo largo de las visitas que he realizado a cada uno de los países miembros luego de mi toma de posesión el pasado 15 de enero, he propuesto a los más diversos actores de cada una de las naciones andinas un nuevo Diseño Estratégico para la integración, que vaya al encuentro de las dos grandes agendas que confrontamos: la de la globalización y la del desarrollo. La primera, representada por negociaciones desafiantes, que ofrecen importantes oportunidades asociadas a las dinámicas de la Sociedad de la Información, así como a las posibilidades de acceso a los mercados más exigentes si nuestros países adoptan la decisión de competir con procesos fundamentados en el conocimiento. La segunda, como ya lo expresé, caracterizada por la persistencia de fenómenos de pobreza, exclusión y desigualdad, es decir, la brecha social histórica que nuestros países aún no han podido resolver y que está erosionando la gobernabilidad democrática de los países andinos, en un contexto de debilidad institucional, fragilidad del sistema político y, en general, una desafección de la ciudadanía hacia el Estado y la política.

En esta perspectiva, consideramos muy importante focalizar nuestras acciones desde la integración andina en los sectores más vulnerables. Por un lado, debemos volver nuestra mirada sobre el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas urbanas que, en promedio, representan más del 60% del empleo en los países andinos; mientras que en países como Colombia y Perú generan, respectivamente, el 35% y el 42% de la producción nacional. Pero, por otro lado, estamos en la obligación de atender al sector rural de nuestros países, que involucra al 30% de nuestras poblaciones. En la actualidad, nos encontramos diseñando propuestas específicas para concertar esfuerzos en materia de desarrollo y competitividad que ofrezcan a estos sectores la oportunidad de enfrentar con éxito los nuevos acuerdos comerciales internacionales y evitar, a toda costa, su exposición pasiva a los efectos de una apertura que podría agravar la fractura social existente.

En este contexto, la propuesta de un Nuevo Diseño Estratégico de nuestro proceso de integración aspira a ser una respuesta de la Comunidad Andina dirigida a contribuir al cierre, paulatino pero eficaz, de la brecha interna y, al mismo tiempo, propiciar una participación eficiente de nuestros países en los diferentes escenarios de negociación hemisférica y global, así como una inserción internacional más incluyente y beneficiosa para todas nuestras sociedades andinas.

Como ustedes conocen, los graves problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social ya ocuparon la atención de los Presidentes Andinos en su reunión ordinaria de 2001, celebrada en Valencia, Venezuela. Posteriormente, en junio de 2003, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó en la Cumbre de Quirama la Decisión 553 con los lineamientos del Plan Integrado de Desarrollo Social.

A partir de ella, funcionarios técnicos de todos los organismos gubernamentales responsables de las políticas sociales han venido formulando un conjunto de propuestas concretas de programas, proyectos y acciones a ser ejecutadas comunitariamente, con el objeto de complementar e impulsar la convergencia de las políticas sociales nacionales con miras al cumplimiento de las Metas del Milenio, aprobadas en las Naciones Unidas, y la estructuración a mediano y largo plazo de un espacio subregional socialmente cohesionado.

De acuerdo con la programación vigente, este Plan Integrado de Desarrollo Social deberá ser consensuado entre las autoridades sociales de los cinco países en el primer semestre de este año, con miras a su aprobación en la Cumbre presidencial andina que se realizará en julio próximo en Cuenca.

En el marco de la Cumbre de Quirama, en junio de 2003, los Presidentes andinos reiteraron ese propósito al conferir: "La máxima prioridad al diseño, coordinación y convergencia de políticas sociales que conduzcan al desarrollo de estrategias específicas y articuladas de cohesión social, lucha contra la pobreza y la marginalidad, que contribuyan a la consolidación de la democracia y al fortalecimiento de la gobernabilidad en la Comunidad Andina, así como a la

generación de espacios más amplios para la participación de actores y organizaciones sociales.”

En Quirama se expidieron también Decisiones –que, conforme al ordenamiento andino, son jurídicamente vinculantes– para establecer tres instrumentos sociolaborales fundamentales, que marcan una nueva etapa del proceso de integración, al establecer de manera gradual el libre tránsito de trabajadores en el espacio subregional; garantizar a éstos y a sus dependientes su seguridad social, con independencia del país de residencia dentro de la Comunidad Andina; y, asegurar a los trabajadores condiciones comunes de seguridad y salud en el trabajo.

Asimismo, y siempre dentro del ámbito sociolaboral, podemos exhibir algunos importantes avances en las acciones que adelantan el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, así como los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos. Estos tres sectores participarán en el nuevo Convenio Simón Rodríguez, con un formato tripartito y paritario, con el propósito de definir y coordinar las políticas comunitarias referidas a los temas sociolaborales. Merece destacarse que las recomendaciones producidas al interior de este Convenio deberán ser adoptadas por consenso, lo cual implicará desarrollar un alto nivel de concertación y visión compartida entre los tres sectores participantes.

Un aspecto relevante, en este contexto, ha sido la firma del Acuerdo Marco Tripartito para la constitución del Observatorio Laboral Andino, suscrito en diciembre de 2002 por el Presidente del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y los Presidentes de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos. Esta iniciativa busca crear un instrumento fundamental para el análisis, definición y seguimiento de las políticas comunitarias en materia sociolaboral que contribuya a facilitar los próximos trabajos del Convenio Simón Rodríguez y dar seguimiento a los ejes temáticos laborales en el espacio comunitario. Resulta fundamental poner en marcha en el más breve plazo esta iniciativa que nos permitirá contar con una herramienta de gran utilidad, para lo cual el Consejo Económico y Social de España nos ha ofrecido su generosa colaboración.

En la perspectiva de las negociaciones de libre comercio, materia específica de este Seminario, el tema socio laboral reviste también la mayor importancia.

En primer lugar, porque la integración andina surge de una experiencia común, así como de unos principios, criterios y normas compartidas.

En segundo lugar, porque los países andinos hemos sido capaces de articular posiciones conjuntas, acordar normas jurídicas consensuadas y construir un acervo institucional y legal que nos será de suma utilidad en las negociaciones con terceros.

Y, finalmente, porque los objetivos de la integración andina en materia socio-laboral –que hemos fortalecido recientemente mediante las mencionadas Decisiones– son un referente que debe ser tenido en cuenta en las negociaciones.

En suma, la Comunidad Andina es el espacio común desde el cual deben proyectarse nuestros esfuerzos y una herramienta valiosa para la inserción global que ya han emprendido nuestros países.

Permítanme concluir esta presentación con dos reflexiones personales:

La primera es, necesariamente, de carácter político. Cada vez estoy más convencido de que la cohesión de las sociedades andinas pasa por profundas reformas políticas que vuelvan a conectar al Estado con la sociedad, ya que en nuestros países los sistemas y mecanismos vigentes se están mostrando incapaces de responder a las expectativas de nuestra población sobre el sistema democrático, fundamentalmente en lo que respecta a mejorar su calidad de vida y la inclusión social. En consecuencia, la agenda social andina también debería estar acompañada en los próximos meses y años por una modernización y fortalecimiento de los

sistemas de representación que vuelva a hacer de los partidos políticos los espacios naturales de la interlocución de nuestros ciudadanos con el Estado y de nuestros Congresos Nacionales los escenarios más propicios para el ejercicio de una democracia participativa.

La segunda y última reflexión se refiere al campo de las políticas públicas. Un número cada vez más amplio de políticos, economistas y sociólogos de nuestra región reconocen que la débil relación entre crecimiento económico y mejoramiento del bienestar obedece, entre otros determinantes, a la concentrada distribución del ingreso y de la riqueza en nuestras sociedades. Son escasos y poco eficientes los medios y mecanismos actualmente existentes para una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico. Tan importante como crecer económicamente de manera dinámica, estable y sostenida, es corregir progresivamente la distorsión que representa la desigualdad de ingresos y de oportunidades que prevalece en las sociedades andinas.

En ese contexto, una educación de calidad y en valores es absolutamente indispensable e impostergable no sólo para la equidad social sino para la democracia y el desarrollo económico. Por lo tanto, estamos en la obligación de concentrar renovados esfuerzos en la calidad de la educación pública de nuestros países, como un instrumento poderoso para la superación de la desigualdad y el avance hacia mayores niveles de cohesión social.

Estoy convencido de que acciones concertadas desde la Comunidad Andina, alrededor de estas reflexiones, contribuirían de manera notable a mejorar las condiciones de vida de nuestros ciudadanos y, por tanto, a la cohesión social y la gobernabilidad democrática de nuestra subregión.

Muchas gracias.

INTEGRACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN LA COMUNIDAD ANDINA

Panel

DR. JOSE MARCOS SANCHEZ ZEGARRA (*)

Asesor de la Presidencia del Consejo Consultivo Laboral Andino

1. Introducción

Mi agradecimiento a los organizadores por la invitación cursada al Presidente del Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA), que lamentablemente no ha podido acompañarnos el día de hoy y en cuyo nombre hago extensivo sus saludos a todos los presentes.

Vamos a presentar la visión que desde el Consejo Consultivo Laboral Andino tenemos de la dimensión social de los procesos de integración y en particular de la integración andina. Previamente recordemos que el CCLA es un órgano de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) conformado por las Centrales y Confederaciones Sindicales más representativas de cada uno de los países andinos, estamos hablando en estos momentos de 16 centrales en los cinco países; por tanto vamos a presentar los puntos de vista de los trabajadores.

2. Acuerdos de Integración Regional vs. Tratados de Libre Comercio.

En realidad nos han ayudado bastante las exposiciones anteriores, habría que subrayar que una característica de la globalización es que viene acelerando la construcción de los bloques comerciales a través de dos vertientes por un lado los llamados Acuerdos de Integración Regional (AIR) y de otro los Tratados de Libre Comercio (TLC), que muchas veces se entienden como sinónimos pero que en realidad son conceptos muy diferentes.

Digamos que mientras que un Tratado de Libre Comercio (TLC) simplemente aborda la dimensión económica o comercial entre dos o más países, visto como un *"business"*, un Acuerdo de Integración Regional (AIR), que también es un Tratado entre dos o más países, intenta vincular a las partes de manera integral, no sólo a través de la dimensión económica sino también una dimensión social, política, cultural, entre otros.

Los TLC se entienden como un negocio cuyo resultado final dependerá no sólo de mostrar una mejor técnica de negociación, sino también y principalmente de la fuerza negociadora de las partes. Si la debilidad de una de las partes es muy grande la "desigualdad en el beneficio podrá llegar a ser insultante".¹

En un AIR las partes entienden que están construyendo un destino común por tanto la lógica no necesariamente es obtener los mejores resultados a costa de la otra parte; asumiendo que el objetivo final es lograr el bien común de ambas partes, pudiendo incluso asumir políticas desventajosas temporalmente, en aras de acortar los desequilibrios entre las partes.

De hecho estamos hablando de dos grandes modelos, el modelo europeo y el modelo norteamericano, ambos en permanente evolución. En el caso de la Unión Europea (UE), el proceso de integración más antiguo del mundo, en estos momentos está celebrando el ingreso de 10 nuevos miembros; con lo cual pasa de ser la Europa de los 15 a ser la Europa de los 25, con todo lo que eso supone en un proceso de integración. Recordemos que la UE ha adoptado también una moneda común, denominada Euro, eliminando las monedas nacionales, algunas muy fuertes como fue el marco alemán.

(*) Abogado Laboralista. Presidente del Programa Laboral de Desarrollo (PLADES), Asesor del Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) y Consultor externo de OIT.

¹ Sichar, Gonzalo y otro; "Comercio Justo: ¿Una alternativa real?", CIDEAL-Fundación Cideal y Setem, Madrid, 1era. Ed. 2002, Págs. 11 y 12.

En un Acuerdo de Integración Regional (AIR) el compromiso de los países que se unen es un compromiso por el desarrollo de todas las partes que lo conforman, mientras que en un Tratado de Libre Comercio (TLC) sólo existe el compromiso con los intereses que le son propios a cada parte. Dos ejemplos claros de esto. La UE entendió la necesidad de apoyar a las economías menos desarrolladas como en su momento fueron Portugal, Irlanda, España y Grecia; sí, realmente quería convertirse en una potencia mundial.

Ese objetivo por lograr una cohesión social y económica los llevó a crear los llamados “*Fondos Estructurales*” que en la práctica supuso que los países más desarrollados aportaran recursos a favor de las economías menos avanzadas hasta alcanzar cierta homogeneidad. Es lo que va a ocurrir ahora con los nuevos países que están ingresando, como son Polonia, Hungría, Letonia, entre otros.

Un segundo ejemplo, de las ventajas de un AIR, lo tenemos también en la UE, que ha reconocido también el derecho a la libre circulación de sus ciudadanos.² Un ciudadano de cualquier país europeo puede cruzar libremente las fronteras del resto de los países de Europa sin restricción alguna, mientras en un TLC (pensemos el caso del NAFTA) dicho tema no fue materia de negociación, pese a la insistencia del Gobierno mexicano, con lo cual el problema de los emigrantes mexicanos, más conocidos como chicanos, se agudizó.

De hecho ninguno de los TLC firmados recientemente –dígase TLC-Chile, CAFTA–, ni el proyecto de ALCA ni el TLC-Andino que se vienen negociando, prevé reconocer el derecho a la libre circulación de sus ciudadanos entre las partes. Por el contrario, las normas migratorias norteamericanas se han endurecido a raíz de los atentados del 11 de setiembre.

Entre paréntesis mencionemos que la actual estrategia norteamericana de impulsar los TLC responde al impasse surgido alrededor del ALCA, actualmente casi paralizado por la fuerte oposición de Brasil, Argentina y Venezuela; que ha llevado a privilegiar la firmas de TLC bilaterales con algunos países de la región, con excepción de los países del MERCOSUR y Venezuela, que siempre plantearon la necesidad de ir a una negociación en bloque de toda Sudamérica, posición que dicha estrategia divisionista busca impedir.³

3. Participación Social en la Comunidad Andina

Regresemos a la Comunidad Andina de Naciones que es nuestro tema. La CAN se adscribe al modelo europeo, de hecho estamos celebrando 35 años de Comunidad Andina, es el segundo proceso de integración más antiguo del mundo.

El proceso de integración andino presenta una estructura institucional mucho más completa y avanzada que cualquier otro proceso de integración en Latinoamérica.

Ya lo mencionó otro expositor, hay gente en el MERCOSUR que ve con sana envidia el desarrollo institucional alcanzado por nosotros, tenemos por un lado el Consejo Presidencial Andino, que es el órgano máximo de la CAN, el Consejo de Ministros de RR.EE., la Comisión de la CAN, la Secretaría General como órganos más ejecutivos; asimismo, tenemos el Tribunal de Justicia Andino y el Parlamento Andino y como órganos financieros a la Corporación Andina de Fomento (CAF) y al Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR); órganos educativos como la Universidad Simón Bolívar y los órganos consultivos que constituyen el mecanismo de participación de la sociedad civil con que cuenta la CAN.

² Actualmente los países andinos, con excepción de Venezuela, reconocen el derecho de libre circulación de sus ciudadanos con la sola presentación de sus documentos nacionales de identificación, sin necesidad de visas ni pasaportes. Ver Decisión N° 503 en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D503.htm>.

³ Recientes informaciones periodísticas dan cuenta que próximamente los Presidentes de la Comunidad Andina y el MERCOSUR suscribirán una declaración orientada a dar nacimiento a la “Comunidad Sudamericana de Naciones”.

Durante muchos años estos órganos fueron básicamente el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) y el Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA), recientemente se han creado otros tres órganos consultivos como son la “Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”⁴, la “Mesa Andina de Trabajo sobre la Promoción y Protección de los Derechos del Consumidor”⁵ y el “Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales”⁶; aunque estas tres últimas hasta el momento no se han puesto en funcionamiento. También están los llamados Convenios Sociales: el Convenio Andrés Bello, que aborda las políticas educativas de nuestros países; el Convenio Hipólito Unanue, para políticas de salud; y el Convenio Simón Rodríguez, recientemente revisado⁷ y que sería un foro tripartito (Ministros de Trabajo, Empresarios y Trabajadores) para abordar el diseño de políticas sociolaborales.

4. Dimensión Social de la Integración

Empecemos señalando que existen dos conceptos complementarios: una la llamada “dimensión social” y otra la que conocemos como “agenda social”. Mientras la dimensión social comprende una visión amplia y general que cubre toda la temática social de la integración, sin ubicación temporal, la agenda social ubica determinadas prioridades o metas en materia social en un plazo determinado de tiempo. Digamos que la dimensión social es el objetivo final a alcanzar, la agenda es lo que vamos a abordar en el corto plazo. Algunos temas de la dimensión social podrían ser la creación de políticas sociales comunitarias, participación de la sociedad civil, mejor calidad de vida de los ciudadanos andinos y construcción de una identidad como ciudadano comunitario, mientras que la agenda social serían las iniciativas concretas para lograr dichas metas.

5. Agenda Social del CCLA

Veamos cuál ha sido la agenda que se ha venido trabajando en el marco de la CAN y cómo ha participado, de manera activa, el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA).

En primer lugar señalaremos que el CCLA, dentro de la nomenclatura legislativa andina, puede emitir “Opinión”, que en otras realidades se conocen como Dictámenes o Recomendaciones que no tienen fuerza vinculante; es decir la manera que tiene el CCLA para pronunciarse al interior del Sistema Andino de Integración (SAI) es a través de la dación de una Opinión. Esta Opinión puede ser a solicitud de la Secretaria General, de los Cancilleres, de la Comisión o, por iniciativa propia, de ahí el nombre de Consejo Consultivo.

Hay que señalar que en estos últimos años el CCLA ha emitido 23 opiniones⁸, pronunciándose en temas relativos a la integración de los más diversos, ha emitido opinión en el tema del ALCA, en lo referido a la seguridad social, en el tema de migraciones, respecto de la Carta Andina de Derechos Humanos, Observatorio Laboral Andino, entre otros. Recientemente acaba de aprobar una Opinión sobre Trabajo Infantil y otra sobre el Tratado de Libre Comercio que se viene negociando con Estados Unidos.

Tenemos también como parte de esta agenda, la promoción de una normativa comunitaria sociolaboral, que permita reconocer derechos laborales comunitarios al interior de la Comunidad Andina.

En el ordenamiento jurídico de la CAN la norma máxima de su pirámide legislativa se conoce como “Decisión”. Ustedes sabrán que las Decisiones tienen carácter de obligatorias a todos los países de la CAN por tratarse de una norma supranacional, en el marco de un proceso de

⁴ Ver Decisión N° 524 en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d524.htm>

⁵ Ver Decisión N° 539 en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d539.htm>

⁶ Ver Decisión N° 585 en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d585.htm>

⁷ Ver texto del Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/simonrodriguez.htm>

⁸ Ver sus textos en la WEB del CCLA: <http://www.ccla.org.pe/legislacion/opiniones/opiniones.php>

integración, que supone la cesión voluntaria de soberanía; en este sentido, cuando se dicta una Decisión, ella es obligatoria para los cinco países.⁹

Recientemente se han aprobado tres instrumentos sociolaborales, aun cuando todavía no entran en vigencia dado que no concluye el proceso de su reglamentación; pese a lo cual el CCLA considera el hecho un importante logro en la vida de la CAN que por supuesto ha contado con su máximo apoyo, colaboración y elaboración de propuestas.

Hay que señalar que hacía más de 30 años que la Comunidad Andina no emitía ninguna norma de carácter sociolaboral. De hecho se habían aprobado Decisiones hace 30 años en materia de migraciones y seguridad social que nunca entraron en funcionamiento y que han sido recientemente revisadas y actualizadas; a las cuales se ha añadido una nueva Decisión comunitaria en materia de salud laboral.

El Consejo Consultivo Laboral Andino está trabajando estrechamente con el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo (CAMT)¹⁰ apoyando las iniciativas orientadas a promover normas comunitarias en los temas de empleo, abolición del trabajo infantil y formación profesional. De hecho, sobre este último tema el CCLA presentó una propuesta, contenida en su Opinión N° 18 que sirvió de base para las discusiones del **“Primer Taller Subregional sobre Desafíos de la Formación Profesional en los Países Andinos”**¹¹, lo que permitió alcanzar consensos importantes. Próximamente queremos iniciar la discusión en materia de generación de empleo que creemos que es uno de los problemas más graves que enfrenta la región.¹²

Adicionalmente está el tema de los derechos fundamentales. Se mencionó que curiosamente no tenemos ninguna norma en cada uno de los derechos y como normativa se ha mencionado el tema del PIDS, que es el Plan Integrado de Desarrollo Social. Lo cierto es que la CAN cuenta con una “Carta Social Andina”¹³ aprobada por el Parlamento Andino y una “Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”¹⁴ a las que volveremos más adelante.

6. Déficit democráticos de la Integración Andina.¹⁵

Si bien la Comunidad Andina ha logrado avances muy importantes en los años recientes, el balance general de los resultados alcanzados, sin embargo, dista mucho aun de ser satisfactorio, existiendo todavía un conjunto de déficits democráticos que es necesario superar. A continuación mencionaremos algunos de ellos que nos parece importante abordar.

Parlamento Andino

A nivel de Parlamento Andino todavía no hemos logrado ir a la elección directa de sus miembros, a diferencia del Parlamento Europeo cuya totalidad de sus miembros son designados por una elección democrática. En la actualidad sólo un país andino, Venezuela,

⁹ Se hace referencia al principio de primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno.

¹⁰ Ver su página WEB en: www.camtandinos.org

¹¹ Ver Actas del Taller en: <http://www.camtandinos.org/actividades.php>

¹² Con posterioridad a esta exposición se ha celebrado la **“Conferencia Regional Andina sobre Empleo”** cuyos materiales y resultados puede descargarse en: <http://www.camtandinos.org/crae/default.htm>

¹³ Ver texto en: <http://www.parlamentoandino.org/publicaciones/libros/Carta%20Social%20Andina.pdf>

¹⁴ Ver texto en: http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/cart_DDHH.htm

¹⁵ El déficit democrático es un concepto que se invoca principalmente para mostrar la falta de una democracia amplia en los procesos de integración, que los hace ver inaccesibles al ciudadano común por la complejidad de su funcionamiento. Refleja una percepción, según la cual el sistema institucional comunitario carecería de una legitimidad democrática real, pese a la designación oficial de los miembros que la dirigen por parte de los Estados miembros.

Ello ha llevado a los diferentes procesos de integración existentes -dígase Unión Europea o MERCOSUR- a implementar en el tiempo un conjunto de iniciativas más amplias dirigidas a acercarlos más a los ciudadanos.

cumple con elegir democráticamente a los miembros que, en su representación, integran el Parlamento Andino; en el resto de países, ellos son designados arbitrariamente por cada Parlamento Nacional. Hay que señalar sin embargo que existe un proceso en curso para que, en el resto de países, sus ciudadanos puedan elegir por sufragio universal y directo a los integrantes del Parlamento Andino, en representación de su país.

Adicionalmente hay que señalar que resulta poco útil que democraticemos el Parlamento Andino si éste mantiene escasas competencias. Para empezar, no cuenta con el derecho de legislar, competencia básica de cualquier Parlamento; tampoco se le reconoce competencias de control o designación de los miembros de la Comisión, que por ejemplo sí reconoce la Unión Europea, que ha venido ampliando sucesivamente los procesos de codecisión en los que obligatoriamente debe intervenir su Parlamento. No nos queda duda entonces que el Parlamento Andino debiera jugar un rol más protagónico en la generación de la normativa comunitaria.

Tribunal Andino de Justicia

Igualmente contamos con un Tribunal Andino de Justicia que se ha construido bajo una lógica exclusivamente comercial, pensado para solucionar básicamente litigios del comercio internacional, sin embargo deberíamos avanzar también en diseñar un Tribunal con competencias también en el área social para garantizar los derechos de los ciudadanos andinos, siguiendo también el ejemplo de Europa.

Al respecto mencionemos que entre las primeras sentencias que dicta el Tribunal Europeo, en defensa de los derechos de sus ciudadanos, estuvieron aquellas referidas al reconocimiento del derecho de las mujeres a la igualdad de oportunidades, generando una frondosa jurisprudencia en un tema orientado claramente a mejorar las condiciones laborales de sus ciudadanos comunitarios.

Consejos Consultivos

Como les mencionaba hace unos momentos el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) ha emitido a la fecha 23 Opiniones, que se han dictado a iniciativa del propio Consejo; es decir, desde que se fundó el Consejo en ningún momento ningún órgano de la CAN lo ha consultado expresamente sobre algún tema, podemos decir entonces que tenemos unos Consejos Consultivos a los que no los consulta nadie. Obviamente es una realidad que debe cambiar si queremos genuinamente la participación de la sociedad civil.¹⁶

Por otro lado, en la experiencia europea encontramos el derecho del Comité Económico Social Europeo (CESE) a emitir dictámenes preceptivos¹⁷, antes de que los órganos legislativos puedan emitir nuevas normas sobre algunas materias específicas, con lo cual la consulta resulta obligatoria en algunos temas concretos. Es más, la UE no puede pronunciarse sobre ningún tema social si previamente no conoce la opinión de su Consejo Consultivo, es decir no basta la simple petición del dictamen; su respeto implica esperar que esta instancia exprese efectivamente su opinión.

Finalmente, tenemos además que estos Consejos Consultivos, tanto los tradicionales de trabajadores y empleadores como los más recientes de Indígenas y Consumidores, no cuentan en la actualidad con un rubro en el presupuesto comunitario andino para su funcionamiento y esa es una responsabilidad de los Gobiernos.

¹⁶ Creemos importante destacar que recientemente la Secretaría General de la Comunidad Andina ha procedido formalmente a solicitar la opinión del CCLA respecto del “Plan Integrado de Desarrollo Social” (PIDS) y el proyecto de “Declaración Sociolaboral Andina” generándose nuevas Opiniones (Nº 24 y 25) para cada uno de los temas. Ver textos en Supra 7.

¹⁷ En contraposición a los dictámenes facultativos.

Derechos Humanos

Es evidente a estas alturas de la historia que todo proyecto supranacional de integración debe tener un sustento referido a los derechos elementales de todo ciudadano que pretende representar. Hablamos de los Derechos Humanos, que si bien se recogen en un conjunto de Tratados y Declaraciones suscritos por los países en forma individual, requiere una reafirmación de los mismos por parte de la entidad comunitaria.

Como ya lo mencionáramos, el Parlamento Andino aprobó la llamada “Carta Social Andina”, lamentablemente sólo es un texto declarativo dado que no tiene fuerza vinculante, al no haber sido firmada por los Presidentes Andinos ni obviamente iniciado su proceso de ratificación.

Algo muy parecido ha sucedido con la “Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, iniciativa a la que el CCLA colaboró con su mejor esfuerzo. Texto que fuera firmado en julio del 2002 por los cinco Presidentes Andinos, lamentablemente no entró en vigencia porque la última disposición final señala que **“el carácter vinculante de esta Carta será decidido por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en el momento oportuno”**, impidiendo así su aplicación efectiva. Resta decir que luego de dos años todavía los Ministros de Relaciones Exteriores no ven necesario otorgarle obligatoriedad jurídica.

7. Cláusulas Sociales y Tratado de Libre Comercio

Dado que el tema central del seminario es el Tratado de Libre Comercio (TLC) voy a centrarme en un punto que creo que puede ser de interés para los participantes: las cláusulas sociales, en particular las referidas a los derechos laborales.

La cláusula por la cual a la firma de un tratado comercial un país se obliga a respetar estándares laborales mínimos a favor de sus ciudadanos, pudiéndose imponer sanciones en caso de incumplimiento; es una definición clásica de lo que se entiende por una cláusula social o una cláusula laboral. ¿Y cuáles serían estos derechos? En principio los derechos contenidos en la Declaración de derechos fundamentales de la OIT; sin embargo en los Tratados que está planteando EEUU, dígame Chile, CAFTA, y ahora el TLC Andino, no solamente se han limitado a estos cinco temas sino que adicionalmente han incorporado los temas de condiciones de trabajo, salario mínimo y salud laboral.

Las cláusulas sociales son una realidad reciente, uno de sus antecedentes más antiguos lo constituye la Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales de los Trabajadores Europeos, que nunca entró en vigencia porque en esa época se requería unanimidad en la UE; era la época en que estaba Margaret Thatcher gobernando Inglaterra y vetó la Carta por lo que nunca pudo entrar en vigencia, sin embargo vamos a ir viendo cómo ha ido avanzando este proceso.

Después, en 1993 está el Tratado de Norteamérica conocido como NAFTA y luego se firma un anexo laboral, llamado Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)¹⁸. En 1996 se vuelve a mencionar este tema de cómo vincular comercio y derechos laborales en la conferencia ministerial de la OMC de Singapur. En ese momento la Declaración final aprueba un pequeño párrafo que en suma dice que la OIT es el órgano competente para velar por los derechos laborales.¹⁹

¹⁸ Ver texto en: <http://www.naalc.org/spanish/agreement.shtml>

¹⁹ El párrafo dice exactamente: “Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de

Lo mismo sucedió en la OIT cuando se aprobó la “Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo”²⁰ en la cual incorpora (en el punto quinto del Acta) una mención diciendo que las normas laborales no podrán ser usada en sentido proteccionista.²¹

Como se aprecia, el tema de la cláusula social ha sido y es un tema muy polémico, donde siempre han habido posiciones muy duras a favor y en contra.

La realidad nos va a demostrar sin embargo que, al margen de la resistencia por aceptar estas cláusulas, o en general la posición de resistirse a vincular comercio y derechos laborales, esto es ahora una realidad tangible.

Veamos la historia reciente, en 2002 la UE revisa las normas que rigen su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), incorporando también condicionamientos de tipo laboral. EEUU por su parte firma el ATPDEA incluyendo también este tipo de cláusula. Igualmente, al momento de firmar su TLC con Chile, nuevamente aparecen referencias a los temas laborales y también en el TLC Centroamericano conocido como CAFTA. Ahora que estamos a puertas de iniciar la negociación andina con EEUU es conocido por todos que también se exigirá respeto a los estándares laborales y medioambientales.

¿Estamos hablando simplemente de posiciones a favor o en contra?. Más importante nos parece remitirse a la finalidad última de un tratado comercial. Teóricamente los países suscriben acuerdos comerciales buscando mejorar las condiciones económicas del país para ofrecer una mejor calidad de vida a sus ciudadanos, sin embargo, curiosamente nos oponemos a una cláusula laboral, que en buena cuenta lo que va a permitir es mejorar las condiciones de vida y trabajo de un sector de esta población, y parece absurdo pretender como objetivo final mejorar las condiciones de toda la población y no empezar a realizar dicho objetivo aprovechando los beneficios que brinda a los trabajadores la suscripción de tales cláusulas.

Adicionalmente hay un tema que creo, desde la otra mirada, hay que tener en cuenta. China ha entrado a la OMC recientemente y la producción de China es increíblemente grande y las industrias difícilmente van a poder resistir esa competencia. Desde esa lógica puede resultar, para países como el nuestro, interesante mantener una cláusula laboral porque eso nos permite diferenciarnos de los países asiáticos, cuyas condiciones laborales son peores, de manera que las restricciones podrían “perjudicar” a estos países y no a nosotros que como el caso de Perú ya ha firmado la mayoría de los convenios internacionales de la OIT.

Para terminar yo diría que una cláusula laboral contribuye a la construcción de una dimensión social mundial, crea un piso mínimo común de derechos laborales fundamentales y reafirma el compromiso de los Gobiernos por la defensa de los derechos humanos.

Muchas gracias.

que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración.” Ver texto íntegro de la Declaración Ministerial en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/wtodec_s.htm.

²⁰ Ver texto en: http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?var_language=SP&var_pagename=DECLARATIONTEXT.

²¹ El texto exacto es: “Subraya que las normas de trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que nada en la presente Declaración y su seguimiento podrá invocarse ni utilizarse de otro modo con dichos fines; además, no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración y su seguimiento.”

INTEGRACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN LA COMUNIDAD ANDINA

Panel

DR. JAVIER IGUÍÑIZ ECHEVARRIA

Profesor Principal de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Estoy siendo muy honrado al permitirme comentar sobre el tema que se ha presentado. El haber escuchado al panel anterior ha sido muy estimulante y voy a concentrarme en el tema central que me parece que es el nexo entre problemática laboral y social.

Primero, todavía, para abrir la agenda más que desarrollarla, quiero recordar que llevamos varias décadas redefiniendo el significado del “área social” de las políticas públicas y reduciendo su ámbito. Esto lleva finalmente a un planteamiento ya oficial de lo que significa área social y sobre qué significa la lucha contra la pobreza. Dicho planteamiento se concentra en aspectos de la pobreza que terminan siendo cuantitativamente marginales, aunque cualquier problema de la pobreza está muy lejos de ser marginal.

El área social, tal como lo entendemos ahora y en lo que a lucha contra la pobreza se refiere, terminó siendo definida en EEUU, en debate con la llamada “guerra contra la pobreza” (*War on Poverty*) de Kennedy y Johnson y fue establecido en un país ya desarrollado como EEUU, en un país que venía creciendo por largos años de manera ininterrumpida, en un país en que el Estado hacía grandes inversiones en infraestructura y en un país, por lo tanto, en el que a pesar de eso todavía quedaban pequeños reductos de pobreza “dura”, resistente a todo eso. La propuesta es la focalización. Cuando los políticos norteamericanos se fijan en esos remanentes que eran a menudo jóvenes negros, barrios específicos, zonas localizables, diseñan lo que está significando ahora el área social o las políticas sociales de lucha contra la pobreza.

Lo que estamos haciendo es trasladar aquella manera de enfrentar “lo social” a economías que no son como los EEUU, que no son tan desarrolladas, que no han venido creciendo como aquella lo hizo en esa época; economías en donde el Estado está reduciendo su responsabilidad en el campo de la inversión generadora de empleo y, por lo tanto, estamos apuntando –cuando apuntamos al área social– a aspectos que sustituyen el papel que el sector privado no cumple. Por eso resultan ineficaces para reducir la pobreza.

Digo esto porque hay que mantener firme la relación entre lucha contra la pobreza y problemática laboral como lo busca –lo he escuchado– el trabajo de la CAN. Creo muy importante aferrarse a esa conexión y no desconectar la pobreza de lo laboral en su conjunto, como se desconecta en la definición contemporánea de área social.

El segundo punto a comentar es sobre la conexión pobreza, gobernabilidad y democracia. Quiero recordar que estamos inquietos sobre la pobreza, en parte por razones ajenas a nuestro interés por los pobres. Estamos inquietos por la cuestión social en parte por la inestabilidad política que consideramos que nos produce esa situación y por el celo democrático que sin duda tenemos. Consideramos a la pobreza un peligro para la democracia. Con esto no quiero desmerecer ni la intención ni la eficacia de la lucha contra la pobreza, porque creo que la lucha contra la pobreza, en los países que la han ido resolviendo, ha sido una lucha en realidad también por motivaciones subalternas. Por ejemplo, había que tener buenos soldados para pelear en la guerra. En fin, los motivos rara vez fueron los pobres mismos pero, como voy a decir al final de esta breve presentación, también es importante, a mi juicio, tomar en cuenta esta motivación principal para ser más eficaces.

Tercer punto. La relación entre pobreza, gobernabilidad y democracia, por supuesto es complicada. Hay quienes afirman que el crecimiento es la clave para la sostenibilidad de los gobiernos democráticos. Aun así, tanto en la economía como en otras áreas de las ciencias sociales se está estableciendo un balance mejor entre desigualdad y crecimiento como factores

influyentes en la política. Afirmaciones como “primero hay que crecer, luego distribuir” tienen cada vez menos asidero y la razón es conocida y cada vez es más sustentada. Si no se reparte mejor tampoco se crece y si se dice esto no es por el viejo argumento de que mayores mercados internos justificaron, por ejemplo, las reformas agrarias, sino por razones derivadas de la inestabilidad social, de la delincuencia común. Se trata de las dificultades para atraer inversión nacional y extranjera de largo aliento y no sólo especulativa en contextos inestables y en donde la base de esa inestabilidad es la desigualdad.

La expresión “desigualdad primero y crecimiento después” está readquiriendo una importancia que había perdido entre los analistas, incluso empíricos, que choca con lo que hemos venido diciendo o escuchando en los últimos años.

En cuarto lugar, debemos preguntarnos por la cohesión social. La cohesión interna es vista cada vez más como necesaria para que haya inversión, pues sino la tendremos en enclaves mineros o de maquiladoras, pero no en el conjunto de la base económica territorial de nuestras sociedades.

Tratar sobre la cohesión social es ir más a fondo que en el tema de la desigualdad pues alude a muchas desigualdades además de la económica. En varios países hemos oficializado la segmentación de sociedades como la nuestra que ya estaban segmentadas. Hemos hecho AFPs para un grupo de nosotros mientras que el otro va por otro lado; hemos diseñado EPSs para un grupo de nosotros, mientras que la salud pública va por otro lado; hemos aumentado la desigualdad de la calidad de la educación al parecer tanto dentro de la privada como entre la privada y la pública y nos hemos reservado la privada porque la pública es inaceptable y menos si es para nuestros hijos. Lo que estamos es protegiéndonos con una institucionalidad que nos protege a nosotros, reclamamos que no hay que pagar más impuestos, que no debemos aumentar los salarios en las empresas y que, por tanto, el resto de la sociedad se las arregle más o menos como pueda. ¿Qué quiere decir esto?. Que en muchos de nuestros países estamos institucionalizando la falta de cohesión social; estamos reduciendo los vasos comunicantes entre sectores sociales de nuestras sociedades y nos estamos haciendo más insolidarios y, en consecuencia, estamos abonando el terreno de una inestabilidad que no sabemos cómo pero que está contribuyendo a la anomia y el conflicto.

En quinto lugar, la relación Estado–Sociedad Civil me parece crucial. Estoy de acuerdo con la importancia asignada al tema. Estoy asesorando a la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Las mesas están entre las pocas iniciativas en las que se van cerrando algunas de las brechas sociales. Ciertamente no la del ingreso o la de la seguridad social, pero por lo menos la gente debe poder decir: “por lo menos me han consultado, he intervenido, fui una de las voces intervinientes en lo que se hizo”. Pero son cruciales tanto la representación como la participación tal y como se señaló. Creo sin embargo que para que la representación tenga la legitimidad que debe tener, tiene que estar respaldada por la participación. Ejemplos de ello son la permanencia de alcaldes que pusieron un gran acento en la participación. Creo que no se debe contraponer una a la otra, sino que se deben ayudar mutuamente y si no van juntas creo que las dos fracasan.

Pero, ¿cómo se relacionan Estado y Sociedad Civil (SC) en sociedades segmentadas? Creo que la relación Estado y Sociedad Civil debe tomar más en cuenta esta segmentación oficializada, institucionalizada. ¿Con qué Sociedad Civil se relaciona el Estado? ¿Con la sociedad civil que casi no requiere de Estado porque tiene suficiente plata como para no demandar buenos servicios públicos, porque no los necesita?, ¿O una sociedad civil que está desesperada por un servicio público de estafa? ¿O las dos juntas o quizá separadas?. Ahí creo que tenemos una agenda que en general es la agenda de los países andinos, porque hemos formado instituciones de maneras parecidas y creo que no en direcciones adecuadas.

En sexto lugar, dije antes que me parecía bien que esté conectado el tema del empleo con el desarrollo social; ya dije que ese es un logro al cual hay que aferrarse porque es justo el que va en contra de esta segmentación. En la medida en que los asalariados estén organizados, más

sindicalizados, trabajen en empresas más tecnificadas y grandes, tienden a estar en la “sociedad civil uno”, mientras que el resto informal y campesino tiende a estar en la “sociedad civil dos”. Este es un esquema bastante rígido pero espero que ilustrativo por lo menos para llamar la atención sobre el punto de fondo.

Llegando a la dimensión más económica, ¿Cómo juntar los dos temas y las dos sociedades civiles como para que el nexo Estado-Sociedad Civil aluda a un esquema de cohesión nacional y a una política más constructiva?. Creo que hay por lo menos tres nexos entre las sociedades civiles en esa simplificación que he hecho, que me parece que hay que profundizar y que hay que cuidar en una estrategia alternativa de desarrollo nacional. En primer lugar, tenemos que exportar, tenemos que generar más divisas; no hay forma de salir adelante sin divisas, no porque el mercado externo deba sustituir al interno, eso sería fatal para la economía y para la democracia, sino porque las divisas son necesarias para la propia extensión del mercado interno en economías que son y serán tan dependientes de su inserción internacional.

Eso sí, tenemos que lograr –y eso es lo nuevo– que no se queden como en los 60s y 70s, básicamente en Lima o en la industria mediana y grande o para el consumo como en los 90s. Hace falta que esas divisas lleguen como factor de capitalización empresarial, y eso no es sencillo pues supone pagar menos deuda y cambiar la estructura de importaciones, traer menos comida, traer mayor conocimiento internacional, insertándonos en el mundo con esos conocimientos y no con productos de la naturaleza, trayendo cultura productiva en equipos, software, etc.

Ese es, para mí, uno de los nexos entre empleo y desarrollo social. Creo, sin embargo, que hay que alejarse de la absurda contraposición entre sindicatos y empleo formal. En efecto, se ha acusado a los sindicatos y a sus demandas de promover la informalidad, de plantear exigencias que encarecen la mano de obra formal. En realidad, esa acusación no resiste la evidencia. La enorme caída en sindicalización y en remuneraciones reales ha correspondido con un aumento y no con una disminución de la informalidad. La ilegalidad se ha expandido mientras que la formalidad ha retrocedido cuando la sindicalización y las remuneraciones caían de manera difícil de imaginar por su magnitud.

Mas bien, otra conexión positiva entre una sociedad civil y la otra es la que se da por medio de los salarios. No hay desarrollo de pequeña empresa agrícola, urbana o microempresa si es que no hay una demanda interna en crecimiento, si es que no hay un mercado en expansión. Esto es importante porque llevamos 20 años diciendo que nuestro principal problema de estabilidad, la inflación, se resuelve reduciendo el mercado interno. La herramienta reductora de la demanda y del mercado han sido los ajustes macroeconómicos.

Es que, como se dijo en el panel anterior, los nuevos productos requieren más mercados, nuevos procesos productivos requieren más mercados, los que no crean nuevos procesos, también requieren más mercados porque tienen que aprovechar economías de escala. Todos apuestan a más mercados y nuestros países, con las políticas de ajustes, resolvían su problema reduciendo su mercado. Por eso, lo que hay de micro y pequeñas empresas es lo que sobrevivió a políticas en las cuales ni cambio tecnológico ni economías de escala ni, por supuesto, nuevos productos tienen campos de expansión y de progreso. Esas empresas han operado con viento en contra.

No hay forma de generar empleo en nuestros países si es que no tenemos políticas de expansión del mercado interno y eso en parte es remuneraciones, es sindicato, es política salarial, es pacto de productividad y remuneraciones como hemos aprobado en el Acuerdo Nacional que debe hacerse. Hay que buscar la fórmula precisa porque si no se logra una en ese campo formal laboral, tampoco el otro funciona de manera progresista. Es necesario pensar en la economía tomando en cuenta oferta y demanda, y no sólo la oferta, como ha estado de moda en los últimos 20 años.

Finalmente, debemos destacar el nexo tributario entre las sociedades civiles. La educación pública mencionada en una de las presentaciones es justamente uno de los temas puente entre una sociedad civil y la otra, entre un Perú y otro, como a veces se dice. Elemental, diríamos nosotros, pero ha sido casi vergonzoso decir en los últimos 20 años que había que impulsar la educación pública. Más bien, mientras el poder adquisitivo de las familias se reducía a niveles increíbles y se precarizaba en el mundo de los asalariados, la investigación se dedicó a evaluar la medida en que esas familias estaban dispuestas a pagar por la educación. El abandono de la educación muestra que el interés no era que el Estado hiciera mejor su trabajo sino que las familias asumieran partes crecientes del mismo para liberar recursos públicos en función de otras prioridades, como el mayor servicio posible de la deuda externa. Por eso, el nexo tributario es muy importante. No ha sido así, y por eso hay que insistir en la necesidad de pagar más impuestos, hay que llegar a 20, 25% del PIB para que los más pudientes contribuyan más al desarrollo de toda la sociedad. En el Acuerdo Nacional hemos aprobado “no menos de 18%”. Esto no disminuye la necesidad de ampliar la base tributaria y de generar una cultura cívica que incluya el cumplimiento por todos de esa responsabilidad.

Si esa sociedad civil primera no quiere evadir y eludir menos y pagar más impuestos y tampoco pagar más salarios y las divisas generadas con la actividad exportadora no se quedan en mayor proporción, en el país todos nos vamos a lamentar. El conflicto y la falta de cohesión entre peruanos, tengan la forma que tengan y cómo terminen adquiriendo, disuaden a la inversión. La inversión es imprescindible pero cualquier inversión no ayuda a esa conexión entre empleo y desarrollo social.

Muchas gracias.

LA DIMENSIÓN SOCIO LABORAL DEL DESARROLLO (*)

DR. VIRGILIO LEVAGGI VEGA

Especialista Regional en Integración Socioeconómica y Trabajo Decente (OIT).

Quiero agradecer, en primer lugar, la invitación a participar en esta reunión y felicitar a quienes han tenido la iniciativa de organizarla en esta casa, que es la casa de todos los que hemos nacido en los países andinos. Quisiera ser bastante directo y comenzar con el tema que se me ha asignado planteando algunas preguntas que nos permitirán desarrollar las ideas vinculadas a este punto.

La primera pregunta se plantea en términos muy simples y muy prácticos. Hablamos mucho de libre comercio, hablamos mucho de este tipo de iniciativas pero no sé si ahora al hablar de esto tenemos en mente la cuestión del desarrollo, ¿para qué sirve al final de cuenta este libre comercio?, si es un fin en sí mismo o si es un instrumento para algo.

Desde el punto de vista de los TLC, no es ocioso preguntarse si tiene sentido la temática sociolaboral, porque más allá de la parte normativa, quisiera referirme solamente a dos datos:

- El primero, en los nuevos grupos de negociación del ALCA y los tres grupos de trabajo que existen en el ALCA, que es la negociación del tratado hemisférico, no existe ningún grupo dedicado al tema laboral específicamente. Si ustedes revisan la declaración de jefes de Estado y de Gobierno de Miami, en donde se lanzó esta iniciativa del ALCA, en ninguno de los apartados, ni de la Declaración, ni del Plan de acción, se habla sobre el tema laboral. No obstante, no entiendo cómo se puede hacer comercio si la gente no trabaja.
- Entonces habría que plantear algún tipo de relación y, aun hablando del tema normativo, pero específicamente normativo laboral, tener en cuenta que existen tratados de libre comercio que no contemplan esta dimensión, como por ejemplo el suscrito entre Chile y México en su momento.

Creo que las respuestas a estas dos preguntas les pueden dar algunos elementos para esa supuesta agenda social que yo creo ver en el libre comercio.

Durante los últimos lustros, los latinoamericanos hemos aprendido que el crecimiento económico, al cual debe llegar la liberación comercial, no basta para conquistar el desarrollo; un ejemplo concreto es la experiencia de la República Argentina, es decir, no basta o no es suficiente, aunque sí necesario, el crecimiento económico para obtener lo que es el desarrollo y el bienestar de la sociedad. Si los TLC garantizaran el acceso al bienestar de las partes que lo suscriben, no habría necesidad de un seminario como éste. Si yo tuviese la garantía de que suscribiendo un acuerdo de libre comercio he agarrado una vía rápida hacia el progreso, no tendría por qué reunirme aquí con ustedes porque no sería necesario demostrar la validez del libre comercio ni las condiciones en las cuales debe ser hecho.

Ahora bien, creo que los acuerdos comerciales son positivos para determinados sectores económicos, son menos positivos para otros sectores económicos y simple y llanamente van a ser negativos para otros sectores económicos. ¿Estamos preparados para eso? La apertura amenaza a aquellas actividades productivas y de servicios que no resulten competitivas en las nuevas condiciones que se pacten, y esto hay que tenerlo muy claro. En el esquema del libre comercio, la apertura va a significar el quiebre de empresas. Y los que se perjudican no solamente son empresas; en las empresas existen y trabajan personas, individuos que invierten su capital y su esfuerzo.

(*) *“Versión libre, basada en la transcripción magnetofónica realizada con motivo del Seminario “El Trabajo y el Empleo en los Tratados de Libre Comercio”.*

Ahora bien, yo creo que no hay que pensar, a la hora que se suscribe el TLC, sólo en el corto plazo. Porque la liberación comercial impacta más allá de lo inmediato en la estructura de la producción y, por tanto, del empleo. La suscripción de un acuerdo de libre comercio, por otro lado, es un acto de política exterior estatal y, a veces, nos olvidamos de eso. Debe recordarse que la política exterior de los Estados, entre otros objetivos, busca responder a necesidades internas de una sociedad aprovechando oportunidades externas. Es decir, existe una lógica en esos TLC; tratamos de alguna manera de aprovechar oportunidades que se dan en el mundo para solucionar problemas que tenemos en nuestras sociedades o potenciar oportunidades que tenemos en nuestras sociedades.

El libre comercio tiene que ver con la organización de los países en la etapa actual de la globalización; de allí su importancia y su relevancia en la discusión pública internacional. Sin embargo, estos tratados tienen que responder a algo que es muy legítimo y que se da en la mayoría de los ciudadanos de los países: mejorar los niveles de vida. Parece impensable que la negociación de tratados de libre comercio prescindiera de temas como la pobreza y la cuestión del desarrollo, yo no entiendo que pueda ser posible plantearse esas iniciativas si no se tiene esto entre las prioridades para la negociación. Además, hay un dato importante: estamos hablando de libre comercio en una región específica del mundo que es América Latina, donde por primera vez en la historia, estamos o está en el poder la democracia y es importante darse cuenta que es necesario una economía para la democracia y, su comercio, es parte de la economía. El comercio tiene que contribuir a la afirmación democrática de los países.

Vamos a la segunda pregunta, y en esto quisiera señalar un argumento fundamental. Hoy en día es importante y se argumenta la importancia del libre comercio porque en los últimos 20 años, 24 países en desarrollo, aquellos que más se han integrado y van rápidamente hacia la economía global, han logrado acelerar su ritmo de crecimiento, incrementar sus niveles de ingreso y mejorar la calidad de vida sus habitantes. Es decir, hay una especie de ecuación entre vinculación a la economía global, a través del libre comercio, y estos tres beneficios. Existen ejemplos de nivel regional: Chile con su apertura unilateral y sus acuerdos comerciales bilaterales y México que, luego del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, exporta más que todos los países sudamericanos juntos.

Sin embargo, esta es sólo una cara de la medalla, ya que la medalla tiene otra cara también. Según el Panorama Social de América Latina 2002 - 2003, la incidencia de la pobreza en la región se encuentra prácticamente en el mismo nivel que en el año 1997, es decir, no ha habido avance sustantivo en la lucha contra ese flagelo durante el período de mayor aceleración de la globalización, que se basa en la liberación comercial y los flujos financieros. Hoy en día hay en América Latina 220 millones de pobres, de los cuales 98 millones viven en la extrema pobreza. Recordemos que la población total de nuestra región supera los 500 millones de personas.

Eso quiere decir que no existe un mecanismo del “derrame” o “chorreo” automático, por el cual los beneficios del libre comercio se extienden automáticamente a todos los habitantes de una sociedad y esto hay que tenerlo muy claro. El hecho de que no existen mecanismos automáticos no quiere decir que no se puedan tomar ciertas acciones para que esto suceda; y allí entra lo que se llama la “gerencia de gestión del libre comercio”. La experiencia mexicana demuestra que puede aumentar la riqueza, pero también la exclusión. Hoy ese país tiene la mitad de sus habitantes en situación de pobreza, no obstante haber suscrito hace más de diez años el famoso TLC de América del Norte, y la experiencia chilena puede exhibir indicadores de pobreza social, mostrando los altos niveles de esa desigualdad estructural que caracteriza a las sociedades de América Latina y que, como ustedes saben mejor que yo, es la más aguda en todo el mundo. Somos el Continente más inequitativo.

Hace algunos días leía que mi amigo Hernando de Soto, destacado miembro de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, establecida por la OIT, señalaba que 4 000 millones de personas viven en la informalidad. Esto quiere decir que 2/3 partes de la población mundial vive en una situación de vulnerabilidad y ajena a las instituciones que permiten acceder más fácilmente al bienestar. Entre las instituciones que permiten acceder más

fácilmente al bienestar está el trabajo decente. En la OIT se ha desarrollado el concepto de trabajo decente en un intento por capturar en lenguaje cotidiano la convergencia en una unidad consultiva y coherente de las cuatro dimensiones del trabajo: el empleo, los derechos laborales, la seguridad y la representación.

Durante los últimos tres lustros, lo que hemos vivido en América Latina es un fenómeno que se conoce como crecimiento sin empleo y eso ha significado el gran aumento de la informalidad. Hoy en día podemos hablar de tasas cercanas al 10% de desempleados en la región, pero no podemos ocultar la realidad creciente de la informalidad o el subempleo en nuestro continente. Sólo en los países del MERCOSUR, y le vale también a los andinos, hoy en día la informalidad llega a casi 5 de cada 10 trabajadores urbanos y, cuando hablo de trabajadores urbanos no me refiero solamente a los que trabajan con un ordenamiento legal a su favor, sino a aquellos que ejercen el derecho a trabajar al margen del ordenamiento legal vigente, es decir, a aquellos hombres y mujeres de nuestros países que ejercitan este derecho que es inherente a toda persona, de trabajar para progresar, aun cuando el ordenamiento legal no lo facilita.

La falta de trabajo decente no es sólo un fenómeno laboral sino síntoma de la presente anomia social y de disfunción de las economías; de la anomia social que puede tomar víctimas y puede ocasionar tragedias como la de llave (en Perú), y de esa disfunción de las economías que no responden, aun cuando haya crecimiento, a las necesidades de las grandes mayorías. Más aún, la falta de trabajo decente es el principal problema político de nuestros países, pues constituye una grave amenaza para las democracias.

El 61% de latinoamericanos afirman que ellos consideran como el principal problema la falta de empleo, la falta de ingresos adecuados y la desigualdad. Y 57% de latinoamericanos acepta que favorecería un régimen no democrático si este régimen le garantizara una solución a sus problemas económicos. Una sociedad que no puede garantizar más y mejores oportunidades de trabajo decente a sus miembros, deslegitima su institucionalidad pública e incluso privada.

Encontramos que el trabajo es un componente esencial del libre comercio, básicamente porque demanda la atracción de inversiones, que es lo que más nos preocupa cuando hablamos de libre comercio. Una de las principales razones para participar en acuerdos comerciales son los nuevos empleos que este proceso puede llegar a generar. Y eso va a depender del contenido de la negociación del libre comercio, de la relación de libre comercio con salarios, empleo y condiciones de trabajo.

El mercado de trabajo, por sus características propias, no es tan dinámico como para que sus participantes se trasladen automáticamente desde actividades que van declinando, a raíz de la apertura comercial, hacia sectores en rápido crecimiento. Toma tiempo a la gente encontrar nuevos empleos, los cuales no necesariamente van a ofrecer mejores salarios a todos, ni garantizar mejores condiciones.

En las tres economías emergentes que estudiamos en Asia, el crecimiento del comercio tenía un efecto generalmente favorable sobre el empleo y los salarios de dicho sector. En cambio, en países de América Latina como Brasil y México, el empleo en el sector manufacturero no ha experimentado ningún cambio significativo, o bien ha disminuido. Los salarios reales de los trabajadores no calificados han tendido a disminuir y la diferencia salarial entre trabajadores calificados y no calificados ha aumentado de forma brusca. Creo que esos elementos tienen que ser tomados en cuenta a la hora que se hacen esas negociaciones, porque además existe una corriente o una sanción en la gente hacia el libre comercio con el siguiente cuestionamiento: ¿Me va a beneficiar o me va a perjudicar?.

Veamos las actitudes que pueden tener los trabajadores de los países menos desarrollados y aquellos de los países más desarrollados. En días pasados, el candidato presidencial demócrata John Kerry acusó a la administración Bush de querer exportar más, es decir, aparentemente, en el debate electoral el tema laboral adquiere una característica importante hoy en EEUU.

La migración de puestos de trabajo americanos hacia el exterior se ha convertido en un tema electoral de gran impacto y, a su amparo, rebrotan tendencias proteccionistas en el país que lidera la llamada globalización. Hay que tener en cuenta que la exportación de puestos de trabajo americanos afecta por primera vez en la historia mundial a los trabajadores de oficina y no solamente del sector manufacturero, debido a la estandarización de procesos contables, por ejemplo, o las facilidades que brinda el internet. Es decir, que la coalición que podría oponerse al TLC internamente en EEUU. no solamente está constituida por trabajadores u obreros de las manufacturas o industrias, sino que hay que añadir también ahora a los nuevos perjudicados en EEUU. que son los trabajadores de oficinas y que tienen una capacidad de acción política mucho más alta.

Negociar cualquier cosa supone, en primer momento, entender la realidad del objetivo de la parte con la cual estamos negociando. Esto es una cosa que los abogados desempeñan desde sus inicios y es importante conocer este nivel de debate al interior de EEUU., y las respuestas que ellos dan para poder tener una posición más sólida para nuestro caso.

Veamos ahora la parte de esta agenda social que creo debe llevar el libre comercio. Honestamente pienso que la dimensión sociolaboral en la liberación comercial debe ser adecuadamente ponderada y su tratamiento, si se busca consistencia, no debería circunscribirse a la dimensión normativa. No creo que pueda visualizarse al empleo solamente como normas laborales; hay que tratar de entender la realidad dinámica del empleo en una sociedad, para obtener mejor posición en la negociación de un tratado comercial; porque ese tratado comercial va necesariamente a tener un impacto sobre el empleo y creo que instituciones como la Comunidad Andina deberían estar muy atentas a la hora que asoman los Gobiernos a esta realidad, que a veces no se estudia y que a veces no se tiene en cuenta.

La parte normativa de alguna manera está saldada en estos tratados internacionales con la famosa Declaración de derechos y principios fundamentales en el trabajo de la OIT. Hay un reconocimiento internacional a las condiciones mínimas, al piso que debe existir. Allí se plantea que el aumento del empleo, la dimensión de la pobreza, la promoción de la integración social y la mejora de la calidad de vida serían beneficios principales que el libre comercio puede ayudar a conseguir y, creo yo, que esa dimensión sociolaboral del libre comercio puede comprenderse a partir de tres dimensiones:

- El libre comercio promueve una nueva realidad productiva;
- El libre comercio genera costos; y
- El libre comercio tiene que tener una legitimidad social para poder operar.

Si no analizamos esas tres vertientes creo que nos perdemos y desperdiciamos este impacto de lo sociolaboral.

Desde el punto de vista de la promoción, la preocupación principal para la liberación comercial es la mejor productividad de las empresas y la competitividad de los países para ubicarse mejor en el mercado exterior y esto va a suponer una nueva cultura laboral. Los privilegiados, el poder político, para obtener ciertos beneficios, no entran en la lógica de sociedades que se comprometen con la productividad, como tampoco se puede entender una cultura laboral que se siga articulando sobre la base de la continuidad social y no de la solución de los problemas sociales. En competitividad no se crece de un día para otro, supone elementos diversos desde los niveles de salubridad y educación en una sociedad, hasta cuestiones como la formación y capacitación profesional o el desarrollo de una institucionalidad facilitadora del progreso que contribuya a disminuir los costos de transacción.

Se argumenta que los inversionistas buscan llevar sus dineros a lugares donde los costos sean bajos. Esto no necesariamente es cierto, porque tan importante como que exista una facilidad de negocio es que exista un entorno social adecuado y que exista una capacidad trabajadora o laboriosa. Empresas norteamericanas que se trasladaron a la India tuvieron que regresar a los

EEUU por quejas de sus clientes en la atención. El punto de la promoción es interesante entenderlo como el esfuerzo que va a suponer a una sociedad el tener que elevar sus estándares sociolaborales para poder ser productiva y, por tanto, competitiva en el mundo global.

Desde el punto de vista de la compensación, el razonamiento es más simple, el área social es muy sensible a los impactos del libre comercio y se torna necesaria la neutralización de sus eventuales repercusiones negativas, entre las cuales se pueden destacar: cierre de empresas, aumento de desempleo en ciertos sectores, y de subempleo y exclusión de quienes no se ajustan a los nuevos requerimientos de productividad. ¿Cuál es el porcentaje de la población peruana que habla inglés y que va a poder integrarse en sociedades competitivas en donde la lengua franca comienza a ser el inglés?, ¿Cuál es el nivel de alfabetismo en computación que tenemos en nuestros países? Todas son condiciones que no necesariamente aparecen a la hora que se negocia pero son supuestos para poder negociar que tienen que ser tomados en cuenta.

Los países involucrados tenemos que asumir políticas que faciliten el ajuste a las nuevas condiciones y asumir políticas quiere decir que debemos tomar acciones para alentar la generación de empleo, definir estrategias expeditas de transición, promover el respeto a la normatividad laboral y tratar en forma especial a los sectores sensibles. EEUU, por ejemplo, ya estableció un programa financiado por recursos públicos que procura asistencia a los trabajadores desplazados por la liberación comercial. Este programa, que fue iniciado hace algunos años, fue ratificado en EEUU el año 2002, y el Presidente Bush hizo la contribución más grande que ha habido en la historia para este tipo de capacitación laboral, para aquellos que son desplazados por la liberación comercial. ¿Tenemos en el país un mecanismo de esta naturaleza? En la última reunión de Ministros de Trabajo de las Américas se aprobó estudiar un mecanismo hemisférico de cooperación, a propuesta de los brasileños, para la promoción del trabajo decente y la formación profesional.

Desde el punto de vista de la legitimación, que es el último punto, les voy a plantear tres preguntas. ¿Se apropia la sociedad de los acuerdos de libre comercio que suscriben sus Estados?, es decir, ¿Hay movimiento nacional a favor de apoyar la negociación comercial, porque lo sentimos, que somos parte de ellos? ¿Participan realmente los ciudadanos en la negociación?, no digo cada ciudadano, sino ¿Si participa el ciudadano, se siente participando?, ¿Tienen nuestros países instituciones sociales auténticamente representativas que faciliten esa participación?. Esto es crucial para que sobrevivan en el tiempo, porque significan una apuesta, una estrategia de desarrollo. Y para que funcionen de forma adecuada, en esta dimensión aparecen los tres puntos que destaco. Lo importante es sensibilizar a la opinión pública, garantizar la participación ciudadana y generar un ambiente de auténtica democratización de la participación.

Como conclusión, creo fervientemente que el desarrollo tiene una dimensión sociolaboral que le es inherente y que debe ser tomada en cuenta en las negociaciones comerciales. Creo que la búsqueda de crecimiento económico es una condición esencial pero no suficiente para la consecución del progreso integral, y creo que es importante tomar en cuenta que todavía hoy el trabajo es la primera institución por la cual la gente puede acceder a recursos e ingresos para poder progresar y sobrevivir. Eso es de vital importancia en América Latina donde la mayoría de nuestros compatriotas, dado el déficit de desarrollo, está luchando por sobrevivir. Creo que el libre comercio es un instrumento que, en el campo de las relaciones internacionales, puede ser complementado con estrategias de integración económica. No creo que el libre comercio sustituya o niegue la valía de esfuerzos como el MERCOSUR, como la Comunidad Andina, como el Sistema de Integración Centroamericano, como el CARICOM, como tampoco ha negado el libre comercio a la Unión Europea. Los procesos de integración son para aliviar las formas a través de las cuales podemos acceder, de una forma más óptima, al dinamismo que genera la liberación comercial y creo que esa es una tarea en el proceso de integración.

Creo, por otro lado, que internamente no se puede responder a la liberación comercial, si los Estados no asumen de una vez por todas que lo político y lo económico tienen que formularse de forma acorde con la realidad social. Cuando vivimos no tenemos nuestra vida política por un lado, nuestra vida social por el otro y nuestra vida económica por el otro. La realidad es profundamente integrada; por tanto, la comprensión de una realidad debería apuntar a ser integrada y la gestión pública de esta realidad debería partir de una cierta integración.

Hoy día, creo que subsiste, en la estructura del Estado peruano, el famoso Comité Interministerial de Asuntos Financieros y, por otro lado, está el famoso Comité Interministerial de Asuntos Sociales, que se creó en el momento en que Alfonso de Los Heros era presidente del Consejo de Ministros. Nosotros colaboramos para que ambos asumieran una Secretaría Común, para que pudieran trabajar en conjunto los Ministros de los llamados sectores económicos y sociales. Porque creo que esa integración de políticas es indispensable para poder sacar provecho del libre comercio.

El libre comercio no es un hecho que va más allá de nuestra voluntad o discapacidad para gerenciarlo. Creo que es importante entender una negociación comercial como un esfuerzo de gestión de oportunidades externas, a favor del desarrollo interno de los países. Por ello, creo que es muy importante un encuentro como éste, que se preocupa por el trabajo y el empleo en el TLC, cuando el país se prepara para una negociación con la primera potencia mundial con la cual compartimos un espacio geográfico común, en el que por primera vez en la historia la democracia es la forma de gobierno en el poder. Una democracia que, por cierto, debe ser consolidada y que, si atendemos a las encuestas de opinión y a la realidad misma, tiene en la superación de la insuficiente generación de empleo de calidad un papel crucial.

Tengo la sensación de que si comenzamos a replantear esta aproximación a la inserción comercial para poner al centro de ella el asunto de cuánto va a beneficiar concretamente a los ciudadanos, tendremos mayores elementos para negociar un tratado y no suscribir un contrato de adhesión con la primera potencia mundial.

Muchas gracias.

ROL DE LOS ACTORES SOCIALES EN LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y LIBRE COMERCIO

DANIEL MARTINEZ FERNANDEZ

Sub Director de la Oficina Regional para América y el Caribe (OIT).

En el caso de los actores sociales, cuando se inicia un proceso de negociación de un TLC, tanto empresarios como trabajadores afrontan un cierto temor. Por el lado de los trabajadores el temor de que el libre comercio se convierta en una nueva forma de imperialismo, en un neo colonialismo por la vía del comercio. Por el lado de los empleadores, hay siempre un cierto temor de que un TLC exija condiciones en materia laboral que impliquen aumentos de costos y por lo tanto reducciones del nivel de competitividad.

Mi impresión, vistos los TLC urgentes, sobre todo los firmados con EEUU y Canadá, es que ambos temores son injustificados. Primero, el libre comercio no es una forma de neo colonialismo, el libre comercio es una necesidad para insertarse mejor en la economía mundial. El problema no es el libre comercio, el problema es si se negocia bien, si se negocia mal, y si nuestra inserción es una inserción en las corrientes menos dinámicas o en las más dinámicas del comercio internacional. El problema es si lo que se vende son productos con alto valor agregado o si lo que se vende son materias prima con poco valor agregado. Ese es el problema.

Por otra parte, no conozco un solo TLC que implique requisitos en materia laboral que aumenten los costos laborales tal como más adelante explicaré.

¿Cuáles son los criterios básicos en el componente laboral de los TLC firmados por EEUU o Canadá con otros países?

El primer criterio básico es que cada país tiene que aplicar su legislación laboral, elaborada, construida, desarrollada de manera soberana, y tiene que aplicarla de forma adecuada a sus capacidades internas y no puede usar esa legislación laboral o, dejar de usarla, para obtener ventajas comerciales. Tiene que ser una legislación laboral soberanamente definida por el país, que respete los derechos fundamentales en el trabajo y que no sea usada o dejada de usar para obtener ventajas comerciales.

En el texto del reciente TLC entre EEUU y Centroamérica se señala que “una parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenida o recurrente”. Son muy importantes los términos “sostenido o recurrente” porque esta es una diferencia fundamental con la OIT. En la OIT un país ratifica un convenio. Un sindicato de una empresa, que considera que la empresa está violando con su forma de proceder el convenio de la OIT ratificado por el país, presenta una queja ante el Comité de Expertos, y la OIT la procesa y consulta al país.

En el TLC se habla de “un curso de acción o inacción sostenida o recurrente”, es decir que no puede usar o dejar de aplicar su legislación de manera sistemática para cambiar la naturaleza del comercio.

El segundo criterio básico es que no se puede usar las normas laborales, la legislación, con fines proteccionistas, y los bajos salarios que están vinculados a bajos niveles de productividad no pueden ser utilizados como argumentos proteccionistas.

Yo no he encontrado en ningún TLC estipulaciones como que, por ejemplo, el despido injustificado se debe compensar con un mes por año trabajado. No, en los TLC el nivel de especificidad al que se llega es solo que la legislación laboral debe respetar los derechos fundamentales en el trabajo y que no puede dejar de utilizar esa legislación para obtener

ventajas comerciales. Yo creo, por tanto, que no está justificado el temor de que el TLC implica costos laborales mayores y por ende pérdidas de competitividad.

Generalmente la mayor parte de los TLC registrados en ALADI son tratados sobre aranceles y sobre cláusulas de salvaguardias, fundamentalmente los de EEUU y Canadá. En el caso de los que tienen componente laboral, ¿cuáles son sus aspectos centrales?. A diferencia del NAFTA, donde el tema laboral formó parte de un acuerdo complementario al acuerdo central, los recientes TLC entre USA y Chile sin duda, los que los Estados Unidos están negociando con Ecuador, Perú y Colombia, el que se inició con Jordania, el que se acaba de negociar con Marruecos, y el que se negoció con Singapur, tienen una serie de diferencias que creo que es importante sean tomadas en cuenta por los negociadores peruanos.

El primero es que el tema laboral forma parte del cuerpo del TLC. No es un tratado o acuerdo complementario. Segundo, en ese capítulo laboral que forma parte del TLC, el núcleo, el eje, el centro son sobre todo derechos fundamentales en el trabajo y las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Es decir, que las partes se comprometen a que su legislación tiene que desarrollar los derechos fundamentales en el trabajo y también normas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Para la OIT los derechos fundamentales en el trabajo son la libre sindicalización, la libre agremiación, el derecho de negociación colectiva, prohibición del trabajo forzoso, prohibición del trabajo de menores y quinto, no discriminar por razones de sexo, raza, religión, origen social. Si entre ustedes está algún negociador real, potencial, presente o futuro del TLC entre EEUU y el Perú, es muy probable que cuando se reúna con la parte norteamericana lo que va a encontrar sea un texto en el que plantean estos temas.

Pero insisto, esto no implica compromisos tan específicos como que, por ejemplo, toda empresa con más de 15 trabajadores tendrá que tener un sindicato. No. No hay un solo Tratado que hable de esas cosas. De lo que se habla son de principios.

El tercer elemento central es que en materia laboral para la solución de controversias, sobre si un país deja de aplicar de manera sistemática, sostenida y recurrente su legislación para tener ventajas comerciales, se recurre al sistema de solución de controversias del Tratado. Es decir, no hay un sistema de solución de controversias específico para el tema laboral, la solución de controversias se rige por las normas y por las reglas de solución de controversias de todo el tratado y por tanto de solución de las controversias de tipo comercial.

El cuarto elemento es que los Tratados incluyen la constitución de un fondo de cooperación laboral que luego explicaré con más detalle.

El quinto, es que sí se pueden aplicar sanciones monetarias en caso de una violación sistemática a los compromisos en materia laboral. El NAFTA tiene un sistema de sanciones largo y complejo, no así los TLC más recientes en los que el proceso se ha abreviado y agilizado significativamente.

El TLC entre EEUU y Jordania impone sanciones comerciales. En caso de incumplimiento, de violación sistemática, una parte le puede aplicar sanciones a otra. En el caso de Chile y los demás TLC recientes no se aplican sanciones comerciales, son sanciones monetarias que tienen un límite, de unos cuantos millones de dólares (aproximadamente 15 millones). En el caso que la parte sancionada no pague esa sanción, que se suele depositar en el Fondo de Cooperación Laboral, podría llegarse a una sanción comercial por un monto equivalente al de la sanción monetaria.

¿Cuáles son los principios que aparecen en los diferentes Tratados?. He seleccionado los que me parecen los seis más importantes. En el TLC entre Canadá y Chile, entre Canadá y Costa Rica, entre EEUU y Chile, en el nuevo de Centroamérica y EEUU que aún no está ratificado por los Congresos, en el NAFTA y en el G3, Venezuela, Colombia y México. El compromiso de que

la legislación tiene que respetar la libertad sindical está en los cinco primeros. El G3 en realidad es un Tratado comercial clásico. La negociación colectiva está en todos. El derecho de huelga está recogido en el TLC de Canadá y Chile, en el de Canadá y Costa Rica, en el NAFTA y en el de Centroamérica. Trabajo forzoso está en todos. Protección de menores igual. No discriminación es un principio recogido en los TLC de Canadá pero no en los de EEUU, e igualdad de remuneraciones está en el de Canadá pero no en el de EEUU.

Lo importante es que hay cuatro principios que aparecen en todos los tratados: libertad sindical, libertad de negociación colectiva, prohibición del trabajo forzoso y protección de menores. Esto es con lo que se van a encontrar con toda seguridad los negociadores peruanos.

El fondo de cooperación que mencioné anteriormente se financia, además de con aportes de los países, con las posibles sanciones, y no se limita a los temas que he mencionado. Incluye otros temas laborales como, por ejemplo, erradicar las peores formas del trabajo infantil, promover la administración laboral, mejorar la inspección laboral, crear un sistema de soluciones prejudiciales de conflictos laborales, mejorar las relaciones laborales, mejorar las condiciones de trabajo, mejorar las condiciones de los migrantes, desarrollar un sistema de estadísticas laborales, mejorar las oportunidades de empleo, cuestiones de géneros y otros asuntos. Son temas laborales objeto de la cooperación que no forman parte del cuerpo de principios que sí podrían ser objeto de una sanción económica en caso de que la legislación no sea aplicada de manera sistemática, para obtener ventajas comerciales.

¿Cuál es el rol de los actores sociales en la negociación de los TLC?. Mi impresión es que durante el proceso de negociación la participación de los actores sociales es muy limitada, sobre todo en el caso de los trabajadores. Los empleadores sí participan, pero lo hacen fundamentalmente en base a su capacidad de influir sobre las instancias gubernamentales negociadoras.

Concluyo reiterando que no creo que haya motivo para temer a un TLC. En el fondo es el comercio el mayor dinamizador de la inversión, la inversión es la mayor dinamizadora de crecimiento y el crecimiento es el mayor dinamizador del empleo.

El tema no es si se comercia o no. El tema es qué se comercia: productos con alto valor agregado o materias prima con bajo valor agregado, ese es el tema.

Creo que tampoco está justificado el temor de que el libre comercio implica fórmulas de proteccionismo, mayores costos laborales. No, al contrario, si el libre comercio sirviera como un proceso de incentivos a aumentos de productividad que permitan mejoras salariales reales de los trabajadores, nivel de ganancia de las empresas, mayores niveles de reinversión, bienvenido sea.

Segunda conclusión, tampoco debería preocupar el hecho de que un TLC establezca compromisos en materia de derechos y principios fundamentales en el trabajo. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo se deben de respetar con libre comercio o sin libre comercio, igual que los derechos humanos, de cuyo conjunto formen parte.

Tercera, no sólo se deben respetar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, sino que se debe asegurar la observancia de la ley con TLC o sin TLC.

Cuarta conclusión, lo que plantea un TLC en materia laboral es, en el fondo, un gran proceso de concertación social: que la ley respete los principios y derechos fundamentales, que se aplique, y que no se use con fines comerciales.

Muchas gracias.

PERSPECTIVAS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO PARA EL PERÚ

DR. ALFREDO FERRERO DIEZ CANSECO. (*)

Ministro de Comercio Exterior y Turismo

Quiero agradecer la invitación en esta casa de la Comunidad Andina, a la que he venido tantas veces como Viceministro y como Ministro, al Secretario General, al Dr. Jaime Zavala, al Dr. Mario Pasco, a los ponentes del día de hoy en la mesa de honor y al público en general.

Bueno, efectivamente, el foro del día de hoy trata en realidad de los aspectos laborales vinculados a la negociación con EEUU. Sin embargo, me voy a permitir tratar de dar una visión general de cuál es la importancia para nosotros de ese Tratado y analizar algunas cifras que serán novedad para ustedes y otras que ya las conocerán, para ubicarnos en la perspectiva de por qué para el Perú es fundamental esta negociación de un TLC con la principal economía del mundo.

Para empezar habría que ubicar cómo está nuestra balanza comercial a nivel de exportaciones e importaciones y nos damos cuenta de que EEUU es el principal socio comercial del Perú. El 27% de las exportaciones totales peruanas se dirigen a los mercados de EEUU y el segundo socio comercial es la U.E., después vienen países del Asia como Japón, China, Corea, la Comunidad Andina con 7%, Chile 3% y Mercosur con tan sólo 3% de las exportaciones totales.

Estos datos son importantes porque nos indican cuáles son los mercados a los que se dirigen nuestros principales productos de exportación. EEUU tiene, además, otra característica fundamental que no es compartida por ejemplo con los países del Asia. Y es que a EEUU se le exporta no sólo bienes primarios sino buena cantidad de bienes manufactureros, o sea, que son bienes derivados que generan empleos y empresas que tienen mayor mano de obra involucrada en el procesamiento del producto. Es decir, EEUU absorbe no solamente nuestro cobre, nuestra plata, nuestro oro, sino también nuestros textiles y confecciones que son nuestro principal producto de exportación no tradicional el día de hoy.

Esto indica que el Perú hoy día goza de un beneficio unilateral voluntario no vinculante, denominado ATPDEA -llamada antes ATPA- en virtud al cual la totalidad de la oferta exportable peruana ingresa a EEUU. sin pagar aranceles. Estos mecanismos unilaterales voluntarios no vinculantes tienen un plazo de vencimiento y es el 2006, exactamente en diciembre de 2006. Eso implica que si nosotros no logramos engranar o engancharnos en un mecanismo de mayor permanencia que sea vinculante y bilateral antes de esa fecha, corremos el riesgo de que en el año 2006 caigan las preferencias de la ATPDEA y, por lo tanto, tengamos que sufrir el impacto correspondiente de las exportaciones, escenario que podría ser nefasto para el Perú considerando que el 27% de las exportaciones totales van a EEUU. con este beneficio.

Cierto es que hay un beneficio que se llama el SGP, que también implica un beneficio arancelario, pero en procesos como los espárragos; y con otros productos textiles están sostenidos bajo la ATPDEA. Si la ATPDEA se cae el año 2006 esos productos no van a poder competir con otros productos similares que van a entrar a EEUU y pagarán arancel. Por lo tanto, el ATPDEA no solamente es un tema de incrementos de exportaciones, sino también de mantener lo que ya hemos ganado. Vamos a seguir hablando de algunas cifras para explicarnos cómo funciona el tema en el Perú.

El Perú, por sectores, exporta 422 millones de dólares en primarios y 1,320 millones de dólares en manufactura. Es lo que les estaba mencionando, no exporta el Perú solamente bienes primarios, bienes manufactureros y eso en este contexto es muy importante. Si vemos nosotros la estructura de exportación al Asia por ejemplo, vamos a ver que el Asia sí está concentrado

(*) *"Versión libre, basada en la transcripción magnetofónica realizada con motivo del Seminario "El Trabajo y el Empleo en los Tratados de Libre Comercio".*

fundamentalmente en materia prima o commodities y muy pocos productos de manufactura. También vamos a ver cómo fue el efecto en la estructura de exportaciones de un producto de NAFTA en México, que fue muy interesante. El Perú tradicionalmente exporta en su balanza general global más o menos el 70% en bienes primarios y solamente el 30% son bienes de manufactura.

Las exportaciones totales del mundo son exactamente al revés, más o menos si sumamos las exportaciones totales del resto del mundo es justamente 70% de manufactura y 30% de bienes primarios. En Perú estamos exportando a la inversa, es decir mucho más bienes primarios que bienes de manufactura. EEUU representa por lo tanto no solamente una potencia económica del mundo a nivel individual sino como bloque. Además, la capacidad de consumo de EEUU es inigualable. Por ejemplo, respecto al foro mundial, EEUU representa el 25%, es decir solamente EEUU es 25% del PIB mundial. En cuanto a las importaciones totales del mundo EEUU sólo absorbe el 18%, eso nos indica cuál es el tamaño de ese mercado inmenso. Pero representa, sólo para algunos, una amenaza y para otros una tremenda oportunidad el hecho de tener un socio como EEUU que pueda absorber la oferta exportable que tuvimos y también oferta exportable que todavía no se ha generado o que se podría generar como consecuencia de un TLC con EEUU.

Aquí también hay una cifra significativa, el ingreso per cápita en el Perú es de 2,000 dólares por habitante al año. El ingreso per cápita en EEUU es 35,400 dólares al año. Eso nos indica que el ingreso per cápita en EEUU es 17 veces más que el ingreso per cápita en el Perú. Eso indica que la capacidad de consumo, por lo tanto, del mercado externo de EEUU es 17 veces más por habitante que un habitante en el Perú. No solamente eso sino que, a nivel de población, el Perú tiene 26 millones de habitantes mientras que EEUU tiene 280 millones de habitantes.

Si hacemos simplemente un cálculo matemático muy sencillo nos damos cuenta que en la suma y resta, en cuanto a la potencialidad de los mercados y tener acceso a un mercado de 280 millones de habitantes con un ingreso per cápita de 35,000 dólares anuales versus un mercado como el nuestro que estamos poniendo sobre la mesa de 26 millones de personas con un ingreso per cápita de 2,000 dólares por habitante, nos indica claramente que las motivaciones para el acuerdo entre Perú y EEUU son totalmente distintas. Mientras que para el Perú el componente económico comercial es muy importante, para EEUU el componente económico comercial no es tan importante, porque el impacto que pueda hacer para EEUU las exportaciones peruanas, en su inmenso mercado, son pequeñísimas por no decir mínimas.

El Perú es un decimal en cuanto a lo que son las operaciones totales de EEUU y todo lo que exporta, y el Perú es una cifra decimal para los EEUU. Por lo tanto, la motivación del Tratado no va por el tema económico, como dicen algunos, que nos van a inundar de productos. El hecho de que negocien con Perú el TLC, incluso con la Comunidad Andina, con Colombia, con Ecuador, no representa, a nivel de cifras macroeconómicas y a efectos del PIB seguramente, un impacto económico en la negociación para EEUU. El impacto es para nosotros. Su motivación va con el tema político, con el tema del narcotráfico, con el tema de las drogas, con el tema del terrorismo; para ellos este es un elemento técnico económico utilizado con fines políticos; para nosotros un elemento fundamentalmente económico y técnico con componentes políticos.

Pero la motivación del acuerdo no es la misma. Cuando se dice entonces que Estados Unidos quiere utilizar el mercado peruano para invadirnos con sus productos, vamos a ponernos en cifras concretas para saber de qué estamos hablando.

El impacto que puede tener en la economía americana, el que tenga acceso a ella un mercado de 26 millones de personas con un ingreso per cápita de 2,000 dólares al año, seguramente es una cifra decimal. Hay que ser conscientes cuando hablamos de ese aprovechamiento, y lo digo porque seguramente van a escuchar ustedes en el debate público en los siguientes meses este tipo de argumentos: quieren invadir nuestros mercados, se quieren llevar nuestros recursos, etc. ¿De qué estamos hablando?. Pongámonos en perspectiva real.

Hay que ver también, cuando desgravamos productos -nuestros productos se desgravan en forma inmediata-, qué tanto se desgravan porque a nosotros nos conviene que se desgravan, y que no solamente porque EEUU los quiere desgravar. Como nos pasa en los acuerdos comerciales que negociamos con otros países, en donde decimos: estos créditos que ustedes tienen a mí me interesa que entren desgravados porque me genera competitividad, porque puede traer maquinaria más barata, insumos más baratos, materia prima más barata. Ojo con los paradigmas y los dogmas porque eso de que el grande quiere comerse al pequeño, que aquí en realidad es el pequeño el que quiere aprovecharse del mercado grande, y esa es la realidad. Sin el TLC los que más perdemos somos nosotros, no son los EEUU. Y las cifras son obvias y eso es lo que hay que empezar a entender. El que pierde 2,300 millones de exportaciones es el Perú, que no tendría dónde colocarlas sino tenemos un mecanismo de desgravación arancelaria, porque si tuviéramos que pagar aranceles (y aquí hay algunos empresarios textiles que podrán certificar lo que digo, como 21% de aranceles, que es lo que el Perú pagaba con sus confecciones cuando lo exportaba hace solamente dos años cuando el ATPA no incluía la confección), hoy día no podrían competir. Hoy día no tendríamos 823 millones de dólares de exportaciones textiles al mundo, sencillamente porque no podemos competir, porque otros sí tendrían ese beneficio y, por lo tanto, estaríamos desplazados en ese mercado.

Necesitamos, nos guste o no nos guste, este beneficio arancelario, esta negociación bilateral de desgravación para poder seguir viviendo y es así de dramático. Por lo tanto, cuando me preguntan a mí cuál es el plan de contingencia frente a un TLC yo les digo que no hay plan de contingencia, no es posible crear un plan de contingencia, no tengo cómo sustituir el 27% de mis exportaciones totales en otro mercado, por lo menos no en el corto plazo. Entonces me dicen algunos: el plan de contingencia es la renovación del ATPDEA. Un momento, eso no es un plan de contingencia, eso es un plan de emergencia, y ese escenario es un escenario incierto. Cuando el ATPDEA se renovó el año 2001 y yo fui testigo porque era Viceministro y trabajé la redacción del ATPDEA como país andino y con la Secretaría General de la Comunidad Andina que nos apoyó y los empresarios que estuvieron al costado de nosotros, saben que para nosotros colocar el año 1999, cuando el ATPDEA se vencía el 2001, el tema del ATPDEA con el Perú en la agenda del Congreso de EEUU. nos demoró dos años. Cuando hoy se van a reunir en EEUU con congresistas, no todos saben dónde quedamos y dónde estamos ubicados y qué producimos y qué no. Esa es nuestra realidad. Tenemos que ir a explicarles qué somos, quiénes somos, dónde estamos ubicados geográficamente, qué cosa producimos, qué vendemos. Porque no nos conocen y lo primero que había que hacer era colocar al Perú en el radar político de EEUU, y eso nos demoró dos años.

Cuando fuimos a pedir la renovación del ATPDEA, éste se venció y no estaba renovado y nos demoramos un tiempo para poder convencer al Congreso, con retraso, de que se renueve el ATPDEA y no solamente que se renueve lo que ya teníamos, sino que además nos permitan incluir las confecciones, consumos regionales y locales, que fue el gran logro del ATPDEA. Y no solamente la renovación que se obtuvo, sino además poder incluir dentro de la renovación la ampliación de otros productos que no tenían el beneficio del acceso al mercado de EEUU sin pagar aranceles. Por lo tanto, lamentablemente, no hay plan de contingencia frente a un TLC con EEUU.

Que las negociaciones no van a ser sencillas, no las van a ser. Que va a ser difícil, lo va a ser. Que habrán productos perdedores, los podrán haber. También habrán muchos ganadores; hay ganadores no identificados hoy día que no saben que van a ser ganadores y que van a surgir, como consecuencia de la negociación y las oportunidades, porque el mercado te va a abrir esa posibilidad. El TLC es una carretera de doble vía. Cuanto utilizo yo la vía de ida, depende de lo que yo haga internamente, de cómo desarrollo nueva oferta exportable y cómo trabajo el tema de la competitividad.

Es probable que mi vía no esté tan llena como la vía de regreso de EEUU. que ya tiene una competitividad adecuada y una serie de productos. Muchos de esos productos, como ya dije, nos conviene que vengan desgravados porque son productos que nos interesa que entren al

Perú sin aranceles pero, seamos concretos y claros, el beneficio de la negociación no depende solamente de la negociación *per se* sino de lo que se haga y ante el plazo que se va a dar a los productos. Porque los productos no todos van a ser desgravados en forma inmediata, van a existir plazos: 10, 12, 15, 20 años o los que fueran, pero esos plazos llegan y llegan más rápido de lo que uno cree. Porque si uno está esperando que llegue al año 19 y el producto se desgrava al año 20, para preocuparse de esa desgravación, es allí cuando surgen los problemas.

El proceso de reconversión agrícola, la reconversión industrial que necesitamos, que implica seriamente trabajar el tema de las exportaciones en esos sectores y en otros, no puede esperar el año 18 cuando se desgravan en el 20, y es un trabajo que debe realizarse desde ahora, desde antes, y no echarle la culpa a los negociadores 20 años después cuando digan: "mi producto fue perdedor". Habrán productos que son perdedores porque no somos competitivos y no lo podemos ser en todos los productos. Justamente el secreto está en ubicar dónde están nuestras competitividades, ya que la oportunidad de esta negociación es tremenda.

Nosotros calculamos el impacto para el sector agroindustrial, incluso para el sector de confecciones y textiles, si es que logramos justamente aterrizar adecuadamente. El segundo problema que tenemos es el tema del levantamiento de las cuotas de China y si logramos capear ese temporal, sobre la base de divisiones de nuestras confecciones a los nichos de mercado, tendremos posibilidades de subsistir. Seguramente tendremos un potencial de crecimiento inmenso con el TLC para una serie de productos. Adentrándonos un poco más en las cifras que he traído el día de hoy tenemos, ¿cuánto representa el Perú del total importado por EEUU? El 0.19%. Esa es la cifra matemática, estadística. Para nosotros, ellos representan el 27%. ¿Cuál puede ser entonces el impacto económico para EEUU de tener acceso al mercado peruano? ¿O que el Perú pueda afectar, con sus exportaciones, su mercado si nuestra presencia es casi mínima, inexistente? Alguna vez hay alguna amenaza por allí con los espárragos de EEUU, porque somos muy competitivos y hemos desarrollado una exportación de espárragos interesante, pero más allá de eso, hay muy pocos productos conflictivos en los cuales tendremos problemas con EEUU. Porque de nuestra oferta exportable, la mayoría de ellas no tienen un conflicto mayor con la producción nacional en EEUU.

Otra cosa importante, el 84% de lo que importa EEUU son bienes de manufactura. Por lo tanto, a pesar de que EEUU es un gran importador, lo que más importa son bienes manufactureros. Eso también nos indica el tremendo potencial que tenemos en el mercado de EEUU.

Veamos la historia de la ATPDEA y cómo el crecimiento se va dando a partir de 696 millones de dólares del año 1993. Hace 10 años exportábamos 696 millones, hoy día exportamos casi 2,400 millones y buena parte de este éxito se da por el ATPA o el ATPDEA. Es decir, hemos casi cuadruplicado la cantidad de exportaciones peruanas a EEUU, gracias a beneficios del ATPDEA. Entre otras, ¿cuáles son las ventajas? Ya las mencioné y rápidamente voy a pasar por ellas. Es unilateral, está sujeta a una serie de condiciones pero la pueden quitar en cualquier momento. Es transitoria, tiene un plazo por el cual vence y habrá que renovarlo; la renovación implica un proceso sumamente complicado, con aprobación del Congreso de EEUU, por las dos Cámaras, y empiezan a salir una serie de temas y en donde este tema, para ellos, es un tema minúsculo en la agenda del Congreso americano.

Sin embargo, al haber un horizonte de crecimiento de tres o cuatro años eso no garantiza al inversionista que realizada su inversión este beneficio se va a renovar, y por lo tanto eso restringe un poco la capacidad, a simple vista, para invertir. Necesitan un instrumento de más largo plazo que sea vinculante, que sea bilateral, que implique un acuerdo integral sobre los beneficios permanentes, que no caduque con el tiempo y eso es lo que representa para el Perú un TLC. Este tipo de beneficios que no van caducando en el tiempo garantizarán la continuidad del ATPDEA y a través de este acuerdo bilateral, se tendrá un instrumento predecible y confiable para poder hacer sus inversiones con la garantía del largo y mediano plazo.

Ustedes van a escuchar en los siguientes meses, una vez que la negociación sea lanzada y espero que sea lanzada en estos días, máximo la próxima semana, que se confirme finalmente que el Perú es parte de la negociación, como lo va a ser Colombia y Ecuador, una serie de argumentos. Hasta ahora, de los argumentos que yo he escuchado, nadie nos ha indicado qué hacemos si no firmamos el TLC. Escucho a algunos que la agricultura mexicana ha sufrido, que es mejor negociar en bloque o no en bloque, pero no he escuchado a nadie que me pueda decir: supongamos que no hay TLC con EEUU hoy, ¿cuál es la mejor alternativa?. No he escuchado ningún planteamiento que nos diga qué hacer.

Podemos discutir respecto a modalidades de negociación, a plazos de desgravación, a productos sensibles o no sensibles, cuánto desgravo, cómo desgravo, cómo negocio, si la propiedad intelectual va a ser o no sensible, si los subsidios de agricultura van a afectarme o no y qué productos; eso es la etapa de la negociación. Pero en algo tenemos que estar de acuerdo: que no hay un sustituto para el TLC, y nadie ha sido capaz de decirme: no negociemos el TLC y hagamos tal o cual cosa.

Estamos conscientes todos, en una forma u otra, que hay que negociar el TLC. ¿Cómo lo hacemos? Bueno, eso es parte del debate público. Eso tendrán que ver los negociadores y para eso el sector privado también se ha organizado para apoyar la negociación, así como el sector académico, la sociedad civil, los políticos, los congresistas, etc. ¿Qué ha pasado con México? México va a ser el ejemplo que más van a sacar para el tema del TLC por una razón sencilla. Primero, porque es un país latinoamericano; segundo, porque ha transcurrido suficiente plazo o tiempo para poder hacer un diagnóstico certero. Hay países que han negociado un TLC con EEUU pero que han iniciado recién hace un año o dos años. Entonces no existe el parámetro para una comparación adecuada. México ya tiene 10 años de TLC y tiene cifras que mostrar, que nos permiten a nosotros visualizar realmente qué ha pasado en México.

Vamos a dar algunas cifras de lo que pasó en México para ver si es que fue o no exitoso. Las exportaciones mexicanas se incrementaron a EEUU, del año 1993 al 2003, de 38,000 a 138,000 millones de dólares. El Perú exporta hoy 8,800 millones de dólares y vamos a llegar este año a los 10,000 millones de dólares. Esas son cifras objetivas, estadísticas, no de la legislación de los políticos ni de los Ministros ni de los negociadores. Eso lo dice la aduana mexicana; eso significa que las exportaciones mexicanas subieron 3.5 veces en un período de 10 años.

Respecto de los productos de manufactura también hay un éxito evidente. La manufactura mexicana fue la que más se benefició de las exportaciones y, vemos cómo los productos manufacturados han crecido 3 ó 4 veces respecto de los volúmenes que tenían en el año 1993. ¿Y qué pasó entonces con el número de empresas exportadoras? Para convertirte en un país exportador tienes que identificar tu oferta exportable más el producto de exportación, también diversificar tu número de empresas; es decir, necesitas más empresas exportadoras. La medida es que haya más pequeñas y medianas empresas que se insertan en la cadena exportadora para poder tener realmente un volumen exportador interesante. México, en este caso, incrementó su número de empresas exportadoras de 21,000 empresas a 38,000. Casi duplicó el número de empresas exportadoras en el mismo período.

Respecto de las exportaciones, como porcentaje del PIB, de 13% en 1993 pasó a ser el 30% en 2001. Es decir, más que duplicó la incidencia de las exportaciones en el PIB mexicano. ¿Qué pasó con la inversión extranjera directa? Otro elemento fundamental para efectos de poder justamente trabajar el TLC es que nos interesa que haya inversión privada, que se genere, como consecuencia de esta desgravación de productos, y que implique que más empresas vengan al Perú a invertir. Bueno también la cifra es elocuente: de 40,000 millones de dólares de inversión extranjera directa que llegaron en el año 2002, a los 157,000 millones de dólares. Es decir, cuatro veces.

Es decir, la inversión extranjera directa en porcentaje creció más que las mismas exportaciones. ¿Por qué? Porque obviamente el comercio exterior no solamente se nutre de la cifra de

exportaciones propiamente dicha, sino que el comercio exterior tiene además una serie de negocios que circulan alrededor del comercio exterior y que puede no reflejarse en la cifra de exportación: transportes, logística del comercio exterior, almacenaje; hay una serie de inversiones que están dando las vueltas, el empaque, miles de cosas que empiezan aparecer cuando el comercio exterior se desarrolla. Por lo tanto, es natural y lógico y nos sorprende que esta cifra de inversión extranjera directa respecto del crecimiento exportador ha sido incluso mayor. Y esto se ha dado no por casualidad, porque el NAFTA representó para México la tremenda oportunidad de que las empresas americanas, o al menos muchas de ellas, se instalen en México para poder de allí hacer negocio con EEUU aprovechando la mano de obra.

Quiero decir que ninguna experiencia negociadora, ni los efectos de la negociación, pueden ser aplicados en ningún otro caso con las mismas características. El hecho que en México haya sucedido esto (3,5 veces más exportaciones, 4 veces más en inversión extranjera directa) no garantiza de que para el Perú va a ser exactamente igual. No estoy anticipando que los resultados para el Perú van a ser éstos y no puedo decir que van a ser éstos para ningún país. Cada país tendrá que ver su propio modelo de desarrollo sobre la base de lo que ocurra en la negociación y lo que haga internamente, pero hay que hacer la tarea interna que es lo que a mí más me preocupa. La negociación por sí sola no va a ser suficiente. Va a ser un elemento que va a incentivar, que va a ayudar pero no será suficiente si no trabajamos interna y seriamente el tema de la productividad, la competitividad, para poder aprovechar el TLC como debiéramos. Por lo tanto, seamos claros, es una buena oportunidad pero no es la panacea, no es la lámpara de Aladino, no es el elixir de la juventud. Es un instrumento que nos va a ayudar si, paralelamente, trabajamos como política de Estado, como Gobierno, como Congreso, como sector privado, etc.

Van a escuchar desde la agricultura que serán los grandes perdedores del NAFTA. Bueno, vamos a ver si realmente son los perdedores del NAFTA. Para empezar, no soy amigo de hablar de sectores ganadores o perdedores, vamos a hablar de productos que pierden y productos que ganan porque, en un mismo sector, van a existir ganadores y perdedores. Por lo tanto, hablar de un sector claramente perdedor, salvo que no hayan ganadores en ese sector, es un concepto que preferiría no manejar. Veamos qué ha pasado con la superficie cosechada en México desde el año 1993 al 2002. Sorprendentemente, encontramos que ha habido un crecimiento de la superficie cosechada, tal vez este crecimiento no refleje los porcentajes de exportación e inversión privada que hemos visto anteriormente. Pero hay un crecimiento y no solamente eso. Ustedes saben tan bien como yo, que hoy día hay que hablar de productividad y no necesariamente de extensión de tierra, porque sino habrían países como Israel que no exportarían ningún producto agrícola; sin embargo, es potencia agroindustrial. Se han hecho las sumas, la tecnología de 10 años, la productividad que se ha generado y ciertamente el hecho de que haya habido un crecimiento ya es significativo para nosotros.

La población ocupada en el agro también ha tenido una disminución tenue de 5,26 a 5,23. Y aunque esta cifra en el comparativo puede no convenir para sustentar que el agro no ha sido perdedor, es tan grande la capacidad de empleo que el NAFTA ha generado en otros sectores, que ese diferencial ha sido absorbido totalmente y con creces por los sectores de maquila, por los sectores de la manufactura. Por lo tanto, vemos que el área cosechada se ha incrementado, que en el agro hay una disminución pequeña pero vamos a ver otras cosas.

Hay 21 productos agrícolas mexicanos que ocupan el primer lugar en las exportaciones de EEUU; es decir, EEUU no le compra a ningún país mayor cantidad de estos productos que a México, productos que seguramente antes del NAFTA no estaban, no se exportaban. ¿Cuáles son estos productos?. Allí están algunos: semilla de girasol, alcachofas, apio, garbanzos, tamarindo, etc. Estos son productos ganadores del agro y sin contar, por ejemplo, el efecto que ha tenido también el tema de la cebada con la cerveza Corona, que se procesó en el mundo y que hoy día se vende en EEUU tremendamente gracias al esfuerzo del marketing, gracias también al NAFTA que pudo empezar a colocar esa cerveza en el mercado americano.

¿Cuál ha sido el impacto del NAFTA en el agro? Vamos a ver. En la actualidad, del consumo total de EEUU se consume más del 50% de los pepinos, 9 de cada 10 limones americanos provienen del campo mexicano, 9 de cada 10 mangos en EEUU provienen del campo mexicano, 50% de las berenjenas provienen del campo mexicano, 33% de los tomates provienen del campo mexicano, uno de cada cinco kilos de espinacas provienen del campo mexicano, 1 de cada 6 sandías provienen del campo mexicano. Este es el impacto de la agricultura en el NAFTA. Claro, perdieron las menestras y por allí escuché un agricultor mexicano que me dijo: “un momento, nos equivocamos, apostamos por los granos y las menestras y debimos apostar por las hortalizas y las frutas”; de repente esa era la receta, de repente no lo era. Diez años después solamente si uno mira para atrás siempre habrán cosas que uno pudo hacer mejor y de eso se trata justamente: que evaluemos ahora qué es lo que tenemos que hacer para que en 10 años no suceda o minimizar el impacto de aquellos productos que pueden perder.

No fue un problema de negociación, hay productos mexicanos que se están desgravando recién. Sin embargo, los productos mexicanos para EEUU se gravaron al día siguiente, claro ya pasaron los 10 años, ya toca la declaración de vuelta.

¿Cuál es el impacto de los salarios? Es un tema que seguramente les debe interesar a ustedes. El impacto NAFTA también trajo una disminución a las tasas de desocupación de 2,5 a 1,9, y además hubo un crecimiento del promedio anual del empleo por sectores del 4% en manufacturas y servicios y una disminución en agricultura del 2%. Como les mencioné antes, el sector agrícola perdió un poco de empleo pero otros sectores ganaron mucho más de lo que perdió agricultura, o sea, absorbió con creces la disminución del empleo del sector agrícola en sectores de manufactura y de servicios.

Este tema es importante porque otra de las características del comercio exterior, y que se refleja en el NAFTA, es que los salarios, en los casos de empresas vinculadas a las exportaciones, por lo general, son más altos que los salarios que se pagan a empresas que no se dedican al comercio exterior.

En los casos de Canadá, México, EEUU, como consecuencia del NAFTA, se dio en los tres países, si bien en menor medida en EEUU, también el impacto del 15% mientras que el que más se benefició fue México con 40%.

El ingreso rural total en el período 1994 a 2002 se incrementó sorprendentemente también, o sea, hay un incremento del ingreso rural total general en miles de millones de pesos de 1993 a 2002, de 16,8 a 29,2, casi el doble y la situación de pobreza en los lugares rurales disminuyó de 47% a 45%. Es decir, por donde agarremos las variables, por donde busquemos el argumento, la situación en el sector que ha sido más utilizado por los opositores al TLC que es agricultura, el impacto del NAFTA ha sido positivo para la economía mexicana sin duda y el sector agrícola, en opinión del que habla, tiene algunos productos perdedores pero, en su conjunto, por las cifras, vemos que también se benefició el sector agrícola mexicano.

Para concluir el tema de México, veamos cómo se movió la estructura de exportación mexicana. Porque este es otro elemento fundamental que nos debería ayudar a nosotros con el TLC y es ver cómo se va a modificar la estructura de exportaciones del Perú.

México, gran exportador que como ustedes saben, en los años 80, 76% eran bienes primarios, sólo 24% eran bienes manufacturados. En 1993 hubo algunas reformas y empieza a modificar su estructura de exportaciones y la manufactura llega al 82% de 24% que tenía en los 80, y los bienes primarios disminuyen de 76% a 18%. Y con el NAFTA se incrementa aún más la estructura de exportaciones. Resulta que en el año 2002 la estructura de exportaciones mexicanas nos arroja en bienes manufacturados el 89% de las exportaciones totales mexicanas que son bienes manufacturados y solamente el 11% son bienes primarios. Si comparan el país del año 2002, con el país del año 1980, se van a dar cuenta de la diferencia sustantiva que hay en cuanto a la diversificación de las exportaciones mexicanas, en cuanto al volumen de

exportaciones y en cuanto a cómo se ha modificado con el TLC y otros tratados comerciales. Porque México ha firmado 34 TLC o 33, por allí está la cifra, y cómo ha modificado la estructura de sus importaciones radicalmente del año 1980 a la fecha.

¿En qué estamos en la negociación en el caso de Perú? Hemos organizado el grupo de trabajo a nivel del sector público, esperamos estar el 18 de mayo en la mesa de negociación de la primera reunión que será en Colombia, todavía en una ciudad que no está definida, podría ser Bogotá o Cartagena. Ese sería el inicio de la negociación del TLC con EEUU; calculamos que esta negociación debe durar más o menos unos diez o doce meses, dependiendo de cómo avanzan las negociaciones. Las rondas se realizan cada 4 ó 5 semanas; las sedes de las reuniones son rotativas. La primera será en Colombia, la segunda en EEUU., probablemente la tercera sea en el Perú, y de allí EEUU., después será Ecuador. Eso sí, vamos rotando las sedes de las reuniones, calculamos que nos tocarán unas dos o tres reuniones en el Perú. Esperamos aprovechar esas reuniones para llevar algunas a provincias, para incentivar un poco a las provincias y que se acerquen un poco al tema del TLC. Porque parte del trabajo que tenemos que hacer en el Ministerio es difundir estas cosas que yo les estoy dando a ustedes hoy.

Estas cifras se van a difundir en una forma más estructurada no solamente a nivel de foros sino a nivel de folletos que vamos a sacar en el Ministerio, con recursos que hemos obtenido de cooperación técnica. Pero sí es importante que cuanto más gente conozca estos datos y estas cifras se conviertan en voceros de este tipo de información. Para el Ministerio y para el Perú va a ser mejor.

Se calcula que serán entre 8 y 10 meses de negociación; estas negociaciones se darán en mesas paralelas, todas con negociadores paralelos. Hay hasta ahora la mesa en acceso a mercados, la de agricultura, la de servicios e inversiones, propiedad intelectual, política de competencia y mecanismos de defensa comercial. También la mesa del aspecto laboral, medio ambiente y la solución de controversias y asuntos institucionales.

Esta es una estructura preliminar todavía no consensuada con los EEUU y con los demás países andinos. Pero ciertamente al Perú no le conviene que existan más mesas que estas 8 ó 10 mesas, porque eso nos complica a nosotros, en la medida que tenemos que tener más negociadores por mesa y el recurso humano con el que cuenta el Perú y los demás países andinos pues no es el recurso humano con el que cuenta EEUU, que puede tener 45 mesas de negociación paralelas. Hasta en este tipo de detalles tenemos que cuidarnos de no abrir la negociación demasiado para concentrar los mejores negociadores en el menor número de mesas posibles sin que sean muy pocas las mesas porque obviamente no pueden ser tan pocas, pero tampoco dispersando la negociación en una cantidad de mesas que no se pueda manejar y controlar adecuadamente.

Por otro lado, también tengo que indicar que hay tres etapas en esta negociación. Estamos en la primera y esta etapa concluye el día que al Perú lo habilitan para negociar con EEUU un TLC. Allí acaba esta primera etapa y arranca la segunda que es la negociación propiamente dicha del acuerdo con EEUU que concluirá seguramente, como ya les dije, a comienzos del próximo año, esperamos en el primer trimestre. Pero allí arranca la tercera etapa que seguramente va a ser la etapa más política de todas, que es la etapa mediante la cual los respectivos Congresos de los países tendrán que aprobar ese instrumento y eso implica que este Congreso, el que tenemos ahora, va a tener que aprobar o no aprobar esta negociación de la misma forma como lo tendrá que aprobar el Congreso de EEUU, el Congreso de Colombia y el Congreso de Ecuador.

Creo que cualquiera sea el Gobierno o el partido que tenga aspiraciones presidenciales o de ser gobierno en el 2006, le debe interesar que este instrumento esté aprobado antes de la fecha que tenga que asumir el mandato del gobierno del 2006, porque va a ser muy complicado pretender que un gobierno asuma el mandato en julio del 2006, y que se encuentre con que el ATPDEA está venciendo seis meses después y no tiene el bilateral aprobado. Por lo tanto, creo que la fortaleza de este acuerdo está en que, de una manera u otra, a todos los partidos que tienen opción al 2006 les conviene que el costo político de esta negociación se asuma ahora y

no la tengan que asumir ellos después del 2006. Porque en estas cosas siempre hay un costo político y eso implica que de alguna manera se pueden generar alianzas interesantes en estos temas puntuales.

En el mejor escenario, el ATPDEA vencerá y pasará año y medio o dos años para que pueda ser renovado y en esos dos años, ¿qué pasa con nuestras exportaciones? ¿Quién le va a dar de comer a nuestros empleados, a nuestros obreros, a nuestra agricultura, a nuestras confecciones? ¿Quién se va a arriesgar a que en el 2006, en diciembre, no tengamos un TLC aprobado? ¿Y que las preferencias arancelarias caigan y nos juguemos el boleto de la ruleta de una renovación automática del ATPDEA que nunca va a ocurrir? Es por eso que el TLC, nos guste o no nos guste, con sensibilidades que involucra, con las dificultades que se van a dar, con las presiones que vamos a sufrir, es una situación de necesidad nacional. Nos interesa a todos cómo lo negociemos, en qué términos, condiciones o plazos. Cómo lo hagamos depende un poco de la negociación, y allí hay que tratar de sacarle el mayor provecho posible, pero no podemos hoy día discutir respecto de la necesidad inminente de que esto se haga ahora. Si no se hace ahora, EEUU entra después en elecciones a fin de año y probablemente cualquier cosa que suceda después del primer trimestre del próximo año va a ir a las calendas griegas.

Es decir, las cosas pueden ir a una agenda inmanejable para nosotros, con una serie de prioridades que estarán establecidas por un gobierno distinto o el mismo gobierno pero con otras prioridades y, por lo tanto, o cogemos el tren ahora o, yo no sé, cuándo volverá a pasar este tren.

Y los defensores del acuerdo no tienen que ser el Ministro o el Viceministro. Los defensores de este acuerdo tienen que ser la sociedad civil y el sector privado que son finalmente los que se van a beneficiar de este acuerdo y son los que finalmente se van a perjudicar si esto no se negocia. Nosotros somos aves de paso, somos los instrumentos para efectos de la negociación pero los grandes defensores de este acuerdo, los que tienen que salir a defender el acuerdo en la prensa, en los medios, en la televisión, es el sector privado, los académicos, los profesionales que son los que finalmente van a beneficiarse de este tipo de acuerdo.

Los profesionales también, porque esto va a generar empleo, esto va a generar inversión, y eso nos beneficia a todos y al país en su conjunto. Por lo tanto, yo agradezco la oportunidad de estar hoy día con ustedes. Espero haberles dejado unas cifras que les permita recordar qué cosa significa el TLC e iremos divulgando ésta y otras informaciones en el transcurso del año y, ciertamente, el Ministerio está a disposición de ustedes para poder acceder a sus inquietudes o para, de repente, participar en algún evento que ustedes quieran realizar para difundir el tema de la negociación con EEUU con la certeza y la seguridad de que tenemos el firme compromiso de negociar esto en lo mejor de los términos posibles y en beneficio del Perú.

Muchas gracias.

LAS EXPERIENCIAS EN LAS NEGOCIACIONES DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

LA EXPERIENCIA DE CHILE

PABLO LAZO GRANDI

*Asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas.
Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.*

Quisiera en primer lugar expresarles mi agradecimiento por la invitación a compartir esta mesa y este escenario de la CAN. Desearía señalarles que mi exposición estará fundamentalmente centrada sobre los temas laborales en relación con el comercio internacional y especialmente sobre el Capítulo Laboral del TLC suscrito entre Chile y EEUU, tema que entiendo interesa prioritariamente a esta audiencia.

Comenzaría mi exposición dejando constancia que por una parte se tratará de ver la relación entre comercio y normas laborales pero por otra el íntimo vínculo entre las negociaciones comerciales y el empleo. Por una parte nos preguntaremos cómo garantizar normas básicas laborales en los TLC, pero el gran temor que despierta la globalización y sus derivados, los TLC y procesos de integración, reside fundamentalmente en el impacto sobre el empleo.

Esto ocurre porque en los más diferentes rincones del planeta la gente experimenta inquietud por la mutación que está ocurriendo con estos procesos de cambios que tiene dos vertientes fundamentales, una es el cambio tecnológico acelerado en los últimos tiempos y, la otra, el proceso de globalización con todos sus derivados, lo que ha traído como consecuencia creación pero también destrucción de empleos.

En efecto, muchas fábricas o empresas que ya no son competitivas, y como decía mi colega mexicano Jorge de Regil, ya no tienen mayor destino, cierran sus puertas y los trabajadores pierden sus empleos. En cuanto a cifras lo más gráfico que yo he visto es un informe de OIT de Normand Lecuyer que daba cuenta el año 2000 que en la profunda transformación experimentada por la economía de China había habido una pérdida de 6,3 millones de empleos, cifra que me parece tan impactante aun cuando la población china ascienda a más de 1.250 millones de habitantes.

Por su parte los TLC parten de la premisa que mencionaba Daniel Martínez, que éstos aceleran el comercio y con ello las exportaciones y por lo tanto la producción interna y, como consecuencia, el empleo. Sobre la base de este simple círculo el modelo teórico estima que en general la elasticidad exportaciones/empleo, esto es el aumento que experimenta el empleo por la variación de las exportaciones implica que por el aumento de un punto en el producto interno bruto debería subir medio punto el empleo. Este es un modelo teórico sobre cuya base nuestra estimación nos indicó la creación de unos 70 mil nuevos empleos con motivo nada más del TLC con EEUU. Sin embargo y como decía Virgilio Levaggi, de lo que en definitiva se trata, es de cómo los TLC en un conjunto de políticas públicas, benefician a la gente de nuestro continente, a la gente de nuestros países y, dentro de ellas, el desarrollo del comercio exterior. Hechas estas aclaraciones introductorias vamos al tema que nos convoca, comercio y trabajo.

La discusión sobre el vínculo entre comercio internacional y normas laborales se remonta hasta el Siglo XIX. Sin embargo, es en la última década en que ha habido un desarrollo multilateral muy interesante con algunos hitos que han marcado pauta.

Entre ellos debemos mencionar la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague, de 1995, en que los Jefes de Estado alcanzaron algunos importantes consensos sobre este tema. Posteriormente la OMC, reunida en 1996, formuló a nivel de Ministros de Comercio la Declaración de Singapur reiterando el acuerdo universal y a lo anterior se agrega que en su Conferencia Internacional de 1998 la OIT alcanza un acuerdo sobre la Declaración relativa a los

Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de 1998, con el valor agregado que incorporó la opinión unánime de los representantes de los empleadores y de las organizaciones sindicales en el ámbito mundial y sin oposición de gobierno alguno. Es interesante también agregar que en cuanto al tratamiento de las empresas multinacionales –en definitiva un cuarto poder que ha venido emergiendo en el concierto internacional–, se han dictado también recomendaciones que están contenidas tanto en la Declaración de la OIT de 1977 como en las Líneas Directrices de la OCDE del 2000.

¿Cuáles son los consensos?. Se ha establecido cuáles son los principios laborales básicos, que el órgano competente para tratar estos temas es la OIT, que las normas laborales no deben ser invocadas con fines proteccionistas y que no debe ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la Declaración de la OIT.

¿Cuáles son los principios fundamentales?. Ellos consisten en el derecho de asociación, que como decía Daniel Martínez va más allá de la libertad sindical, y que envuelve tanto la libertad de asociación de los empresarios como la libertad sindical propiamente de los organismos sindicales. También se establece correlativamente el derecho de negociación colectiva. Ambos derechos miran a la democracia interna de los países como de las empresas, se trata de elementos estabilizadores de los sistemas de relaciones laborales que dan cauce a naturales tensiones y conflictos.

Por otra parte, encontramos la eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio, esto es, el principio de la libertad de trabajo, y la abolición del trabajo infantil y la protección del menor trabajador y la eliminación de la discriminación de empleo y la ocupación, principios estos últimos que miran a la igualdad de oportunidades. Estos principios, como decía Daniel Martínez, están consagrados en ocho convenios de la OIT, declarados fundamentales, y que se encuentran detallados en la amplia literatura existente sobre la materia.¹

En el plano de políticas unilaterales, EEUU ha venido desarrollando un denominado Sistema Generalizado de Preferencias, que inicialmente se inició con una Ley de Comercio (Trade Act) de 1974, posteriormente modificada en 1984. Esta ley condicionó la rebaja de ciertos aranceles, que unilateralmente EEUU concede a diversos países, al cumplimiento, entre otras, de normas laborales básicas, relativas a libertad sindical, negociación colectiva, trabajo forzoso, trabajo infantil y condiciones de trabajo sobre salarios mínimos, condiciones de salud y seguridad en el trabajo y jornadas de trabajo. Se trata de las mismas normas que menciona la Declaración de la OIT de 1998, salvo que, en lugar del principio de no-discriminación incluido en la Declaración se consideraba el concepto de condiciones aceptables de trabajo.

Debe subrayarse de antemano que éste ha sido un mecanismo absolutamente unilateral, por lo que es EEUU. el país que resuelve unilateralmente si lo aplica o no a los demás países, no solamente sobre temas laborales sino sobre otros temas también. Esta unilateralidad implica igualmente que quienes deciden son exclusivamente sus autoridades, con sus normas de procedimiento y sus propios criterios y razonamientos. Significa que si los gobiernos de los países afectados desean impedir que se apliquen las sanciones del SGP deben viajar a EEUU. a defender tales puntos de vista en las audiencias públicas en que numerosas personas o entidades pueden presentar cargos contra el país determinado. Esto significa que, en definitiva, algunos países se han visto enfrentados a situaciones comerciales difíciles porque sus

¹ a) el de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, recogido fundamentalmente por los convenios N° 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948) y N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949);
b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, recogido esencialmente por los convenios N° 29 sobre el trabajo forzoso (1930) y N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (1957);
c) la abolición efectiva del trabajo infantil, recogido por el convenio N° 138 sobre la edad mínima (1973), y
d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, recogido por los convenios N° 100 sobre la igualdad de remuneración (1951) y N° 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958).

A estos convenios se agrega el convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999), que se aprobó con posterioridad a la Declaración de 1998, pero que se entiende forman parte de los convenios fundamentales del trabajo.

preferencias arancelarias pueden desaparecer, enfrentándose a perder sus preferencias arancelarias y si les suben los aranceles sus productos dejan de ser competitivos, con sus consiguientes efectos en baja de producción y eventual pérdida de empleos.

Hay algunos países que han obtenido, como en el caso de Perú, una ley especial que establezca esas preferencias arancelarias, la ATPA, pero aún así sigue siendo un mecanismo unilateral de EEUU que no tiene impedimento alguno para revocarlo si adopta la decisión política de hacerlo.

En cuanto a los mecanismos bilaterales, debemos mencionar la experiencia del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), vinculado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN. En este acuerdo, paralelo y separado pero celebrado con motivo del TLCAN, se establecieron 11 principios que aluden a los derechos laborales que los tres países firmantes (Canadá, EEUU y México) se comprometen a observar. Dentro de ellos encontramos los principios a que hemos venido haciendo alusión, más uno muy interesante que agregó México, el derecho de los trabajadores migrantes. Debo destacar desde ya que éste es un acuerdo que en EEUU las organizaciones sindicales y de la sociedad civil estiman obsoleto y objeto de severas críticas. Fue un modelo aplicado en el año 1993 pero se le critica internamente en EEUU por establecer derechos con tratamiento diferenciado y plazos muy largos de tramitación, entre otras críticas.

De allí que en EEUU se haya dictado una nueva normativa para el tratamiento de este tema. Se trata de una ley para los negociadores de EEUU que les obliga a considerar las normas laborales como objetivos comerciales de un TLC, conocida como Ley de Potestad para la Promoción del Comercio (Trade Promotion Authority Act). Para ello han optado por una definición de normas laborales, recogiendo la legislación de 1984 y han establecido además que el procedimiento de solución de controversias aplicable a estas normas debe ser tratado de una manera equivalente a las normas comerciales. Este fue un logro fundamental obtenido por los sectores que propugnaban en EEUU una mayor severidad para el caso de la vulneración de normas laborales que provocaran distorsiones en el comercio internacional, lo que se ha venido en denominar "*dumping laboral*". Una organización que propugnó por esta "cláusula social" fue la *American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)* que mencionaba Jorge de Regil. En EEUU este planteamiento ha sido también ampliamente recogido por el Partido Demócrata y con ello ha operado un cambio trascendente en las negociaciones comerciales internacionales emprendidas desde entonces por EEUU., como veremos más adelante.

Antes de continuar, debemos dejar constancia que en los países del Sur del continente americano se desarrollaban otros procesos. Es así como nace el MERCOSUR en 1991, que desarrolla una serie de instituciones, como el Grupo de Trabajo Nº 10, de carácter tripartito, muy interesante. También han efectuado periódicas Reuniones de Ministros de Trabajo y a partir de la Declaración Sociolaboral de 1998, una Comisión Sociolaboral del Mercosur que supervisa el cumplimiento de las normas laborales, aun cuando sin sanciones comerciales.

Chile estaba anunciado como el que sería el cuarto socio del TLCAN, frente a lo cual sus autoridades políticas debieron efectuar el análisis sobre la factibilidad de aceptar condiciones similares a las que Canadá, EEUU y México habían establecido. No obstante, esta pregunta nunca tuvo la necesidad de una respuesta formal porque el Presidente Clinton, después de obtener la aprobación de una denominada vía rápida (*fast track*), para las negociaciones del Tratado con México y con Canadá nunca más consiguió tal autorización del Congreso de EEUU, precisamente porque su propio partido, el Demócrata, no le dio el apoyo legislativo necesario. Ante este escenario las autoridades chilenas optaron por negociar sendos tratados de libre comercio con México y con Canadá. En el caso de Canadá las autoridades de ambos gobiernos optaron por la misma fórmula del ACLAN, con las modificaciones propias de un acuerdo bilateral y no trilateral y con la diferencia más de fondo que entre Canadá y Chile quedaron excluidas las sanciones comerciales, doctrina que el Gobierno de Chile ha impulsado en estas negociaciones. De este modo quedó establecido que Chile estaba dispuesto a

incorporar los temas laborales en sus negociaciones internacionales sobre la base del respeto de su propia legislación, pero sin sanciones comerciales. Ocurre que dentro de las políticas públicas nacionales impulsadas internamente dentro del país, varias de ellas apuntaban a mejorar las condiciones laborales, mejorar las relaciones laborales, mejorar la inspección en el trabajo, mejorar el cumplimiento de las normas y desde este punto de vista no se veía problemático suscribir un tratado que mencionara estos mismos compromisos. Lo que sí se rechazaba era la posibilidad de una utilización proteccionista de estos temas, vía sanciones comerciales, que es un tema distinto porque en definitiva eso puede afectar al comercio y al empleo, y eso, claramente, no es ni ha sido nuestro objetivo.

En este relato cronológico debemos indicar que pocos años después, Canadá con Costa Rica celebraron un TLC y conjuntamente con ello un acuerdo laboral en que claramente dejaron fuera toda posibilidad incluso de contribuciones monetarias como entre Chile y Canadá.

Sin embargo, un hito importante vuelve a quedar en esta historia cuando la Administración Clinton celebró un TLC con Jordania, que en esta materia es bastante estricto, porque establece la posibilidad de aplicar sanciones comerciales en un plazo estimado en más o menos nueve meses y con un procedimiento de solución de controversias absolutamente idéntico para todas las materias. No contempla un mecanismo intermedio como las contribuciones monetarias, no hay ningún mecanismo de consulta previo o diferente para los temas laborales que resguarde su especificidad sino simplemente sanciones comerciales. Obviamente estas sanciones sólo pueden tener por titular a quien, como lo decía Daniel Martínez, tiene la mayor fortaleza.

Un tema adicional en el caso del TLC EEUU-Jordania es que además del cumplimiento de la propia legislación, las Partes se comprometieron también en los ámbitos normativos a que sus normas sean consistentes con los principios de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, a mejorar sus normas laborales conforme a esos principios y a no debilitar la normativa respecto de ellos, tres elementos o variantes normativas que pueden limitar la autonomía legislativa de estos países, aun cuando la redacción de este Tratado utilizó un lenguaje menos riguroso (“procurar”, “tratar”) que en el tema del cumplimiento de la legislación laboral, en que se utilizó un lenguaje más exigente.

Al inicio de la negociación entre EEUU y Chile el Presidente Clinton mencionó que en materia laboral esperaba un acuerdo que siguiera el modelo de Jordania y de parte del Presidente Lagos, se expresó que se esperaba que en este tema se utilizara el modelo Chile-Canadá.

Por otra parte y antes de entrar en el tema principal, deben tenerse presente además los sistemas de la OIT, el sistema de OCDE y el sistema de la OEA.

Muy rápidamente señalaremos que si bien es cierto se critica el sistema de OIT porque “*no tiene dientes suficientes*”, a partir de los TLC que contemplan un acuerdo o capítulo laboral ciertamente los informes de OIT se han transformado en una referencia experta importante sobre el cumplimiento de la legislación laboral de los diferentes países. Se trata de una referencia de carácter objetivo, una apreciación experta, que puede ser objeto eventualmente de críticas o de alcances u observaciones, pero que emana de una institución absolutamente reconocida y consolidada en el tiempo, a diferencia por ejemplo de los temas ambientales en que no existe un referente de la misma envergadura. Mi impresión personal es que la OIT se potencia claramente con este TLC y va a ser de obvia importancia la lectura, estudio y análisis de las observaciones que públicamente, año tras año, la OIT, a través de sus órganos competentes, efectúa sobre el comportamiento laboral de los países.

El sistema OCDE es interesante aun cuando está restringido solamente a los países miembros o adherentes. Su normativa respecto de los temas laborales adopta la forma de recomendaciones contenidas en las denominadas Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales. Tratan de una serie de temas relativos al comportamiento de estas empresas, entre otros, sobre temas laborales y establecen como institucionalidad un Punto

Nacional de Contacto. En América Latina tenemos este PNC en Argentina, Brasil y Chile. Los temas laborales abarcan nuevamente una amplitud de temas y dentro de ellos vemos las normas laborales fundamentales además de temas de empleo, educación, capacitación, entre otros relevantes.

También tenemos que tener presente en paralelo la institucionalidad de la OEA desde que en este marco la Corte Interamericana de Justicia, con sede en Costa Rica, ha venido dictando fallos de contenido y aspectos resolutivos en temas tan sensibles como ordenar la reincorporación de trabajadores despedidos en violación de los principios de libertad sindical y negociación colectiva y ordenando el pago de salarios caídos. A pesar que se han dictado pocos fallos es una referencia que no debe dejarse de analizar y ponderar con mucha atención.

Por otra parte, debemos diferenciar claramente lo que son los TLC con lo que son los procesos de integración. En los TLC nos referimos a intercambio de bienes y servicios aun cuando en los tratados de última generación se han venido incorporando diversas otras disciplinas. En cambio, en los procesos de integración, que tiene como experiencia más avanzada en los últimos años la de la Unión Europea, se incorpora además en forma expresa la movilidad de los trabajadores, de manera que éstos pueden circular y tienen jurídicamente el derecho de trabajar en cada uno de los países de la UE. Es posible que tengan algunas dificultades prácticas como el idioma o la dificultad natural de desplazarse de un país a otro pero jurídicamente es posible que trabajen en cualquier Estado Miembro de la Unión.

Los países miembros de MERCOSUR y sus asociados, entre ellos Chile, también han venido incorporando estas tendencias en sus normativas y se han registrado acuerdos para facilitar la circulación de sus nacionales. Esta es la intención declarada también en los países de la CAN, así como en los países del CARICOM, la Comunidad de los Países del Caribe y en Centroamérica también visualizan este objetivo. Por el contrario, en los acuerdos incorporados en los TLC no se contempla la posibilidad de desplazamiento de trabajadores de un lugar a otro, salvo en situaciones muy limitadas y excepcionales. Aún así, se trata de temas altamente sensibles al interior de la sociedad de los EEUU, y en el caso chileno uno de los elementos por los cuales fue criticado el acuerdo fue por haber permitido que 1.400 personas puedan desplazarse para cerrar o trabajar en el ambiente de los negocios. Esta fue una de las razones por las cuales algunos sectores pidieron expresamente el rechazo del Tratado ante el Congreso de EEUU. Nuestro colega Jorge de Regil sabe demás qué tan sensible es este tema, con la larga frontera que los separa de EEUU.

Habiendo terminado esta breve introducción de la forma como se ha desarrollado este tema laboral en el ámbito internacional hasta nuestros días permítanme ahora una breve explicación de nuestro TLC con EEUU.

Chile tiene una economía abierta desde ya hace algunos años. Esta apertura se inició con mucho dolor durante un período negro de nuestra historia, con muchas quiebras, cesantía, pobreza y represión. A partir de los años 90, con la recuperación democrática, se desplegó una amplia política en la búsqueda de acuerdos regulados de libre comercio, bilaterales o multilaterales, y también en la búsqueda de una apertura multilateral en el ámbito de la OMC.

¿Qué temas se negocian en los TLC?

Básicamente los tratados que nosotros hemos venido negociando han incorporado la reducción de aranceles, tanto en bienes como en servicios y por ende los temas de acceso y reglas de origen están muy presentes. Pero también ustedes pueden ver en nuestros últimos tratados los temas laboral, ambiental y junto con ellos el tema de solución de controversias.

El conjunto de los temas negociados fueron los siguientes: acceso a mercados; procedimientos aduaneros; reglas de origen; sanitarios y fitosanitarios; normas técnicas; servicios; servicios financieros; inversiones; telecomunicaciones; ingreso temporal de personas de negocios; propiedad intelectual; política de competencia; derechos compensatorios; salvaguardias;

comercio electrónico; compras públicas; laboral; ambiental; institucional y solución de controversias.

¿Porqué incorporar normas laborales en los TLC?

Éste ha sido y es un gran tema de debate. Algunos sostienen que los temas comerciales no tienen absolutamente ninguna relación con los temas comerciales que tienen como marco de referencia las normas de la OMC y que los temas laborales deben ser tratados en la institucionalidad de la OIT.

Sin embargo, en el caso de Chile, tanto la organización sindical de EEUU como la central sindical chilena, nos plantearon que deseaban que la negociación reflejara también la preocupación por la dimensión sociolaboral, planteamiento formal que nos hicieron llegar por escrito, bajo la firma tanto del Presidente de la CUT de Chile como del Presidente de la AFL-CIO, la central de EEUU.

En segundo lugar, el vínculo entre comercio y normas laborales ya es un dato de la realidad desde que con cláusulas sociales o sin ellas éste es un tema que está claramente incorporado en la agenda comercial. Lo hemos visto incluso sin Tratado de Libre Comercio porque en los países industrializados los consumidores, particularmente los de EEUU, tienen mucha sensibilidad respecto del consumo de productos que provengan de lugares donde no se respeta la legislación laboral y en que una campaña de publicidad basta para que el consumo se deteriore. Dicho consumidor detesta saber que está consumiendo un producto que le está privando a él y a sus compatriotas de empleo particularmente si tiene productos ambientales que le puedan causar un daño a su salud. Hay estudios que demuestran que una alta proporción está dispuesto a consumir productos aún más caros si con eso sanciona a ese país.

Por lo tanto, éste es un gran tema en EEUU donde la libertad de comercio es central. Debemos recordar que la legislación del trabajo de EEUU tiene como fundamento el libre comercio y que en su institucionalidad constitucional es extremadamente importante este tema. Su historia nos muestra también que la independencia de EEUU de la Inglaterra Imperial tuvo que ver precisamente con el tema comercial. Recordemos el episodio del “motín del té”, cuando los colonos rebeldes rechazaron los aranceles aplicados al té y otros productos. Los patriotas arrojaron el té al agua en Boston en 1773, lo que desencadenó acontecimientos sucesivos que desembocaron en la Independencia de EEUU. En el entramado constitucional de EEUU el tema comercial ciertamente ha estado muy presente.

Siguiendo con nuestro razonamiento acerca del porqué de la incorporación de los temas laborales en nuestras negociaciones comerciales, nosotros hemos intentado evitar la unilateralidad. Este es un elemento muy importante desde que el establecimiento de reglas con socios fuertes sólo beneficia a los países de menor peso económico y político.

Por otra parte, el principio de realismo político debe ser tenido especialmente en consideración. Sobre ello conviene tener presente algunos detalles de la discusión interna en EEUU acerca de la Ley sobre Comercio (TPA). Ella fue aprobada en un momento por un voto en la Cámara de Representantes, un voto de diferencia: 214 - 213, con la presencia del propio Presidente de EEUU y de sus principales asesores, entre ellos el Secretario de Estado. Era evidente la importancia política y estratégica que esta ley tenía para la administración. Como decía Virgilio Levaggi esta ley implicó una transacción con algunos sectores demócratas que lo condicionaron a la entrega de importantes beneficios para los trabajadores que resultaran afectados por el comercio internacional, denominado Programa de Ayuda Transitoria a los Trabajadores (Trade Adjustment Assistance Programme) Con esos elementos se negoció y se aprobó esta ley, como mencionaba, con márgenes muy estrechos de votación. Como consecuencia, una legislación que alcanzó un nivel de negociación muy alto, indica que en negociaciones a ser emprendidas con EEUU debíamos considerar este elemento como un dato de la realidad difícilmente modificable y que se había convertido ciertamente en un instrumento negociador extremadamente poderoso de parte de EEUU. Sin embargo, nuestro desafío consistió en

buscar fórmulas que permitieran una negociación que coincidiera con esa legislación y que también fuera aceptable para los objetivos chilenos en la negociación.

Adicionalmente debe tenerse presente que Chile ya había efectuado un test político interno al someter a consideración del Congreso Nacional la aprobación del Acuerdo de Cooperación Laboral Chile-Canadá, muy similar al acuerdo de TLCAN especialmente en la variante Canadá-EEUU. Por lo tanto ya había una aceptación respecto de la posibilidad de negociar temas laborales con motivo de un TLC.

Como consecuencia del conjunto de todas estas consideraciones la postura de Chile quedó fijada en forma proactiva respecto de este tema.

Como novedades que trae este TLC entre Chile y EEUU, debemos apuntar las siguientes: a) en primer lugar que el tema laboral está incorporado como un capítulo dentro del TLC, el Capítulo XVIII; b) se minimiza la utilización proteccionista de los temas laborales pero no lo evitamos completamente; c) hay un énfasis en materia de cooperación; y d) fue una negociación técnica pero también participativa.

Conforme a la experiencia mexicana que relataba Jorge de Regil, es importante incorporar las visiones, no solamente del sector empresarial de los empleadores, sino también de los sectores sindicales y también de la sociedad civil, lo que nos llevó a la experiencia de los cuartos adjuntos. Esto implicaba que durante las rondas de negociación estaban presentes representantes de sectores empresariales, gente que pudiera dar una visión técnica, una visión de los sectores específicos pero al mismo tiempo se celebraron reuniones con sectores sindicales que nos dieron muy buenas ideas, como por ejemplo en el tema de nuestros fondos previsionales, en que nos insistieron en el peligro de ceder a la apertura de los fondos previsionales para ser invertidos en EEUU. Esto hubiera podido conducir a serias dificultades. En estos temas debemos ser extremadamente cuidadosos con estas negociaciones. Las organizaciones sindicales sugirieron varias ideas muy valiosas.

En cuanto a los compromisos compartidos, el primero de ellos consiste en que las Partes reafirman sus obligaciones conforme a la Declaración de OIT de 1998. Este es efectivamente compromiso de ambas Partes y por lo tanto siendo un compromiso está sujeto a un mecanismo de consulta entre ambas Partes. Esto significa la inclusión del principio de no-discriminación, aunque no esté expresamente indicado sino por referencia indirecta, con lo que respondo a la observación de Daniel Martínez. En segundo lugar las Partes se comprometen a que sus leyes nacionales sean consistentes con tales principios. Por lo tanto ambas Partes deben asegurar también como se recoge en la legislación interna el principio de la no-discriminación y finalmente se declaró expresamente que se considera inapropiado debilitar o reducir protecciones de normas laborales para incentivar el comercio o las inversiones. Adicionalmente se menciona que las Partes conservan su potestad normativa y administrativa.

Sin embargo, las facultades fiscalizadoras o de la administración respecto de la aplicación de la ley deben reflejar un ejercicio razonable de la discrecionalidad aunque las autoridades pueden fiscalizar donde estimen pertinente. Este compromiso puede ser objeto de consultas entre las Partes pero no objeto del mecanismo de resolución de disputas.

La obligación fundamental del Tratado en materia laboral y que sí queda sujeta al mecanismo de solución de controversias, como mencionaba Daniel, reside en que una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral por un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes. Los requisitos para que opere esta figura consisten en: a) que exista un curso de acción o inacción (omisión) sostenida o recurrente, no cualquier acción u omisión. Debe tratarse de casos importantes y presentarse de forma razonable. La forma cómo esto ha ocurrido en el caso de México, Canadá y EEUU ha sido que las Partes han preparado casos completos, en que se somete un conjunto de reclamaciones respecto de un país determinado y respecto de una actividad determinada para hacer una consulta; b) el incumplimiento debe afectar el comercio entre las Partes; y c) debe

tratarse de la legislación laboral conforme se la define en el Tratado y respecto de los temas a que ella se refiere.

¿Qué se entiende por legislación laboral?. Derecho de asociación, negociación colectiva, trabajo forzoso, trabajo infantil y condiciones aceptables de trabajo sobre salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional. Insisto que se trata de la aplicación de la legislación de cada Estado Parte y que no estamos en presencia de homologación normativa.

Para mayor certeza se dijo esto expresamente respecto de los salarios mínimos. Efectivamente, no estamos en condiciones de establecer un salario mínimo parecido al de EEUU, de \$ 5,15 la hora. Nuestras economías no pueden pagar esa remuneración mínima. Pueden quizás hacerlo las grandes empresas pero las empresas pequeñas y medianas no pueden hacerlo. Una medida de esta naturaleza tendría como consecuencia que esa persona o deja de trabajar o trabaja clandestinamente o se va al mercado informal, todas consecuencias ampliamente negativas para los países. Nuestros países deben conformar sus salarios mínimos al nivel acorde a su productividad y competitividad y no pueden establecer niveles alejados de sus respectivas realidades.

El Capítulo Laboral establece también garantías procesales y da contenido a la obligación del cumplimiento de la propia legislación con normas del debido proceso y otras disposiciones fundamentales del derecho procesal.

Se recoge el principio de soberanía, en cuanto las Partes conservan su derecho a modificar su legislación y reglamentos y a tomar decisiones respecto de actividades de fiscalización, no hay homologación normativa y no se permite modificar ni intervenir en decisiones del Poder Judicial de cada Parte, ni de EEUU ni de Chile.

La institucionalidad es muy simple. Se crea un Consejo de Asuntos Laborales integrado por representantes de ambos Ministerios de Trabajo; Puntos de Contacto a nivel de Ministerio de Trabajo, con lo cual garantizamos la especificidad laboral de este acuerdo, es decir, que exista un tratamiento específicamente laboral de alguna reclamación con posibilidad de consulta y asesoría de expertos, buenos oficios y mediación.

Las decisiones se hacen públicas. La transparencia es regla general, no sólo en los temas laborales sino como algo que cruza el TLC. Esto obliga a que se den a conocer estos casos lo que puede repercutir en las empresas donde no se está cumpliendo la legislación laboral. También puede afectar la imagen de un país, particularmente si consideramos que se trata de vulneraciones de principios laborales fundamentales. Nosotros no consideramos este tema tan grave en la medida que nos empuja y ayuda a avanzar en una agenda en que nuestra política pública ha buscado precisamente que estos principios sean respetados. Por lo tanto, en esa dirección, nos parece correcto.

Se crea también un Comité Consultivo Nacional o Comité Asesor de cada Parte. Cada Parte establece al interior de su país un Consejo, ellos les llaman comité asesor y nosotros consultivo. En nuestro caso se ha constituido este Comité en carácter consultivo, lo que nos pareció más acorde con nuestras tradiciones. Se establecen también comunicaciones públicas y con ello se refuerza el principio de la transparencia. También se incorpora en diversas disposiciones la participación de la sociedad civil, de las organizaciones empresariales y sindicales y ONGs. Su participación queda garantizada en el Comité Consultivo, pero también a lo largo del procedimiento de solución de controversias tienen garantizada su participación como *amicus curiae* (terceros en la litis), esto es, terceros coadyuvantes o excluyentes que se introducen dentro del proceso de resolución de controversias y que aportan ideas, críticas, observaciones y peticiones, con lo cual organismos de la sociedad también pueden participar y, como veremos más adelante, también pueden hacerlo cuando se trata de ver cómo se gastan los fondos provenientes de las contribuciones monetarias para mejorar el cumplimiento de la legislación laboral.

Se establecieron consultas cooperativas, para tratar de resolver los problemas. No se trata de una simple consulta telefónica de un funcionario de un gobierno a otro. Para que un Estado haga la consulta, se realiza un proceso en el cual se evalúa, conforme a los procedimientos de cada Parte, si ese país está vulnerando o no la legislación laboral. De esta forma una Parte queda desde ya sujeta en este proceso de consulta, al escrutinio público con la consecuencia sobre el consumidor que empieza a tomar nota de si se están o no cumpliendo las normas laborales básicas en el otro país. No es por tanto irrelevante que a un país le hagan una “consulta”, es importante.

Existe también la posibilidad de convocar al Consejo y la posibilidad de recurrir a los expertos nuevamente, procedimientos de buenos oficios y mediación y conciliación, pero el plazo de consultas, 60 días, es muy breve. Este breve plazo deriva de que los mecanismos de resolución de disputas tienen que ser equivalentes en materia comercial o materia laboral o ambiental y, por lo tanto, al establecer en materia comercial un procedimiento breve también debía tener esas características en materia laboral.

Después de transcurrido ese plazo podemos traspasar la línea laboralista e ingresar al “lado oscuro de la fuerza”, al procedimiento de solución de controversias. Sobre este tema en forma esquemática permítanme señalar que se estableció un panel de tres miembros que debe evacuar un informe preliminar en el plazo de 120 días y un informe final 30 días después. El informe debe tener divulgación pública en 15 días y la publicidad es la regla general. No se divulgan autores de votos particulares.

En cuanto al cumplimiento del informe final, ¿Qué pasa si el panel declara que una Parte está en incumplimiento de normas laborales con las características que hemos dicho?. En este caso, en primer lugar, hay que remediar el incumplimiento. De lo que se trata es de mejorar el cumplimiento de la legislación laboral y no simplemente de aplicar sanciones comerciales al otro país, como en el caso de Jordania. En este caso la Parte demandada puede llegar a acuerdo de cómo hacerlo con la Parte demandante dentro de 45 días. En caso contrario, el panel puede ser nuevamente convocado y en ese caso está convocado para fijar el monto de la contribución monetaria que deberá pagar la Parte demandada. El panel tiene para ello un plazo de 90 días. El tope de la contribución asciende a 15 millones de dólares anuales.

La cifra se alcanzó porque en el caso mexicano hay un tope de la contribución monetaria de 20 millones y en el caso de Chile-Canadá de diez millones. El tope finalmente ascendió a quince millones de dólares que francamente nosotros consideramos excesivo porque esta cifra no significa prácticamente nada para EEUU pero es muy impactante para economías como las nuestras, o para qué decir, para cada uno de los países de América Central. El mismo tope se ha aplicado en el caso de Australia y Marruecos.

¿Cómo se paga esta contribución monetaria?. En cómodas cuotas trimestrales, la primera en 60 días, indexadas anualmente y debiendo ser pagadas hasta que se solucione el incumplimiento. Las contribuciones monetarias son destinadas a un fondo destinado a mejorar la aplicación de la legislación laboral en el país de que se trata.

¿Cómo se gasta el fondo?. De común acuerdo entre ambas Partes. Puede ser para un programa de perfeccionamiento de los dirigentes sindicales, puede ser un programa para mejorar la infraestructura fiscalizadora del país del que se trata, para comprar vehículos o transporte, para un programa de difusión radio-televisado o cualquiera otra iniciativa que las Partes estimen conducente para eliminar el incumplimiento laboral. Es importante destacar en este punto que está expresamente prevista la posibilidad que los actores sociales, dirigentes sindicales o empresarios puedan formular sugerencias sobre cómo aplicar estos dineros del fondo.

Además, Chile acordó con EEUU un programa de cooperación bilateral independiente del tratado para mejorar nuestra administración laboral sobre inspección del trabajo y también los Tribunales del Trabajo. Por nuestra parte quisimos poner de relieve nuestra disposición a

garantizar la transparencia de nuestros procedimientos administrativos y judiciales del trabajo y con ello que nosotros estamos realmente dispuestos a no hacer una competencia con el incumplimiento de normas del trabajo fundamentales.

Debemos hacer presente también que además de negociar con la Administración de EEUU, luego es necesario pasar la etapa de convencer en ambas Partes a los respectivos Congresos. En el caso nuestro, tuvimos estos temas laborales a favor porque habíamos hecho reformas laborales, inspección del trabajo y justicia laboral en forma reciente. Esto fue motivo también para tener un apoyo más amplio en el Congreso de EEUU a favor de nuestro TLC que en el caso de la aprobación del TPA.

Finalmente el éxito, tanto de la implementación del TLC como de la aplicación o no-aplicación de estas cláusulas laborales va a depender de un conjunto de políticas públicas internas tanto en materia laboral como en la política general de los Estados. Es en dicho conjunto que se va a determinar si tenemos realmente éxito con el empleo, con el mejoramiento de nuestras economías y con el mejoramiento de nuestra civilización laboral, porque tiene que quedar en claro que todos estos esfuerzos sólo cobran sentido si tienen como objetivo mejorar la condición de nuestra civilización, incorporando visiones éticas que pongan a la persona humana en el centro de todo mejoramiento y especialmente a quienes más lo necesitan.

Algunos dicen que éstos son sueños, utopías.

Para terminar entonces, permítanme convocar aquí a un pensador uruguayo, Eduardo Galeano, quien nos dice:

“La utopía está en el horizonte.
Me acerco dos pasos,
ella se aleja dos pasos.
Camino diez pasos
y el horizonte se corre diez pasos más allá.
Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré.
¿Para qué sirve la utopía?
Para eso sirve:
para caminar.”

Muchas gracias.

LAS EXPERIENCIAS EN LAS NEGOCIACIONES DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

LA EXPERIENCIA DE MÉXICO

JORGE DE REGIL

Miembro Empleador Adjunto del Consejo de Administración de la OIT.

Antes que nada, quiero agradecer la oportunidad de estar con ustedes y que se debe en primer lugar, a la hospitalidad de la CAN y agradezco al Embajador Wagner esta invitación, a la gran amistad que me une con el Dr. Jaime Zavala, presidente de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, y a mis amigos empezando por el Dr. Agustín Muñoz y el resto del equipo de la Dirección Regional de la OIT en Perú, que ha hecho posible que yo esté aquí con ustedes, lo cual agradezco muy cumplidamente.

Para mí como mexicano, como una persona que tiene ya algunos años en el Consejo de Administración de OIT y que ha venido viendo a través de los años una serie de evoluciones económicas, sociales y políticas en este querido subcontinente que es Latinoamérica, es especialmente grato hoy, a 10 años vista de que haya entrado en vigor el TLC de América del Norte, poder hablar de nuestra experiencia. Nosotros lo conocemos como TLCAN, (esto de NAFTA es en inglés, North American Free Trade Agreement) y nosotros simplemente le decimos el TLCAN, suena un poco más a azteca y nos da más gusto decir TLCAN que NAFTA, a lo mejor al decir McDonald's decimos McTaco, pero en fin, es una situación que para nosotros fue muy complicada.

Hablo como sector privado, pues yo tengo un origen industrial y represento a la Confederación de Cámaras Industriales de México. El pan y la mantequilla de cada día viene de la profesión de abogado, pero en esencia mi origen es industrial; desde la fabricación de paneles de madera en Yucatán, inclusive barcos, a la parte textil y a la fabricación de pilas y baterías. Yo estuve ligado a esa marca muy tradicional y de muchos años que es Ray-O-Vac (¿cuál es la pila?, Ray-O-Vac es la pila) y llegaron los gringos y nos compraron afortunadamente.

Todo este proceso, que ya son algunos años de haberlo tenido, de estar inmerso en el proceso industrial, me permite tener quizá una visión un poco más pragmática de lo que México ha vivido y sobre todo el sector industrial. El sector empresarial, en términos generales ha vivido esta experiencia desde el año 1993, en que concluye el período de negociación, entra el período de pre-vigencia y como en las carreras de caballos, simplemente se oyó la trompeta, nos encierran en el arrancadero y el 1 de enero del 94 arrancamos.

Qué es el Acuerdo de Libre Comercio hoy, bueno, como ya lo presentó el Ministro Ferrero, al cual agradezco mucho que me haya ahorrado muchas gráficas y muchas palabras (yo traigo muchos papeles que les dejaré con mucho gusto), pero me parece que el punto que a ustedes les interesa, más que una visión numérica, es una visión de la realidad, de lo que ha pasado en mi país.

Sí, es muy cierto, es verdad que el proceso económico del país en 10 años del Acuerdo de Libre Comercio ha crecido mucho. Uno de los papeles que traía nos hace ver, por ejemplo, que hace 10 años (en 1994) los tres países del TLC de América del Norte conformaban un área de libre comercio, cuyo PIB era de 11 millones de millones de dólares, que en castellano sería 11 billones de dólares. Si esto lo comparamos con la Unión Europea, lo que se proyecta aún con la inclusión de los 10 nuevos países de Europa Central, van a llegar a 8 millones de millones. Esto quiere decir que América del Norte (México, EEUU y Canadá), sigue y continuará siendo en el futuro, por lo menos física y cronológica de la inmensa mayoría de nosotros, la unidad económica y comercial más grande del mundo. Eso para México es una situación verdaderamente importante. Ha sido un gran propulsor.

Todas las cifras que presentó el Ministro Ferrero son ciertas, con cosmetología o no, quizá la tasa de desocupación, como se le ha dado en llamar, no es tan grata; si vemos realmente la tasa de desempleo, el proceso de la reestructuración agrícola no fue tan fácil, no es todavía algo superado, tenemos muchas cuestiones que hacer en el lado agrario, pero en términos generales la verdad de las cosas es que sí, efectivamente, a partir de que se firmó el TLCAN y éste entró en vigor y, que empezamos a funcionar en razón de este acuerdo, la economía mexicana hoy en día es la economía más fuerte de América Latina. Hemos superado hace dos años al Brasil, que era un gigante industrial, y en el concierto de las naciones nos ubican como la economía número nueve del mundo, lo cual es una prueba de que efectivamente el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte nos sirvió.

Pero esta magia de los números creo que hay que aterrizarla en la realidad y en la verdad del “pan nuestro de cada día”. Cómo, una cosa es el manejo macro de la economía y otra cosa, muy distinta, es lo que empresarios, trabajadores, sociedad civil y en general la población de un país tiene que hacer, tiene que concertar, tiene que negociar y tiene que concluir para que esta vorágine comercial, que es impersonal, que es netamente económica y que a veces es un tanto amoral, no se oponga a los habitantes de ese país.

El tema es importante verlo con otra óptica y, como decía el Ministro Ferrero, en el año 93, si ustedes recuerdan la gráfica que él puso, de lo que es la exportación manufacturera versus la exportación de bienes primarios, ya había dado la vuelta; o sea, ya en el 93 México era un productor industrial importante, de no haberse dado ese fenómeno previo, la entrada al TLC hubiera sido mucho más traumática. Con esto lo que quiero decir es que, un proceso industrial en un país conlleva su capacidad de ser parte más o menos igual o más o menos desigual en un acuerdo bilateral, trilateral o multilateral de libre comercio. Nosotros, como bien decía el Ministro Ferrero, somos el país que más acuerdos de libre comercio ha firmado. Hemos firmado 37.

El segundo en importancia es el que se firmó con la Unión Europea que, por razones obvias, evidentes, nos interesa ya que la U.E. como conjunto económico, es el segundo grupo más poderoso en la economía del mundo, después del bloque norteamericano. Para México, la ubicación geográfica ha sido útil, pues siendo parte de Norteamérica lo somos también de Latinoamérica, lo cual facilita muchas cosas pero, en el fondo, esta situación para México ha venido a ser un problema y también una especie de salvaguarda porque, recordando a ese presidente mexicano que algunos critican, algunos odian y otros admiran, que fue Porfirio Díaz, quien gobernó al país durante 30 años y lo echó a andar, decía “pobre de México, tan lejos de Dios y tan cerca de los EEUU”. Esa es una gran verdad, nosotros no teníamos opción. Ese es un punto que hace distinto lo que a veces, en el papel, se quiere ver como igual. Es muy diferente una negociación bilateral Chile-EEUU. que tienen 12,000 kms. de distancia, a una negociación entre México y los EEUU. que tienen 3,500 kms. de frontera, no de distancia, esto es una realidad totalmente distinta.

En qué sentido es una realidad distinta. Bueno, la balanza comercial entre los dos países ya era, previamente al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, una balanza importante, yo creo que si sumamos la existencia de un desarrollo industrial previo a la firma del acuerdo, y si a éste le añadimos una balanza comercial importante con EEUU., desde muchos años atrás y además, le añadimos un flujo de personas, un flujo de seres humanos muy importante (hoy en día estamos hablando de cerca de 20 millones de mexicanos que viven y trabajan en EEUU. y hablo de primera generación), es claro que el componente mexicano en la negociación con Canadá y EEUU no es comparable al que puedan tener otros países latinoamericanos.

Lo que yo quiero concluir es que, la lección que primero aprendimos en lo que se desarrolló con el acuerdo de libre comercio, no es necesariamente la norma a seguir con otras negociaciones y ya lo vivimos. Cuando se negoció con Chile pedimos otras consideraciones; cuando se negoció con la U.E. pedimos otras cosas, así como cuando se ha negociado con el resto de los países latinoamericanos: Colombia, Venezuela, Centroamérica, etc., hemos visto cuestiones especiales y cuando nos hemos ido al Medio Oriente hemos visto cuestiones distintas y ésta,

quizá, es la primera gran lección que aprendió el sector privado mexicano. Me estoy adelantando un poco; pues el Gobierno mexicano, desde que se inició la Carta de Intención con EEUU y con Canadá, lo primero que hizo fue convocar a los empresarios a través del Consejo Coordinador Empresarial y a los trabajadores a través del Congreso del Trabajo y nos dijo: "Señores yo quiero que ustedes me designen asesores para el gobierno que vengan a tratar el tema". Y es así como yo me enganché en este proceso, para representar a los empleadores en el tema del Acuerdo de Cooperación Laboral.

Como ya explicaba el Ministro Ferrero, cuando se habla de las mesas a las que él se refirió, existe un problema fundamental, el Gobierno no sabe y no puede conocer y no puede responder a todo lo que cada mesa representa, los afectados y los beneficiados van a ser los empresarios sí, pero también el trabajador y esto conlleva a una serie de cuestiones que hay que analizar muy concretamente y muy puntualmente.

Cuando se arranca la negociación del Acuerdo Mexicano con Canadá y los EEUU el primer problema político que surge es que el tema comercial no puede ir solo, porque políticamente no convenía que fuera solo a las oposiciones en el Canadá y en EEUU. ¿Porqué no convenía que fuera solo?. Bueno, porque el acuerdo de libre comercio conllevaba una conclusión a priori muy sencilla y esto es que México es un país más barato en mano de obra, más barato en términos generales de costos laborales y, en consecuencia, va a quitar empleo a una sociedad que tiene un empleo caro como es la americana y relativamente la canadiense.

El grupo sindical fuerte de los EEUU, la AFL-CIO, le dijo a su Gobierno que no podía negociar sin tener una salvaguarda laboral y de allí se ha venido generando esta situación de la mesa laboral en los acuerdos comerciales. Yo les debo decir que México firmó tres acuerdos de cooperación: el primero es el TLCAN que es 100% comercial; después hay un ACLAN que es el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte y un acuerdo similar o paralelo que es sobre el tema ecológico.

En algunas negociaciones posteriores, el mismo acuerdo comercial conlleva ya estos dos temas o sea que la experiencia que se tuvo en esta primera negociación le ha servido más a los EEUU que a los países que negocian con ellos. Por que digo esto, bueno, nosotros tenemos un aliado que es Canadá., Canadá y México tuvimos que negociar ciertas situaciones frente a un vecino común muy poderoso que es EEUU y la opción por la que optamos fue por un lado el acuerdo de libre comercio y, por el otro, los acuerdos que se refieren al medio ambiente y al tema laboral, lo cual ha solucionado muchos problemas en casos de controversias.

En el tema laboral las cuestiones se han venido dando de acuerdo a la tónica lógica que este acuerdo plantea; ¿cuál es la tónica lógica a un acuerdo de libre comercio? Ahora sí voy a entrar a una parte muy pragmática. Un acuerdo de libre comercio implica -y lo puedo decir después de 10 años de vigor de este acuerdo-, una serie de cambios estructurales en el país. El primero es el cambio estructural que se debe referir a los esquemas y sistemas de trabajo que el acuerdo de libre comercio en cualquier región implica; que ciertos productos van a entrar a precios inferiores que los que se fabrican nacionalmente y en consecuencia los van a desplazar, ese es el primer elemento infalible de un acuerdo de libre comercio, no tengan la menor duda y así es.

En 10 años la realidad del empresariado mexicano ha sido que hemos perdido un millón de empleos y hemos cerrado 250,000 empresas. ¿Cuáles empresas son las afectadas? En primer término, las muy tradicionales; en segundo término las muy poco tecnificadas o las muy poco sofisticadas; en tercer término, las poco competitivas o poco productivas y; en cuarto término, aquéllas cuya capacidad de producción no tiene la fuerza de la especialización, que es la tónica que impera en el mundo globalizado. El mismo fenómeno se dio en Canadá y los propios EEUU, aunque en escalas diferentes.

La globalización nos ha llevado a una producción especializada nacional, así es y creo que será el futuro por los siguientes dos o tres siglos. Van a haber países que hacen nada más que cuatro o cinco cosas, pero lo van a hacer muy bien, muy barato y van a poder comercializarlo

en todo el mundo y van a haber países que hacen 20, 25 ó 100 cosas pero las hacen muy bien, muy baratas y las van a poder comercializar en todo el mundo; y habrá países que van a comprar de todos lados y van a ensamblar y van a hacer una serie de presiones y al final del día va a haber una especie de gran remolino que lleva y trae productos y que nos va a dejar, o en teoría, nos debe dejar en cada paso de este remolino una capacidad de vida, una capacidad de desarrollo y una capacidad de crecimiento.

Si no entendemos cómo va a funcionar este remolino y vamos en contra de él, simple y sencillamente la empresa se pierde porque no puede competir. El empleo, la dirigencia sindical, las conquistas logradas y todo el entorno laboral que rodea a la empresa tradicional también se va a perder, de eso no hay la menor duda.

El primer gran impacto en este plano estructural es la salvaguarda del empleo. ¿Cómo se salvaguarda el empleo? Bueno, se salvaguarda a través de una muy consciente negociación colectiva, que devuelva flexibilidad, que devuelva competitividad, que devuelva eficacia, que devuelva una capacidad de administración económicamente sana, o a través, si no existe el elemento sindical para negociar colectivamente, de una acertada dirección que maneje bien los recursos humanos. Si no se ve este cambio, damas y caballeros, no es posible el proceso de competencia. Poco a poco, en el caso de México, hemos venido viendo cómo, por razones de precio primero, después por razones de calidad, y tercero, por razones tecnológicas, las fábricas han ido cerrando.

Por razones de precio, eso es muy evidente, hablaba el Ministro Ferrero del crecimiento de la maquila; claro, la industria maquiladora, las industrias que se llaman en otros países de zonas francas, tiene 40 años de existir en México. Empezó con un concierto muy claro de exenciones fiscales para traer la materia prima y la maquinaria y utilizar la mano de obra mexicana, regresando el producto terminado, libre de impuestos. Es un esquema relativamente sencillo. Lo que pasó a través de los años (40 años), es que la mano de obra creció mucho. Hace dos años la industria maquiladora de exportaciones empleaba 1'600,000 personas, que es mucho para una rama tan concreta como es el de la zona franca, y hoy ha perdido 500,000 empleos. ¿Por qué los ha perdido?, porque este desarrollo ha generado una competencia natural en el mercado laboral, e hizo que los salarios crecieran. Hace un año por ejemplo, el salario promedio que se pagaba en esas empresas era de 180 pesos diarios a un tipo de cambio de 10 pesos por un dólar, estamos hablando de 18 dólares por día, que esto en industrias dedicadas al ensamblaje, a la confección, a cuestiones más manuales que técnicas, fueron poco a poco yéndose a Filipinas, Haití, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Sri Lanka, etc., porque la mano de obra es mucho más barata.

Ningún empresario de la maquila en México puede competir con uno que está en Honduras que paga 4 dólares por día, si él paga 18. Nunca en su vida va a poder competir con alguien que paga 4 dólares. Esa es una de las primeras grandes lecciones. El proceso del empleo barato tiene, por su propia naturaleza, un estado de transitoriedad, se convierte en un proceso transitorio que es responsabilidad del país en primer lugar, y en segundo, de los empresarios y de los trabajadores, para adecuar de tal manera que la mano de obra pueda ir avanzando en la medida en que los términos económicos van cambiando, como cambió el proceso de la industria maquiladora de la confección y ensamble, que son las dos típicas. La sociedad industrial debe saber cambiar a otras áreas, en donde se requiere un poco de más sofisticación; ¿por qué? porque este arranque de las zonas francas tiene la gran virtud de inducir a un número importante de pobladores de una región a un proceso industrial que antes no había y en la medida en que la gente entra a un proceso industrial y se prepara, en la misma medida se es mejor y en la medida en que el operario o la operaria mejora, en ese momento es elegido para otro tipo de trabajo. Evidentemente, como pasó en México, hay oferta de empleo y esto atrae personas, por lo que eventualmente el salario tiende a subir y en consecuencia la competencia por mano de obra hace que el salario deje de ser barato, con lo que desaparece la ventaja competitiva.

Hemos observado que hay un flujo muy claro a través de los años en la capacitación y en la capacidad de las personas, que si no se cuida a tiempo, cuando se ingresa a este sistema de libre comercio se deshace la base del empleo que originalmente funcionó y este es uno de los primeros grandes problemas que vemos. El empleo no se va a sostener en empresas tradicionales, las empresas textiles, que había muchas en México, han tenido muchos años los contratos obligatorios de la industria textil, que englobaba a cerca de 40,000 personas en los años ochenta. Hoy, la contratación obligatoria de la industria textil cubre 8,000 personas, y los que perdieron el empleo no pueden ser contratados en otras ramas industriales, por carecer de capacitación.

Otra industria muy tradicional como es la del azúcar, que además siendo un producto agropecuario es obvio que impacta al sector primario de la economía, tenía hace 15 años 70,000 personas empleadas por la industria azucarera del país, hoy contamos con 40,000 con la caída del cultivo de la caña y su impacto en el campo. A esto hay que sumarle otros elementos, que es la segunda parte del cambio estructural, el mismo que induce a la flexibilidad pero también que se adecuen otras leyes y otros elementos naturales. Un país sin una buena producción energética no va a poder competir correctamente en un acuerdo de libre comercio, porque el país más industrializado, el país en mejores condiciones de producción tiene ya una infraestructura de energía mucho más desarrollada y quizás mucho más barata y ese elemento hoy en día cuenta mucho en el proceso industrial, es un elemento *sine qua non*, nadie puede jugar a un proceso industrial de competencia sin tener energéticos baratos.

La reforma estructural en materia de energía es total. Cuando se tiene petróleo, que es el caso nuestro, esta reforma tiene que incluir todos los tabúes y todos los elementos patrioteros, incluyendo la corrupción sindical y las ineficiencias, así como los elementos nacionalistas. PEMEX, como ente paraestatal dice que el petróleo es de los mexicanos. No, en el caso de PEMEX, no es de los mexicanos, es de los miembros del Sindicato Nacional del Petróleo. No es mío, es de estos señores. Si me venden el litro de gasolina 40% más caro que los EEUU y 10% más caro que España, que no tiene petróleo y que me lo compra a mí, ¿cuál es la conclusión? Si no tengo el cambio estructural no podré competir. Hablo de la gasolina por poner un ejemplo muy obvio pero está en lo mismo la energía eléctrica. País que no tiene energía eléctrica no va a poder competir, punto y aparte. El crecimiento del consumo de energía en México se ha duplicado en 12 años, esto quiere decir que estamos saturados, estamos al borde del colapso energético en materia eléctrica; si no sube la inversión privada en la generación de electricidad, para el año 2005, o sea, para finales del año próximo vamos a tener que empezar a racionar la energía eléctrica.

En cuanto a energía calorífica, no podemos olvidar el gas natural y si no se tiene una política energética correcta en materia de gas, a la larga les va a ganar Europa del este, porque tiene mucho gas y lo vende muy barato.

El tema del energético de hidrocarburos, como gas y gasolina, tendrá que ver en cómo se mueve el país, que es un elemento que se olvida, por eso hay que traerlo en las negociaciones. Los elementos de transporte se olvidan y es uno de los instrumentos que más gravitan y que más pesan en la capacidad del país y del empresario a ser competitivo. México no tiene grandes ríos, y de los que tiene, muy pocos son navegables; tiene muchas montañas, tiene dos sierras inmensas, no como Los Andes, pero tampoco crean que hay mucha diferencia en metros, nos llevarán 1,000 metros de altura más pero tenemos dos y aquí ustedes tienen una y atrás, en cambio nosotros estamos a la mitad partido por montañas. Un país con esa geografía y sin ríos, se tiene que mover por carretera y al moverse por carretera, imagínense lo que es; como decía el Ministro Ferrero, quien hizo muy buenas precisiones sobre México, cuando se tiene una balanza, una exportación de 160 mil millones de dólares que se mueven por carretera y algo por ferrocarril, lo que resalta es lo energético y su costo, y esto, además, conlleva las autopartes, los camiones, los neumáticos y toda la infraestructura del transporte nacional, una infraestructura verdadera que está en la superficie y que si no se maneja a tiempo y bien no va a funcionar. Aquí tenemos otro plan estructural muy importante, todos los procesos de movilidad de materia prima y productos terminados que salen debe de manejarse muy rápidamente.

Hay otro cambio estructural muy importante y que es el tema fiscal, si el cambio estructural en materia fiscal no se da, sino previo a la firma del acuerdo de libre comercio, o por lo menos simultáneo, con el tiempo en que el acuerdo de libre comercio se firma, la verdad de las cosas es que el país va a empezar a enfrentar déficit fiscales, porque el impacto inicial del acuerdo de libre comercio le va a quitar fuerzas. Aquí se destaca que el proceso del empleo es parte del impacto que se forma en todo este movimiento social después del acuerdo de libre comercio. El primer impacto de pérdida de empleo es aterrador por la pérdida fiscal que representa. Mientras el sector empresarial y el sector sindical no aprendan a modificar muy rápidamente las condiciones de trabajo y ser competitivos, se tendrá una pérdida de empleo millonaria y con un impacto social muy serio.

México llegó a perder después del tequilazo y la entrada en vigor del TLC por el año 96, un millón de empleos. Un millón de empleos es muchísimo, aún teniendo México 100 millones de habitantes, una pérdida tan alta del empleo versus la población física es aún más grande versus la población económicamente activa.

Esto produjo un impacto terrible en el Estado mexicano porque el Gobierno dejó de recaudar mucho, la seguridad social inició su proceso de caída porque seguía pagando pensiones, seguía pagando lo que tiene que pagar y dejó de recibir. El ingreso para obra pública se gastó de tal manera que tuvimos que recurrir nuevamente a créditos, cosa que habíamos superado para poder seguir el paso de la infraestructura que necesitaba el país.

Si no se da una reforma fiscal adecuada, me parece que la realidad común de la economía de Perú y México, que es la actividad informal en el sector no estructurado de la economía, se vuelve muy importante. México al igual que el Perú tiene una gran población cuyo ingreso viene de esta economía informal y que si bien en el proceso general de la economía macro del país funciona y se engrana más o menos con otros elementos de la economía, en estricto derecho no aporta lo que la economía formal aporta al Gobierno y en consecuencia el Estado se debilita.

Una reforma estructural en materia fiscal, a tiempo, bien pensada, bien negociada, que genere impuestos más al consumo que a la producción, o que a la renta, puede, en un momento determinado, darle el aire que el Gobierno va a necesitar para cubrir estos problemas deficitarios que va a tener con la pérdida del empleo. Otro elemento que quiero destacar es que es cierto que México ha tenido un gran desarrollo social. Digamos en 10, 11 años para hablar del 93 al 2004, si el ingreso per cápita está en 5,600 dólares por año no es tan malo, no es Suiza, pero no es tan malo si lo comparamos con otras regiones del mundo; en retrospectiva el PIB es altísimo, es el más alto de América Latina, y esto quiere decir que hemos creado un nuevo concepto de división de los estratos sociales y económicos de la población y es lo que es muy conveniente también atender. En el sector agropecuario, como se dijo hoy, es verdad que exportamos mucho el aguacate –yo cultivo aguacate todavía–, además de los cactus de tuna, que llamamos “nopalito” y que como alimento humano se vende muy bien; pero claro, lo que tiene éxito en el mercado todo el mundo lo quiere hacer. Hace 14 años, a los productores de nopalito nos pagaban muy bien el kilo, hoy hay 20,000 productores más y el precio se cayó. Este es un elemento que hay que decirlo y analizarlo en su momento. Hay cierto espejismo en el sector agropecuario, hay cuestiones que están de moda, hay cuestiones estacionales, hay cuestiones de consumo selecto que no necesariamente van a hacer feliz al campo.

Esta es la experiencia nuestra, los productores tradicionales se han visto sumamente afectados. Yo hablaba de la industria azucarera, el productor de caña de azúcar es una especie en extinción porque el precio de la caña se ha caído de tal manera que afecta al productor agrícola y, a la larga, al azucarero, pues el proceso de siembra y recolección de la caña tiene sus complicaciones ... Es decir, tiene sus cuestiones y a veces el producto de esta inversión agropecuaria no paga lo que debe pagarse y hay que sembrar otras cosas y así como ustedes tienen la gráfica del Ministro –me hizo un inmenso favor–, ciertos productos de moda se venden muy bien, es decir las coles de Bruselas, el brócoli, espárragos, etc., entonces está muy bien, pero cuando hay una variante en el mercado de comida en los EEUU, con sus 280 millones de consumidores, el impacto en mi país es terrible porque resulta que de repente hay 3,000

productores de brócoli o de tomate, o de chícharos, que se quedan sin mercado. Esto ya nos ha pasado. Hay momentos en los cuales esa dependencia de un mercado acorazado, grande, voraz pero sumamente cambiante, hace que en los acuerdos de libre comercio tengamos que buscar una serie de salvaguardas, y a la inversa, el producto norteamericano es un producto mucho más de consumo genérico y ustedes ven que lo que EEUU exporta son granos, es leche, es carne. Muchas familias pueden vivir sin tomate, sin chícharos, sin coles de Bruselas, sin aguacate (acá le dicen palta), pero no pueden vivir sin pan, no pueden vivir sin proteínas. Hay que cuidar este aspecto de la balanza de pagos en materia agropecuaria, porque las balanzas de nuestros países son mucho más frágiles que la balanza agropecuaria de los EEUU y ni hablar del Canadá.

Aquí, otro de los problemas que hemos visto es el campo, no es que haya perdido dinero, ha perdido una estabilidad que antes tenía. El maíz, las culturas madre de México, la azteca y maya, estaban basadas en el maíz. Ahora, el maíz lo estamos comprando de Canadá y EEUU; es decir, si lo vemos desde un punto de vista de filosofía teológica azteca, estamos cometiendo un sacrilegio, pero ha sido porque la productividad del cultivo tradicional de maíz se ha derrumbado.

La experiencia que hemos tenido es que, para que los acuerdos de libre comercio sean exitosos, desde un principio se tiene que medir las consecuencias del mismo y, las consecuencias fundamentales son que en cualquier momento las estructuras tradicionales del país se van a ver alteradas. Los balances tradicionales, sociales y económicos del país se van a ver también alterados y si esto no se prevé, una vez que se eche a andar el acuerdo de libre comercio se entra en una cuenta que es irreversible y es regresiva, porque en todo acuerdo hay un período de protección, al concluir el período y volverse pleno es cuando el impacto se percibe.

En fin, creo que es este el mejor mensaje que los empresarios tenemos que dar, los acuerdos de libre comercio sí sirven mucho pero si no aprendemos a manejarlos y, sobre todo, si no lo hacemos desde el principio, vamos a tener que pagar un precio alto por esta prosperidad que nos va a llegar, y con otra que es la conclusión, la empresa nacional es la primera que se ve afectada y eso prescribe eventualmente por el precio extranjero, que es uno de los elementos que más preocupa y que pienso que más debemos analizar. Al final de cuentas, si el empresario nacional o el empresario estable en un país se ve alterado, su fuerza laboral se va a ver alterada y entonces, el mejor aliado, el mejor interlocutor para esto, es el sector de los trabajadores. Si no tenemos esta gran capacidad de diálogo y esta uniformidad de criterios, no tenemos una capacidad de arreglo ni de negociación; si eventualmente se va tener que sufrir con la caída del empleo y en otras cuestiones que se ven muy remotas cuando se está en la mesa de negociaciones, pero, en la calle son muy cotidianas, muy presentes y muy reales.

Muchas gracias.

DERECHOS LABORALES Y EMPLEO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO (*)

DR. JAVIER NEVES MUJICA

Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo

En primer lugar, mi agradecimiento a la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social por la invitación para participar en este Seminario y a la Secretaría General de la Comunidad Andina, por acogernos aquí en su local.

El tema que se me ha pedido plantear es el de los derechos laborales en el TLC. Quisiera formularles, en primer lugar, algunas reflexiones previas acerca de cómo hemos llegado al punto que me interesa detallar que es, puntualmente, el de las obligaciones que nos impondría el TLC en materia laboral.

La definición de norma que se maneja en Derecho y que en verdad es una definición que no atañe sólo a la norma jurídica sino creo que a cualquier otra, como las normas sociales, morales o religiosas, es un mandato seguido de una sanción, es algo que puede adoptar distintos tipos; y qué derechos y formas adopta según la naturaleza del campo en que se produzca la norma, puesto que no es lo mismo una sanción jurídica que una sanción moral, social o religiosa, mientras que lo que distingue a la norma jurídica de la norma social, moral o religiosa, más allá de su contenido, creo que es el de la sanción. En el caso de la norma jurídica, viene implementada por un aparato institucionalizado en el Estado, que es el Poder Judicial. El mismo tiene una garantía de ser eficaz en su cumplimiento, a diferencia de las otras normas, como la norma social, moral o religiosa, cuyas sanciones se producen en orden de reproche, rechazo pero no de sanción institucionalizada.

Esta definición de norma que está bastante generalizada en los manuales de Introducción al Derecho, presenta una dificultad cuando se confronta con la norma internacional, porque se nos dice, bueno, si la norma es un mandato seguido de una sanción ¿qué ocurre con el derecho internacional? Allí hay normas especiales, como por ejemplo para los convenios internacionales del trabajo, y ¿cuáles son las sanciones que sobrevienen ante la infracción a esas normas?

La OIT, a través de algunos de sus órganos de control, por ejemplo el Comité de Libertad Sindical, emite pronunciamientos, y en el caso del Perú, la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo, producida en 1992, fue objeto de un pronunciamiento en el cual se objetaban 16 temas de la ley por considerarlos incompatibles con los convenios internacionales del trabajo suscritos por el Perú, ¿Cuál fue el efecto de ese pronunciamiento sobre la vigencia de la norma en el Perú? Ninguno. Tuvieron que pasar más o menos once años para que el Congreso produjera la ley rectificatoria, salvando casi todas las observaciones del Comité de Libertad Sindical, porque este no es un organismo jurisdiccional y las decisiones que emite no tienen fuerza coactiva, quizás sería distinto si así lo fuera, pero eso me parece más bien que es la excepción en el plano del derecho internacional y no la regla. Si el pronunciamiento no hubiera venido de un órgano no jurisdiccional, como el Comité de Libertad Sindical, sino de un órgano que sí es jurisdiccional, como por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ese caso una sentencia emitida por la Corte se remite al Estado peruano y se ejecuta internamente como si fuera una sentencia de nuestro Poder Judicial.

En el marco de las relaciones internacionales, especialmente en lo que atañe al tema comercial, este problema, de la eficacia de la norma internacional, se había planteado débilmente antes de la globalización, porque el único fenómeno de vinculación comercial era la integración subregional o regional, que tenía alcances mucho menores a lo que hoy día constituye la globalización de la economía y del comercio mundial.

(*) *"Versión libre, basada en la transcripción magnetofónica realizada con motivo del Seminario "El Trabajo y el Empleo en los Tratados de Libre Comercio".*

En el contexto de la globalización la preocupación principal en este ámbito que estamos planteando es el de cómo evitar el dumping social, que ha sido definido como la existencia de ventajas indebidas de un Estado sobre otro en el plano de las relaciones comerciales y derivadas de un tratamiento desigual de los derechos de los trabajadores. Un Estado no debe colocar en el mercado internacional un producto más barato que otro Estado competidor sobre la base de que en ese producto hay infracción a los derechos de los trabajadores, porque si hace eso incurre en lo que hoy se denomina dumping social.

El debate acerca del llamado dumping social tuvo como escenario, como ustedes saben, la OMC. En varios de sus encuentros se intentó producir un acuerdo respecto a cómo evitar el dumping social, y esta es la discusión acerca de la llamada cláusula social. Y ustedes recuerdan que en la OMC se produjo una severa discusión entre Estados desarrollados y Estados en desarrollo, entre empleadores y trabajadores acerca de la cláusula social; y como en la OMC no fue posible ponerse de acuerdo respecto a cómo regular, si incluir o no la cláusula social, es decir la posibilidad de imponer sanciones económicas a los Estados que incumplen los derechos sociales, la OMC terminó remitiendo este tema a la OIT. Con este traslado, la OIT, en 1998, emitió la muy conocida Declaración sobre Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo. Esto está en el contexto de lo que para la OIT se denomina la Dimensión Social de la Liberalización del Comercio Mundial. Podemos preguntarnos ¿cuál es el contenido central de esta Declaración de 1998?. Esta abarca dos aspectos que vale la pena resaltar.

El primero, los Estados se comprometen a respetar los derechos, aunque no hayan ratificado los Convenios, por el mero hecho de su pertenencia a la OIT. ¿De qué derechos se trata? Son cuatro derechos fundamentales: la libertad sindical y la negociación colectiva, la proscripción del trabajo forzoso, la proscripción del trabajo infantil y la proscripción de la discriminación.

La segunda regla es: las normas laborales no deben utilizarse con fines comerciales proteccionistas.

Creo que estos dos son, en síntesis, los acuerdos de la Declaración de 1998. Me parece que en simultáneo, sin embargo, el tema de la cláusula social terminó imponiéndose más allá de que en la OIT no hubiera consenso para regular acerca de ella y que la OIT (porque no es su competencia), tampoco hubiera acordado una cláusula social. En los hechos creo que la cláusula social terminó imponiéndose por una de dos vías: por una vía unilateral, a través de los llamados Sistemas de Preferencia, o por una vía bilateral a través de los Tratados de Libre Comercio. Aquí sí podríamos decir que estamos ante una norma porque hay un mandato, y en este caso se deben respetar los derechos seguidos de una sanción que es la infracción, que acarrea la pérdida de las ventajas y eventualmente la rescisión del propio Acuerdo.

Una sanción del ámbito internacional tiene eficacia porque tiene sustento económico. Eso nos plantea una cuestión moral que me gustaría solamente enunciar: los derechos humanos deberían respetarse como tales y no porque nos puedan ocasionar infracciones si se incumplen, o crear perjuicios en el ámbito del comercio internacional. Sin embargo, más allá de las intenciones que pudieran tener los Estados que imponen o sugieren las cláusulas sociales, el objetivo en términos de resultado es que esa actitud conduce al respeto y a la eficacia de los derechos humanos. En este contexto, les decía, quería que nos hiciéramos algunas preguntas específicamente sobre el TLC y las obligaciones laborales, esto es, qué significaría para el Perú. El marco que deberíamos tomar en cuenta es el TLC que ha suscrito EEUU con tres sectores en América Latina: México y Canadá en América del Norte, luego Centroamérica y finalmente Chile. Vamos a ver que, especialmente en el caso de Chile y Centroamérica, hay cláusulas casi textualmente idénticas. ¿Cuáles son las obligaciones que se contienen en esas cláusulas y que previsiblemente pasarán también al Tratado que se suscriba con el Perú?.

Creo que son tres grandes obligaciones. La primera es el respeto de los derechos de la Declaración de la OIT de 1998 en la legislación interna, es decir, la lista de los cuatro derechos fundamentales a los que he hecho referencia, que se contienen en la Declaración de la OIT de

1998, que deben estar recogidas en la legislación interna de cada uno de los Estados que suscriban el TLC. Segundo, los Estados son autónomos para regular las relaciones laborales internamente pero, en el marco del respeto de los derechos contenidos en la Declaración, puedan en ese ámbito decidir libremente cómo regular las relaciones laborales. Tercero, la legislación nacional, así como la legislación internacional que estuviera incorporada a ella, debe ser efectivamente cumplida, no basta que exista el texto sino debe asegurarse su efectivo cumplimiento.

¿Cuál es esta legislación o cuáles son los campos en los que opera esta legislación laboral que se recoge en los TLC y cómo podríamos confrontar esto con los derechos contenidos en la Declaración de 1998?. Si revisamos los Tratados suscritos con Chile y con Centroamérica vamos a ver que se hace referencia a siete derechos. Decíamos que en la Declaración habían cuatro, aquí se recogen siete. ¿Cuáles son? Tenemos: sindicalización y negociación colectiva, que estaba en la Declaración; proscripción del trabajo forzoso que también estaba en la Declaración; proscripción del trabajo infantil que también estaba en la Declaración, hay uno sin embargo que estaba en la Declaración de 1998 y que no está recogido en los TLC celebrados con Chile y Centro América, que es la proscripción de la discriminación y, alternativa y compensatoriamente, hay otros tres derechos que no están en la Declaración y, sin embargo, aparecen en las cláusulas del TLC que son las llamadas condiciones aceptables en materia de salarios mínimos, horas de trabajo, y seguridad y salud ocupacional. Este segundo bloque de derechos que aparecen en los TLC y no en la Declaración, integran lo que para la OIT se denomina el trabajo decente. Y es que para la OIT, éste no está compuesto sólo por el respeto a los derechos de la Declaración, sino, adicionalmente, por lo menos por dos de estos otros tres derechos que son: salarios mínimos y seguridad y salud ocupacional.

Quisiera hacer un breve comentario respecto a estas dos situaciones. Primero, por qué si en uno de los puntos, como el primero que he mencionado, es una obligación que nos impone a los países que celebremos el TLC con EEUU, se hace referencia a la Declaración de 1998, luego cuando se elabora la lista de los derechos, de los cuatro se recogen tres y se omite uno: la no discriminación. Y ¿qué repercusión tendría no recoger la no discriminación? De hecho pareciera haber una contradicción al interior de las cláusulas de los TLC, porque si en la primera parte se dice que van todos los derechos contenidos en la Declaración y luego cuando se especifica, se omite la no discriminación, pareciera haber una contradicción. Creo que habría que interpretarla por tratarse de un ámbito de derechos humanos a favor de la lista completa y no de la lista incompleta, especialmente teniendo en cuenta que la no discriminación es un derecho reconocido en todos los instrumentos de derechos humanos, de ámbito mundial y regional, no laboral y laboral; y no hay –que yo conozca– ningún instrumento genérico de derechos humanos, declaración universal, pactos internacionales, Declaración Americana, Convención Americana, protocolo adicional, que no consagre la proscripción de la discriminación. Por supuesto, en el ámbito específicamente laboral, los convenios internacionales de trabajo sobre la proscripción de la discriminación son también de aceptación generalizada.

En nuestra negociación, a diferencia de la de Chile y la de Centroamérica, deberíamos intentar darle coherencia al texto. Que si se ha hecho una revisión a la Declaración de 1998 en la primera parte, luego se incorpore la no discriminación como un principio que los Estados se obligan a respetar. En sentido alternativo, sin embargo, se incorporan algunos derechos que no están en la Declaración de 1998 y que aparecen en las cláusulas de los TLC celebrados con Chile y Centroamérica. Éstos, les decía, son las llamadas condiciones aceptables en materia de salarios mínimos, horas de trabajo, y seguridad y salud ocupacional.

En el caso de los salarios mínimos, se aclara que no es un salario mínimo uniforme para los dos países que van a suscribir el TLC, pero que comparativamente con los EEUU hay una desigualdad notoria. Esto forma parte del concepto de trabajo decente que maneja la OIT, que es más amplio que el de la Declaración de 1998. Si hiciéramos un balance de ratificaciones, aunque insisto, no es esencial para la Declaración de 1998 que los Estados hayan ratificado los convenios para que se obliguen a respetar los derechos porque la sola pertenencia a la OIT

implica esa exigencia; sin embargo, si hiciéramos un balance de los convenios ratificados entre Perú y EEUU, encontraríamos una enorme disparidad: de 160 convenios internacionales de trabajo que están vigentes a la fecha, Perú tiene ratificados 70, EEUU tiene ratificados 16. Y si nos remitimos a la clasificación que maneja la propia OIT respecto a los derechos de los convenios por sus rangos, la OIT afirma que hay tres rangos de convenios por su importancia: los convenios fundamentales, los convenios prioritarios y los convenios comunes.

Quedemos solamente con los convenios fundamentales que son ocho. Los convenios prioritarios son cuatro. De los 70 convenios ratificados por el Perú están comprendidos en esa lista los ocho convenios fundamentales que son dos de cada uno de los cuatro derechos que están en la Declaración de 1998; cada derecho tiene dos convenios y luego, de los cuatro convenios prioritarios, el Perú tiene ratificados dos. EEUU, de los ocho convenios fundamentales, tiene ratificados sólo dos, uno sobre abolición del trabajo forzoso, es decir, uno de los dos en materia de proscripción del trabajo forzoso y otro sobre las peores formas de trabajo infantil. Es decir, nuevamente uno de los dos sobre proscripción de trabajo infantil y no tiene más; y de los convenios prioritarios que son cuatro, EEUU tiene ratificado sólo uno, que es el convenio sobre la consulta tripartita respecto de las normas internacionales del trabajo; es decir, hay un enorme desbalance en términos de ratificación del convenio.

Ahora, sin embargo, el Perú tiene –y hay que admitirlo–, un déficit importante respecto al cumplimiento efectivo de esos convenios. El Perú tiene, repito, 70 de 160, pero tiene observaciones según el último informe de la comisión de expertos en la aplicación de convenios y recomendaciones, respecto de 37 de sus 70 convenios ratificados. Es decir, se trata de una cifra preocupantemente alta. Allí hay algunos avances, vamos a hacer una puntual referencia a ellos, luego.

¿Qué nos va a exigir la suscripción del TLC en específico?. Creo que EEUU no espera que, celebrando un TLC con el Perú, nuestro déficit de trabajo decente desaparezca en forma total e inmediata, es decir, que al día siguiente de suscribir el TLC el Perú pueda afirmar que aquí no hay trabajo infantil, no hay trabajo forzoso, no hay discriminación y hay respeto pleno de la libertad sindical. Sin embargo, creo que se nos va a exigir que realicemos acciones concretas, evaluables, como medidas dirigidas a avanzar efectivamente en dirección a acortar ese déficit de trabajo decente. Creo que eso es lo que se nos va a exigir: un plan nacional de trabajo decente que incluya el diseño de políticas, preparar normas para acortar el déficit, respeto a los siete derechos, que en verdad deberían ser ocho.

¿Qué hemos hecho en el Ministerio de Trabajo para aportar en la negociación del TLC? Quisiera mencionarles que no pretendo hacer un publireportaje aquí, pero quisiera que ustedes supieran qué se está haciendo, porque creo que es un derecho de ustedes conocer si estamos o no avanzando en dirección a acortar este déficit.

Si nos referimos a libertad sindical, lo primero que hizo el Congreso, y anteriormente a nuestra llegada al Gabinete, fue levantar 12 de las 16 observaciones que formuló el Comité de Libertad Sindical a la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo; y está pendiente el levantamiento de cuatro observaciones más, y en el Ministerio nos corresponde preparar un proyecto de ley que subsane las cuatro observaciones que todavía, a nuestro criterio, no han sido levantadas.

En segundo lugar, la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo fue modificada y se dictó un Texto Unico Ordenado pero el reglamento corresponde a la ley original no modificada. Por tanto tiene que expedirse un nuevo reglamento que recoja las innovaciones que introdujo la ley modificatoria, y también estamos avanzando en la culminación de ese proyecto.

En tercer lugar, después de mucho tiempo, el Congreso aprobó una ley que reabrió el registro para inscribir organizaciones sindicales, y se había tardado enormemente en la preparación del reglamento. Afortunadamente ya se ha expedido el Decreto Supremo que reabre el reglamento de organizaciones sindicales de trabajadores públicos.

En el caso de la proscripción del trabajo infantil, en el Ministerio se han realizado algunas acciones importantes que quisiera reseñarles rápidamente: nosotros teníamos en el papel una Dirección de Protección del Menor, terminología antigua, puesto que hoy día se habla más de trabajo infantil que de trabajo del menor, pero se ha creado con el nombre anterior, la Dirección de Protección del Menor y de Seguridad y Salud en el Trabajo. Esa dirección, repito, estaba en el papel, y nosotros la hemos implementado y puesto a una persona a cargo de ella.

El Comité Multisectorial de Prevención del Trabajo Infantil estaba desactivado, y lo hemos reactivado. Ahora el Comité viene preparando un programa de trabajo y avanzando en la ejecución de este programa de prevención del trabajo infantil. En tercer lugar, hemos elaborado un plan subregional sobre la proscripción del trabajo infantil que va a ser llevado la próxima semana o la subsiguiente a una reunión de Viceministros y Expertos del Trabajo de la Comunidad Andina en Quito, para su debate y eventual aprobación, porque es un plan que opera en el ámbito subregional como elemento preparatorio a la reunión de Ministros de Trabajo del área andina que se va a producir con ocasión de la Conferencia Internacional de Trabajo en Ginebra, en junio.

En materia de las llamadas condiciones aceptables quisiera hacer referencia a algunas de ellas, por lo menos a los salarios mínimos y a la seguridad y salud ocupacional. En cuestión de los salarios mínimos, ustedes han visto en el documento sobre trabajo decente presentado por la OIT, manifiesta su preocupación porque en el Perú se reajusta la remuneración mínima muy esporádicamente. La OIT solicita que los períodos de reajuste de la remuneración mínima sean más cortos.

Hay un tema a evaluar y resolver en cuestión de seguridad ocupacional, en el que creo, hemos tenido muchos avances. Hoy día justamente termina la Semana de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, y el día central internacional ha sido el miércoles 28 de abril, ¿qué hemos hecho? Hemos realizado algunas acciones, como la elaboración del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional que ordenaba la Ley de Inspección, que ha sido producto de un consenso entre los agentes de intereses distintos en el seno de una comisión multisectorial, que ahora está en su fase final y listo para ser aprobado. Se ha elaborado también un proyecto de Registro Nacional de Accidentes de Trabajo, porque no tenemos hoy día una estadística actual, confiable, completa, sobre accidentes de trabajo que se producen en el Perú, que ha sido sometido a análisis a través de esta internacional tripartita.

Justamente en esta Semana Internacional de Protección contra los Accidentes Ocupacionales, se ha realizado un seminario internacional que concluye hoy, con expertos de México, Perú, Chile y EEUU. Hace dos días hemos establecido un premio a empresas y entidades que tienen un comportamiento óptimo en materia de prevención de accidentes de trabajo. En este año se otorgó un premio en el ámbito laboral a la CGTP; en el ámbito empresarial fue entregado a Yanacocha y a Tintaya; y en el ámbito supraempresarial, a la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo. Este mismo premio se va a entregar anualmente en distintos campos, por ejemplo, en el ámbito de la construcción, entre otros, a partir del año 2005.

También esta semana hemos suscrito un convenio con el Ministerio de Salud para trabajar conjuntamente, porque el tema de la protección de la seguridad y la salud no pertenece en exclusiva al sector trabajo.

Tenemos convenios con la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Nacional de Ingeniería para capacitar inspectores y también tenemos un convenio con el Japón por el cual quince inspectores especializados en seguridad y salud ocupacional acaban de volver de una estancia y así van a poder ir 15 inspectores más en los próximos dos años, 15 en cada uno de esos años quiero decir. Los inspectores ahora tienen como área de especialización también la seguridad y la salud ocupacional; es decir, creo que estamos tomando algunas acciones decididas en ese terreno.

Por último, en materia de cumplimiento, les decía que el otro gran tema era no sólo tener ciertas políticas y concretarlas en algunas normas sino garantizar el cumplimiento efectivo de esas normas. Aquí creo que hay tres subtemas; voy a tocar sólo dos de ellos por razones de tiempo: inspección, difusión y fomento de buenas prácticas empresariales. En lo que toca a inspecciones se han tomado muchas acciones, algunas están mencionadas ya a propósito de la seguridad y salud ocupacional, pero creo que entre las no mencionadas habría que resaltar primero, que se ha nombrado una nueva Directora de Inspección. Esta es una persona de carrera del sector de inspecciones, y es la primera vez que ello ocurre; se ha elaborado ya el Proyecto de Estatuto del Inspector y se ha elaborado con la cooperación de la Dirección de Inspecciones un diagnóstico sobre el sector de inspecciones en el Ministerio, detectando cuáles son sus principales necesidades. Hay financiamiento para cubrir por lo menos algunas, en lo que toca al soporte informático, en lo que se refiere al fomento de las buenas prácticas. Y con esto quisiera terminar: es comprensible que algunos empresarios sientan que cuando el Ministerio pone el énfasis en la inspección sólo se les está persiguiendo, pero que, sin embargo, cuando se comprueba el cumplimiento no hay ningún tipo de reconocimiento.

Hay un proyecto de buenas prácticas que está sumamente avanzado y que tiene tres niveles: el nivel básico, el nivel intermedio y el nivel de excelencia. Cada uno de ellos va a ser evaluado, el nivel básico y el nivel intermedio por el Ministerio de Trabajo y el nivel de excelencia por una entidad ajena al Sector Trabajo, es decir, un órgano especial independiente. Las empresas que forman parte del nivel básico tendrían la posibilidad de inscribirse en el Registro de Contratistas del Estado con opción a un trato preferente en la atención del Ministerio de Trabajo; las empresas que integren el segundo nivel intermedio tendrían, además de lo anterior, un puntaje adicional en los concursos de provisión de bienes o servicios para el Estado en función del reconocimiento público y la difusión por parte del Ministerio de Trabajo de la condición de la empresa socialmente responsable, así como la posibilidad de usar un sello alusivo otorgado por el Ministerio de Trabajo.

Estamos, además, en diálogo con la administración tributaria para dilucidar qué posibilidad cabría de que por lo menos para los niveles más altos pudiera materializarse algún beneficio tributario. En conclusión, tenemos un déficit de trabajo decente, creo que todos los países del mundo, hasta los más evolucionados, tienen un déficit de trabajo decente, en los países menos avanzados nuestro déficit es mayor.

Entramos, sin embargo, a la negociación del TLC –desde lo que corresponde a la competencia del Ministerio de Trabajo– con la convicción de que podemos presentar un plan con acciones concretas, con plazos concretos y precisos para avanzar en la superación o el acortamiento de este déficit. Algunas de esas principales acciones son las que les he mencionado ahora y ustedes han tenido la paciencia de soportarme.

Muchas gracias.

DERECHOS LABORALES Y EMPLEO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

MESA REDONDA

ING. PABLO BUSTAMANTE PARDO

Director de Macroconsult

Este tema creo que es muy interesante de tratar, estamos en un proceso en que está cambiando el mapa latinoamericano, al final de este año deben ser diez países sin contar al Perú que probablemente hayan terminado un TLC con los EEUU, estamos hablando de México, Colombia, Chile, República Dominicana, seis países centroamericanos, Ecuador está en la lista y Perú por supuesto también, ahora en verdad estamos fuera, estamos tratando de regresar, con Perú y Ecuador eventualmente serían doce países de la región que tendrían un TLC con los EEUU., eso constituye una transformación de la región, eso constituye una nueva red, unas nuevas vías de comunicación, unas vías de integración. Yo siempre me pregunto ¿cómo debemos evaluar esto?, ¿qué pasa si el Perú por alguna razón termina sin entrar?, ¿dónde nos quedamos?, nos quedamos en el Perú de ayer, simplemente perdemos una oportunidad a criterio de algunos, o retrocedemos, nos aislamos, perdemos competitividad, yo sí creo que esto último sucedería con efectos muy graves, porque nuestros vecinos que al mismo tiempo son nuestros competidores, tendrían condiciones de acceso a un mercado tan grande como el americano que nosotros no tendríamos.

Por otro lado, si vemos lo que es el Perú, tenemos el 0,4% de la población mundial pero tenemos solamente el 0,2% del producto bruto mundial, quiere decir que producimos la mitad de la riqueza de lo que somos en población, si vemos un par de indicadores más encontramos que tenemos el 0,1% de las exportaciones mundiales y el 0,1% de la inversión mundial, eso quiere decir que estamos retrasados en la apertura comercial y también en inversión y es muy probable que esas dos causas: el retraso en la apertura comercial y el retraso en los flujos de inversión, sean las condiciones que establecen que no tengamos un producto por lo menos equivalente al 0,4% del global. Eso nos debería decir que nuestro camino de desarrollo va por la apertura comercial y va por el fomento de la inversión productiva y también en infraestructura por supuesto. En el Perú no necesariamente vemos eso con claridad, hemos tenido 40 años con una economía bastante cerrada, no hemos creído en los mercados globales, todavía muchos de nosotros no lo creen, y lo otro es que también nos falta la confianza para ser más agresivos y de alguna manera más optimistas sobre nuestro futuro. Nosotros tenemos que apuntar a un crecimiento más alto, el 4% de hoy no sirve. Dicen que no chorrea, no es que no chorrea es que no alcanza, cuando el Perú ha crecido alto al 7 ó 7,5% durante cinco años en los 90, se duplicó el ingreso de la clase socioeconómica E, eso después colapsó con el mal manejo de la crisis financiera del 98, que fue un desastre y entramos en cuatro años de recesión y en América Latina siempre nos pasa eso, lo que recuperamos lo vamos perdiendo porque no somos consistentes y no sabemos cuáles son las causas y los efectos.

Cuando tenemos una población económicamente activa que crece al 3% por año y de acuerdo al cálculo del Ministerio de Trabajo (lamentablemente no está el Ministro para que nos confirme ese dato tan importante) para poder absorber esa demanda de empleo cada año, o sea 300 000 trabajos nuevos por año, nuestra economía debiera crecer al doble, al 6%. Si queremos recuperar el espacio perdido y mejorar la sensación de riqueza en el país, debiéramos crecer al 8% como mínimo y ojalá por 15 ó 20 años. Ese pensamiento en el Perú no lo tenemos claro, y cuando escuchamos el diagnóstico político sobre nuestra realidad una y otra vez estos temas no están en el diálogo de nuestra clase política. Creo que hay que poner este tema encima de la mesa.

Muchos países en los últimos 40 y 20 años han entrado al desarrollo en diferentes partes del mundo, en Asia por supuesto sabemos las historias pero también Irlanda ahora en Europa del Este ya se incorporan a la Comunidad Económica Europea, Polonia crece al 9% hace diez años, China –un fenómeno que hoy día sí nos tiene a todos preocupados– creció hace 22 años

casi al 10% promedio. Nosotros pues tenemos que crecer alto y sostenido y la única manera de hacer eso es fomentar la inversión para el sector externo. A mi modo de ver también fomentar la inversión en infraestructura interna y promover que nuestros pueblos tengan acceso a la economía de mercado, creo en las ideas, por ejemplo, de Hernando de Soto, formalizando la propiedad, dando acceso al crédito, dando formación, capacitación empresarial a los conductores de las PYMES, etc., pero en fin Hernando tiene más prestigio afuera que acá, entonces otra vez, 0,4% de la población, 0,2% del producto, 0,1% de las exportaciones y de las inversiones. Tenemos que ir por esos caminos y eso nos da como oportunidad el TLC.

En cuanto al aspecto de trabajo al que nos vamos a enfrentar, vamos a partir de dos realidades absolutamente diferentes, en los EEUU el 80% de la población económicamente activa o de la población está incorporada a la formalidad, a la protección social a todos los mecanismos del mundo moderno. Realmente estoy exagerando, ese 20% puede ser aún menor pero hay ilegales, hay delincuentes, en algunas proporciones de la población que probablemente no forman parte de esa realidad de una buena calidad de empleo, seguridad social, y formalidad, instituciones que los defiendan. En el Perú es exactamente al revés, en el Perú solamente el 20% de nuestra población tiene acceso a un trabajo respetable, se beneficia de la legislación laboral, de las mejoras que pretende hacer el Ministerio, tiene acceso a salarios mínimos, a seguridad social, a protección social, el otro 80% se la tiene que ver por sí mismo. Nuestra legislación que debiera estar orientada a promover más trabajo y trabajo de mayor calidad, debiera estar dirigida a buscar los factores que originan eso. Los factores que originan eso, necesariamente pasan por la inversión privada y pública y para que eso se fomente tenemos que ser –digamos– compatibles con lo que es el mundo moderno, por lo tanto en el plano de trabajo por ejemplo una mayor flexibilidad laboral. Somos uno de los países menos flexibles del mundo y con eso lo único que hacemos es perennizar esta realidad.

El TLC da en la llaga de lo que necesitamos hacer, que es fomentar el sector externo, nos da una gran oportunidad pero partimos muy lejos, nosotros estamos en el 20/80 y nuestros socios en el 80/20. Vamos a lograr una convergencia, ese es el gran reto que debiéramos lograr porque cuando se unen entes diferentes se produce de alguna manera, o se debe producir, procesos de convergencia, eso es lo que tenemos que hacer y tenemos que hacerlo con sensatez, no tanto con enfoques ideológicos como con enfoques prácticos, porque no podemos seguir negándole a nuestra población y a los 300 000 demandantes de trabajo que tenemos cada año, empleo decente y futuro adecuado. Con eso evitaríamos que nuestros jóvenes se vayan, yo creo que el peor indicador del Perú de hoy es uno que dice que el 72% de los jóvenes quiere irse fuera del Perú para tener una vida digna, eso es inaceptable y ante ese indicador tenemos que rebelarnos y por supuesto tenemos que reaccionar con humildad a corregir los problemas que no hemos podido corregir en tantos años.

Muchas gracias.

DERECHOS LABORALES Y EMPLEO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

MESA REDONDA

DR. ALFONSO DE LOS HEROS PEREZ ALBELA

Ex-Ministro de Trabajo y Promoción Social

Yo quisiera trasladarme a otro tipo de problemas. Ayer, en la intervención de Pablo Lazo cuando se refería a los casos de Chile y México, nos dijo y quedó claro para todos, que había en esos países situaciones previas favorables a la suscripción del TLC, tanto en el ambiente económico, como en el social y el laboral.

Creo que nosotros no estamos relativamente en la misma situación. Precisamente estaba leyendo en estos días en la revista Data un texto referido a México, analizando los años de recorrido que llevan en el TLC y al comentar este aspecto, decía, y cito, “también se requieren cambios que mejoren la productividad. Entre los principales se puede mencionar el mercado laboral, plena vigencia del estado de derecho, mayor libertad a la inversión extranjera y de regulación en sectores todavía restringidos”. Nosotros en el Perú todavía no hemos implementado estas condiciones, por lo que el párrafo citado no sería plenamente aplicable.

Posiblemente tendríamos que hacer un esfuerzo mucho más grande que el de otros países para lograr ponernos pronto en esa situación y que la aplicación del Tratado no nos sea en lo posible desfavorable. Por lo menos ha quedado claro en este seminario que estos tratados son para bien o para mal, es decir, hay sectores que se perjudican, hay grupos sociales que no tienen éxito, mientras que otros sí lo van a tener, entonces creo que como país debemos prepararnos de la mejor manera posible para enfrentar este reto y para hacerlo tenemos que incidir en los temas que acabo de señalar. Este es un tema fundamental.

Por otro lado, superado el criterio del dumping social que en la realidad, a decir del SELA, es inexistente en razón de las capacidades relativas que existen entre EEUU. y un país como el Perú ya que son totalmente diferentes la productividad norteamericana y la peruana y además ellos nos venden la tecnología que nosotros no producimos, creo que también hay un reto por ese lado, ya que desde el punto de vista no sólo de la legislación laboral, sino del compromiso empresarial, en Perú hay que procurar a través de una legislación adecuada que se pueda incentivar y premiar la capacitación y atraer un esfuerzo grande de los empresarios en esa línea, porque también se requiere inversión para lograr una mayor productividad a través de la capacitación de los trabajadores.

Cada día más, los empleos o las modalidades de empleo que hay ahora en el mundo moderno, exigen una mayor capacitación de los trabajadores y a los que antes llamábamos obreros (por destacar el esfuerzo físico sobre el intelectual), pero que son trabajadores tanto como los empleados, hoy día en la actividad industrial, manejan computadoras y tienen otro tipo de actividades que el tradicional sistema industrial no hubiera concebido 30 años atrás. Entonces tenemos que hacer un esfuerzo muy especial para promover la capacitación a todo nivel. Tengo la sensación, con lo que conozco de mi país, que no estamos muy bien preparados para este lance, estamos recién entrando en ello, pero tampoco podemos dejar pasar la oportunidad, según se nos dijo ayer. Prácticamente tenemos la necesidad de entrar, de pertenecer al club, pero tenemos que hacer un gran esfuerzo para evitar que esa entrada no nos sea perjudicial.

Otro aspecto tiene que ver con lo que es una preocupación personal. Se nos ha dicho también que los temas laborales, los derechos mínimos que tenemos que respetar y sobre los cuales se nos va a escrutar y se nos va a exigir y nos van a vigilar, como también podemos hacerlo nosotros con la contraparte, en teoría al menos, son los de libertad sindical, la negociación colectiva, el trabajo forzoso, el trabajo infantil y las condiciones de trabajo aceptables en materia de salario mínimo, horarios de trabajo, seguridad y salud ocupacional y que en el caso de los tratados celebrados hasta ahora, me imagino que por iniciativa de EEUU, se había dejado de

lado la no discriminación y había un alcance que nos hacía hace un momento el Ministro de su preocupación sobre este tema, porque es un problema en materia de derechos humanos, en materia de derechos del trabajo, tema conocido que nadie duda o lo discute.

En lo personal, también tengo preocupaciones en ese sentido, es decir, este tipo de legislación, ahora que estamos discutiendo o estamos al borde de tener una ley general del trabajo, ¿cómo debemos modularla?. Esa ley general del trabajo, para que sea un instrumento útil y no sea un instrumento inútil que por excesivo resulte siendo evadido, o por ser demasiado flexible resulte siendo sobrepasado, creo que es un tema que debemos tener en cuenta, pensando que no hay peor ley que aquella que se da cuando nadie la pide o que aquella que se da cuando alguien en particular la pide y no es fruto de la necesidad real o del consenso. Creo que esto debe ser materia de una reflexión de los empleadores, de los trabajadores y del Estado, en la cual se mida el consenso y se trate de todas maneras de llegar a tener una legislación que sea concertada, porque esa va a ser la mejor solución, porque todos vamos a estar de acuerdo, porque nadie va a decir que está en contra del resultado. Hay que hacer pues un esfuerzo sumamente importante en esta materia.

Un tema que siempre me ha preocupado y lo hemos discutido algunas veces en el seno de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, es la alternativa de crear determinados grupos laborales con menos derechos para poder fomentar determinados resultados, por ejemplo, crear un sistema de segundo nivel o de menor categoría para poder ayudar a la formalización de las empresas informales. En este momento, incluso en empresas formales, tenemos un sistema completamente discriminatorio y diferente al que tienen todos los trabajadores del Perú en la Ley Agraria N° 26360, que tiene un sistema de beneficios completamente diferente y de menor nivel que el que puede tener cualquier trabajador común y corriente y que antes no existía en el agro, pues los trabajadores del agro estaban en la misma situación que los demás trabajadores del país.

Este tema es fundamental porque tenemos que entrar también con reglas de juego claras, porque son los trabajadores y los empleadores los que van a ser los protagonistas del cambio. Este es un tema de reflexión que a mí en lo personal me preocupa mucho. Nunca he sido partidario, salvo que me convenzan de lo contrario, de hacer una discriminación legislativa para provocar reacciones de tipo socioeconómico, que a veces no tienen que ver creo yo con la legislación laboral en sí misma, sino con otros temas, entre otros, la presencia de un Estado que no funciona, que crea exigencias excesivas, o exacciona al contribuyente.

Esto es lo que debería preocuparnos, sin sentir tampoco que tenemos que hacerlo para mañana por la tarde, antes de que firmemos el TLC, porque el TLC tampoco congela la norma. El Tratado dice que hay que respetar la norma interna pero acepta la soberanía de cada parte de tal manera que yo pueda cambiar cien veces mi legislación durante la vigencia del Tratado sin ningún problema, entonces tampoco tengo que correr para llegar al Tratado con una legislación ya específica, la puedo ir cambiando en el tiempo y hay que cambiarla para bien.

Estos son temas que yo quiero dejar en el tapete porque creo que vale la pena reflexionar sobre ello, y dejar estas inquietudes en los presentes.

Muchas gracias.

DERECHOS LABORALES Y EMPLEO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

MESA REDONDA

JAVIER DIEZ CANSECO (*)

Congresista de la República

Yo había pensado hacer una presentación y tocar un conjunto de temas que he observado han sido tratados con la intervención del Ministro de Trabajo y que, por tanto, me llevarían a reordenar los planteamientos básicos que pensaba exponer. Antes que nada, quisiera llamar a la reflexión respecto de dos asuntos fundamentales y previos a la discusión específica del tema del empleo.

El primero es comprender que el TLC no es un TLC sino que es un compromiso con un modelo de desarrollo determinado y que el impacto que el TLC tiene no es el de abrir o cerrar mercados sino el de determinar la viabilidad de ciertas ramas de producción y de servicios en el país, de darle o no curso, de ahogarlas u oxigenarlas, de renunciar a ellas o defenderlas y que éste es un tema que resulta central y que tiene directa relación con el tema del empleo. Porque hay determinadas ramas de la producción o de los servicios en las que es más fácil o más difícil generar empleo, es más o menos costoso hacerlo y, por lo tanto, en cuanto se defiendan adecuadamente determinadas ramas o se promuevan determinadas ramas o en la negociación se renuncie –porque toda negociación implica dar y recibir– a determinados sectores, el tema del empleo será impactado en función de la forma cómo esa conducción se lleve adelante, cómo esa negociación se lleve adelante.

Por eso, creo que tiene particular impacto en el tema del empleo la forma cómo se trabajen algunos sectores. Y uno central es el agrario, porque el agro es el sector en el que es más barato generar mano de obra, es más factible hacerlo con amplitud y es probablemente más viable generar la cadena productiva que pueda tener eficiencia. Pero aquí tenemos un problema de fondo, porque el Perú encarará una negociación sobre el TLC mientras la otra parte no está dispuesta a renunciar a los subsidios y pretende que la solución a todos los subsidios es el establecimiento de plazos en el tiempo para ir reduciendo los aranceles y punto. Y su plazo máximo –capaz me equivoco porque no es mi especialidad–, creo que ha sido 20 años en los países que se consideran más atrasados. Difícilmente el Perú conseguirá algo mejor y eso probablemente sea menor y se acerque más, aunque no necesariamente igual, a la experiencia chilena o mexicana y esto puede conducir a un impacto muy importante.

Y este tema del agro tiene relación también con el tema de la industria y allí tenemos otro asunto que es vital. El Perú ya tiene una suerte de TLC unilateral que es el ATPDEA, que va a ser, desde mi punto de vista, el tema por el cual vamos a terminar negociando; o sea, lo que hoy es gratis va a ser algo que se va a convertir en la plataforma a la que la otra parte le va a poner un precio. Dicho de otra manera, me parece poco probable que el Perú aspire a algo más de lo que ha logrado Centroamérica, que ha sido básicamente que lo que ya tenía como una disposición unilateral de los EEUU a otorgarles determinados beneficios arancelarios se los estabiliza. Es decir, no partimos del ATPDEA como la base de la negociación, partimos de cero y de cero tendremos que pelear si conservamos el ATPDEA.

El ATPDEA es una experiencia interesante. Por ejemplo, hemos crecido en la exportación de textil pero no hemos crecido en el empleo agrario ni en producción de algodón. ¿Por qué? Porque estamos consumiendo algodón subsidiado importado; entonces, los confeccionistas hacen una suerte de maquila a partir de algodón subsidiado norteamericano. Y el impacto que el señor Toledo anunció y que va a tener este tema de la ampliación del ATPDA, por ejemplo en volumen de hectáreas cultivadas, generación de empleo agrario, etc., no ha tenido ese impacto.

(*) *“Versión libre, basada en la transcripción magnetofónica realizada con motivo del Seminario “El Trabajo y el Empleo en los Tratados de Libre Comercio”.*

Entonces, cómo negocia el Perú en este campo y cómo genera empleo el proceso, tiene que ver con un tema que es central: ¿el país tiene un proyecto sobre el cual va a pelear? Y yo con toda franqueza y con toda crudeza quiero decir que creo que no lo tiene. Entonces es como el ingreso de un ciego con un palo a una habitación que no conoce y que resulta ser una vidriería, para ver dónde puede moverse. Porque el nivel de apreciación integral, global, que es lo que da la claridad de la negociación a esta parte, no la tiene y tiene que elaborar su modelo a la vez que tiene que tener capacidad para negociar adecuadamente y con habilidad frente a un equipo que no solamente tiene un modelo sino que tiene un marco legal dado por su Congreso, que establece en una democracia representativa la base de la legalidad del acuerdo al que llega. Mientras que aquí nuestra negociación se llevará adelante por un Gobierno que hoy, leyendo una encuesta, sigue con 8% de aceptación.

Entonces la legitimidad de la misma negociación, combinada con las dificultades de un acuerdo más amplio y conceptual sobre qué clase de país queremos, tiene directa relación con este tema. Qué pasa con el modelo y en el modelo, qué rol tiene el tema de la generación de empleo y de qué tipo y de qué calidad de empleo y cómo eso empata con la temática de la distribución del ingreso.

Me parece que esto es un tema sustantivo en la discusión. Podríamos entrar al detalle de las dificultades que representa el hecho de la exigencia del TLC en que las partes cumplan con su legislación y con los elementos de las normas de la Declaración de la OIT relativa a principios y derechos fundamentales en el trabajo. Hemos visto que hay una absoluta desigualdad, que las condiciones del otro lado son inmensamente superiores en términos de condiciones laborales y, en algunos casos, en las negociaciones del TLC el tema laboral ha ido atado no solamente a multas por incumplimiento de las propias normas que deben invertirse internamente en el país para mejorar la calidad del cumplimiento de la norma, sino la pretensión norteamericana de imponer sanciones comerciales que se han evitado en algunos casos, pero que es un tema que ellos ponen sobre la mesa y que deberá saberse cómo lo manejan. No solamente podrían haber multas sino que podría haber la prohibición del ingreso de determinados tipos de productos por el incumplimiento de determinadas normas con el impacto que esto tenga.

Se ha hablado del tema de los salarios mínimos, horas de trabajo y otros en este terreno, y hay un efecto y un impacto que me preocupa del tema del TLC y el empleo. Me refiero a la tendencia, que yo siento de un grupo empresarial importante en el país, que es congelar la Ley General del Trabajo, congelar el tema de un acuerdo respecto a este tema con el argumento que si el país se fija estándares determinados pueden terminar multándolo o perjudicándolo en el manejo de esta negociación comercial. Esto puede conducir a un impacto, en mi opinión muy negativo, en la relación entre el capital y trabajo en el país, y a congelar una legislación laboral que, en mi opinión, en una serie de aspectos es realmente muy deficiente y que, además, tiene estos nichos o compartimentos estancos. En fin, este es un problema que terminará siendo, sin duda, una dificultad seria.

Creo que varios de los temas que ha planteado el Ministro han sido claros y podrán ser objeto de debate y comentarios seguramente en la segunda vuelta. Quería señalar un último asunto para terminar y es el hecho de que en el tema del TLC y el empleo, curiosamente hay un tema totalmente ausente: se mueve el capital, se mueven los bienes, se mueve la provisión de servicios, pero no se mueve la mano de obra, es decir, el líder de los movimientos de los factores de la producción. Y el resultado de la producción es absoluto con una sola excepción: el movimiento del mercado de trabajo, la movilidad de la oferta de mano de obra. Esto me parece que es un tema realmente llamativo, porque nos coloca en una definición complicada en este terreno. Tema que sin duda será difícil que un país como el Perú, con el peso y la incidencia que pueda tener en los intereses norteamericanos más allá de lo geopolítico, que probablemente son mucho más importantes que los intereses económicos en nuestro mercado, pueda lograr mover en este campo.

Estos son básicamente los elementos que yo quisiera dejar planteados para no reiterar algunas de las apreciaciones que con mucho más riqueza por supuesto ha desarrollado el Ministro de Trabajo.

Muchas gracias.

DERECHOS LABORALES Y EMPLEO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

MESA REDONDA

JUAN JOSE GORRITI VALLE (*)

Secretario General de la CGTP. Miembro del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

Me sumo al agradecimiento por la invitación que se nos ha hecho para participar en este importante panel.

Nosotros partimos del hecho siguiente: el TLC es un tratado, como su nombre lo indica, puramente comercial. Sin embargo, el TLC que se plantea con EEUU no solamente va a tocar temas comerciales, es mucho más amplio que los temas comerciales. En segundo lugar, para nosotros son más importantes los procesos de integración subregionales y regionales porque esto implica un trabajo y una propuesta de desarrollo real y efectivo de la sociedad no solamente en los aspectos económicos sino en lo que conlleva con el quehacer de una sociedad. Por eso es que nosotros nos hemos opuesto a que el Perú firme un TLC considerando que es ingenuo pensar que el Perú tiene las posibilidades de discutir en igualdad de condiciones con la primera economía del mundo.

EEUU representa más o menos el 75% del PIB de toda América y el Perú no llega al 1%. Pensar ahora que EEUU quiere ayudar a nuestra economía y que por eso nos plantean un TLC no es serio. En la mañana, en el Congreso de la República, el propio Ministro de Comercio Exterior reconocía que el interés que despierta el Perú para EEUU no es un interés comercial, es un interés geopolítico, y entonces la situación tiene que ponerse en el terreno geopolítico que representa Perú, Colombia y todos los demás países. Por eso es que para nosotros es muy importante que se discutan todos los temas en conjunto. El tema laboral nos interesa y nos interesa más cuando nosotros hemos tenido la posibilidad de ser invitados, por ejemplo, para participar en una teleconferencia organizada por la Embajada de EEUU. Una teleconferencia, indudablemente, a la que sólo estuvimos invitados miembros del movimiento sindical y que ante las preguntas que le hicimos al conferencista, pues las respuestas nos dejaron totalmente fuera del asunto. Cuando le planteamos el tema de los derechos nos dijo lo que ya sabemos, que ellos se comprometían con que cada país respete los derechos que consagran sus leyes. Cuando les dijimos que sería conveniente establecer temas o puntos mínimos más allá de lo que señala OIT, ellos dijeron que no tenían interés en ello porque era intervenir en asuntos internos; una concepción muy importante sobre la intervención de asuntos internos.

Por lo tanto no había más interés en que se reconociera ese punto, y es a nosotros que nos ha traído problemas en el Consejo Nacional del Trabajo y las preguntas que se han hecho han resultado muy pertinentes. Se ha dicho que hay que tener cuidado con la nueva ley general del trabajo porque no se podían poner las vallas muy altas que después no pudieran cumplirse. Teniendo en cuenta lo que ha dicho el Ministro de los más recientes 150 convenios que existen, el Perú ha ratificado 70 más o menos, mientras que EEUU sólo ha ratificado 16. Cuando EEUU plantea, porque ellos son los que plantean en el Tratado con Chile y plantean con México, una venta sobre los asuntos laborales, es porque sus sindicatos exigen que pongan esa cláusula ante presión, aceptan ponerla pero en la forma más baja. No es porque ellos pretendan reconocer los derechos o generar empleo decente, no es así de ninguna manera. Es simple y llanamente una presión, además, producida por el temor de los trabajadores norteamericanos a que su mercado laboral desmejore por lo que pasó en la experiencia con México.

¿Cuál fue la experiencia con México y el TLC?. En México el trabajo se ha precarizado tremendamente y México era uno de los países que tenía una de las leyes laborales más

(*) *"Versión libre, basada en la transcripción magnetofónica realizada con motivo del Seminario "El Trabajo y el Empleo en los Tratados de Libre Comercio".*

protectoras del mundo, donde incluso se señalaba que un trabajador al entrar en una empresa tenía que sindicalizarse por ley. En un país así se ha dado una desprotección casi total por las maquilas. Porque se produce a nivel de maquilas, es decir, se llevan la materia prima, se llevan los implementos y allí solamente es utilizada la mano de obra barata y después se exporta desde esos países y eso produce temor, indudablemente, en los trabajadores norteamericanos y a nosotros no nos produce felicidad. ¿Por qué? Porque nosotros peleamos para que el trabajo gane derechos, gane calidad y no se precarice. El principal problema en el Perú, más aún que el desempleo, es la baja calidad del empleo. El empleo acá, en un 80%, está precarizado y, por ejemplo, se señala que –y eso es lo que a mí me preocupa–, para que ese 80% que está totalmente desprotegido tenga una protección, hay que dar más flexibilidad. Pero no debemos olvidar que ese 80% ya está desprotegido por la excesiva flexibilidad que se dio en mi país.

Otro tema que planteamos a estos señores en los EEUU fue el tema de las migraciones. Si se da la libertad para que circulen bienes, servicios, capitales, ¿por qué no puede circular la mano de obra, por qué los trabajadores de un país no pueden ir a otro a trabajar?. Teniendo garantizados los derechos mínimos, la seguridad social tampoco les interesa, y en materia de migraciones lo resolverá el Congreso de los EEUU con los migrantes que hay en estos momentos en EEUU.

Un tercer tema que para nosotros es fundamental. Les dijimos: si ustedes tienen interés en el comercio con nosotros, discutamos también el tema de la deuda externa que es un tema que nos agobia, no solamente al Perú, sino a todos los países de América Latina. Y nos dijeron no. Porque esos son temas coyunturales, y no les interesa a los negociadores. Los negociadores son de los dos países. A nosotros nos debe interesar, por que si no metemos en una discusión de esta naturaleza que tal vez no se repita en 50 ó 100 años el tema de la deuda externa, ¿dónde lo vamos a renegociar? Pero como a ellos no les interesa el tema, entonces no entra.

Por eso, yo repito acá las palabras de un empresario que dijo en el Congreso Nacional del Trabajo: nosotros estamos seguros que el Perú no tiene nada que negociar en el TLC, que nos van a imponer todo, pero es mejor estar adentro que fuera, porque no pueden existir economías cerradas.

Nosotros no estamos planteando economías cerradas, por eso nuestra propuesta es que el Perú debe fortalecer su relación con la integración en la Comunidad Andina. Yo lo he manifestado en múltiples ocasiones. Acabamos de sacar un pronunciamiento como Consejo Consultivo Laboral Andino donde se busca impulsar la alianza estratégica con el Mercosur para poder negociar en bloque. Es absurdo que los países de América Latina estén negociando solos.

Recordemos que la U.E. de 15 países va a pasar a 25 y cuando uno quiere negociar con la U.E., como lo ha hecho Chile, debe negociar un convenio con la U.E., y no con un país en particular. EEUU. es un bloque por sí solo.

Ya he repetido lo que significa EEUU en el TLC de América Latina. Y nosotros, un país pequeño en economía, con problemas sociales, con problemas políticos ¿creemos que podemos negociar en igualdad de condiciones y ganando?. Yo creo que eso es de una gran ingenuidad. Ahora los otros temas que deberían tocarse y que a nosotros nos preocupa, por ejemplo, es el tema de la propiedad intelectual y no sólo sobre lo que se produce, que viene del ingenio, la letra, la música o cualquier invento que haga alguien, sino especialmente sobre las patentes. Yo pregunté en un evento: explíqueme bien que significa esto del derecho de patentes. Significa que una vez que el Perú lo firme, por ejemplo, y si ya se patentó el nombre de Maca por una empresa x, y el nombre de uña de gato por otra empresa x, el Perú no puede usarlo. Tiene que pagar un royaltie para usar esos nombres. Siendo productos genuinamente nuestros y siendo nombres propios, como pasó en el caso con Chile, pero allí no había tratado firmado. Aquí, con un tratado firmado, no vamos a poder reclamar a ninguna instancia. Vamos a tener que pagar. Y también tiene que ver con el tema de las medicinas, con la producción de medicinas de bajo costo, porque también hay un nivel de impedimentos, las compras o inversiones del Estado.

Nosotros planteamos en el Acuerdo Nacional que para facilitar el crecimiento de la economía interna y del mercado interno, debería el Estado dar preferencia a los productores nacionales. Y así se planteó que se le dé preferencia. Sin embargo, aquí se va a acordar que no pueden haber preferencias, tiene que haber igualdad de tratos, al inversor extranjero y al empresario nacional. Y el empresario nacional ¿va a poder producir con la misma igualdad, va a poder competir igual? Por favor, no vamos a poder competir en el mismo nivel de competitividad con quienes tienen tecnología de punta, tecnología desarrollada, investigaciones, capitales invertidos en investigaciones permanentes, cuando aquí no los tenemos.

Son temas que a nosotros nos preocupan sobremanera y que no se están discutiendo a nivel general. Para nosotros, el TLC es sumamente perjudicial para el país. De allí que el movimiento sindical a nivel internacional, las tres corrientes mundiales, y no solamente nosotros, nos estemos oponiendo a la firma de un TLC. Y más bien planteamos que se fortalezca la unidad con la Comunidad Andina y con el Mercosur.

Muchas gracias.

DERECHOS LABORALES Y EMPLEO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

MESA REDONDA

ING. LEOPOLDO SCHEELJE

Presidente de CONFIEP. Miembro del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

Yo voy a hablar del tema laboral partiendo de dos premisas. Primero, que para la CONFIEP el tema laboral es un tema que le interesa mucho, es un tema prioritario. Tanto así que hemos suscrito con las Naciones Unidas el Pacto Mundial que ustedes saben contempla tres grandes rubros: los derechos laborales básicos, que ya se han explicado, los derechos humanos y los derechos ambientales. La segunda premisa es que aparte necesitamos un Tratado de Libre Comercio (TLC). La historia reciente dice que no existe un país chico que se haya desarrollado y haya crecido sin basar este desarrollo en sus exportaciones. Por lo tanto, el Perú requiere de esta segunda premisa: un Tratado de Libre Comercio. Dicho esto creo que la exposición del Ministro Javier Neves ha sido bastante completa y muy ilustrativa, y ha explicado lo que tenemos que cumplir para poder participar en este TLC.

Otro punto importante y quizás lo que ha omitido es pasar de lo que dice el papel a un nivel comparativo con los otros 12 países con los que compite el Perú con sus exportaciones a los EEUU. Ya entramos a una legislación comparativa, es decir a una relatividad de las normas con respecto al resto de los países. Estamos compitiendo con otros países para poder colocar nuestros productos en el mercado estadounidense. Acá surge la pregunta en materia laboral por supuesto, ¿cómo queremos entrar a este TLC?, ¿con la legislación actual o con una nueva legislación? Sin duda hay que discutir sobre el anteproyecto de Ley General del Trabajo que es justamente lo que se está discutiendo ahora.

Desde un punto de vista comparativo la legislación peruana en la actualidad no es pues la más competitiva en América del Sur. Si comparamos los costos asociados al despido, lo que se tiene que presupuestar, vemos que el Perú es el segundo país más caro en toda Latinoamérica solamente después de Ecuador. Más caro que en Brasil, Colombia, Venezuela y en fin de todos los países de la región. Si comparamos en materia de vacaciones por ejemplo, el Perú es uno de los tres países con mayor tiempo de vacaciones en toda la región, junto con Brasil y Panamá. En el resto de países cuando uno empieza a trabajar y tiene un año de trabajo, empieza a vacacionar en forma progresiva empieza con una semana, dos semanas y luego amplía el período dependiendo la cantidad de tiempo que tiene en el trabajo.

En comparación con otros países según el Banco Mundial somos el segundo país menos flexible en materia laboral. La pregunta que me hago es, de los 400 artículos que tiene el anteproyecto de Ley General de Trabajo cuántos están elevando la valla para la formalización del empleo. Debemos tener en cuenta que solamente el 15, 20% de nuestros trabajadores son formales, es decir, solamente el 15, 20% de los trabajadores en este país van a poder beneficiarse de las exportaciones que se generen por el TLC, porque las empresas que quieran exportar van a tener que ser formales, van a tener que cumplir las legislaciones. Entonces si hoy en día sólo un número reducido de empresas pueden cumplir la legislación imaginemos cuántas podrán hacerlo con esta nueva legislación que está encareciendo el mercado laboral.

Hoy en día muy pocas personas tienen vacaciones, muy pocas personas gozan del derecho de un trabajo digno, de acceso a la seguridad social y a la salud; porque la característica básica de toda legislación es que sea universal, y la nuestra hoy en día no es universal porque no abarca el 100% de la gente que está trabajando. Otro punto importante es la estabilidad de las normas, la única forma para que tenga estabilidad una norma es que sea de consenso. Por eso nuestra insistencia en que se respeten los consensos alcanzados en la legislación nacional del trabajo en el marco del Consejo Nacional del Trabajo.

En conclusión, el debate debería centrarse primero en el tema laboral y en segundo lugar en ser prácticos, realistas y aceptar que cada país debe tener una legislación que realmente pueda sostener. Todos quisiéramos tener una legislación conceptualmente perfecta pero ésta debe estar sujeta a la realidad interna y externa, sobre todo en materia de competencia para alcanzar este gran mercado de los EEUU.

Mientras más exigencias nos pongamos menos vamos a poder cumplir; por lo tanto no soy partícipe tampoco de que existan varias normas. En el Perú hay normas para pequeñas empresas, creo que debería haber una sola norma y esa norma debería adecuarse a nuestra realidad. Habría que preguntar a los países que ya están en un TLC con los EEUU. Hay que estudiar las desventajas de ello para poder prepararse y enfrentarlas y para poder superarlas.

Lo correcto es tener una legislación en consenso que la mayor cantidad de empresas puedan cumplir, para que la mayor cantidad de empresas puedan acceder a este TLC con los EEUU. y así se generen más puestos de trabajo y mejores condiciones de vida para nuestra población. Creo que sería muy fácil ponerse de acuerdo si estudiamos la legislación de otros países, la comparamos con la nuestra y sobre la base de ello presentamos una norma general de trabajo que sea beneficiosa para el país.

Muchas gracias.

LA INTEGRACIÓN ESPAÑOLA EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU IMPACTO EN EL MERCADO LABORAL

DR. RODOLFO GUTIÉRREZ PALACIOS

Director del Área de Estudios y Análisis del Consejo Económico y Social de España.

Debo, en primer lugar, transmitirles un saludo del Presidente del Consejo Económico y Social de España (CES), D. Jaime Montalvo, a quien yo represento y que no ha podido acompañarles hoy debido a inexcusables responsabilidades institucionales en Madrid. Aquellos de ustedes que le conocen, que conocen también su entusiasmo y su sensibilidad con todo lo relacionado con los procesos de integración en América, comprenderán mejor cuánto lamenta no poder acompañarles en estas jornadas.

El Presidente me pide no sólo que le disculpe y les transmita su saludo, sino que les traslade un mensaje de apoyo a todos estos esfuerzos de integración de parte del CES, una institución que se siente comprometida con estos empeños de integración e intenta acompañarlos de manera modesta pero efectiva. El CES, en toda su corta historia de once años, viene dirigiendo o participando en diferentes proyectos de difusión, extensión o desarrollo de las instituciones del diálogo social, o de las estructuras de representación de los agentes sociales en ámbitos nacionales y supranacionales de América Latina.

Es, por tanto un honor y un placer para mí tener esta ocasión de dirigirme a ustedes para compartir unas reflexiones sobre el tema de la integración de España en la Unión Europea (UE) y sobre su impacto en el mercado de trabajo. Una cuestión a la que, por su envergadura y complejidad, no haré suficiente justicia en esta corta intervención. La integración en la UE, junto a la transición a la democracia, son los hechos más importantes en la historia de España en el último tercio del siglo pasado y el inicio de éste.

Voy a plantear mi intervención en tres partes. En una primera, me referiré a algunos aspectos de lo que ha sido la experiencia de integración de España en la UE, fundamentalmente en lo que se refiere a la evolución de los mercados de trabajo. En una segunda parte, me ocuparé de un par de aspectos de las políticas de la UE que afectan singularmente al proceso de integración y a los logros laborales, en concreto las políticas europeas de empleo y el papel de los fondos estructurales y de cohesión. Estos dos puntos proporcionan la doble cara del proceso de integración –con una mirada muy simplificada en esta corta intervención– como la cara de “España en Europa” y la cara de “Europa en España”. Acabaré con unas reflexiones que supongan algo parecido a un balance de este proceso de integración.

1. España en la Unión Europea: mercado de trabajo y diálogo social

Vamos a la primera de esas dos caras que he mencionado. Como saben, España accede a la UE como Estado de pleno derecho en 1985, con la firma del tratado de adhesión a mediados de este año. Han pasado casi veinte años desde entonces y el balance de esas dos décadas de integración, con todos los matices que se puedan poner desde cualquier perspectiva crítica, es globalmente muy positivo. Lo es en todas las dimensiones: en la dimensión política, ya que ha dado estabilidad a nuestras instituciones y a nuestra vida política; en la dimensión cultural, ya que en ningún sentido podría decirse que la integración en un espacio cultural más amplio ha limitado el desarrollo de la cultura española, incluso la ha fortalecido; ni siquiera ha perjudicado a la variedad de culturas que se integran en el conjunto de España.

El balance ha sido singularmente positivo en el terreno económico y, más específicamente, en la esfera del mercado de trabajo. Conviene señalar, en relación con algunas de las cosas que he oído en esta sesión, que la integración de España en la UE se producía en ese momento, a mediados de los años 80, de grandes esperanzas políticas –habían pasado sólo diez años desde la muerte del general Franco y siete desde la aprobación de la Constitución democrática–

pero también plagado de incertidumbres económicas. España se presentaba ante la UE con estructuras productivas e instituciones económicas con marcadas debilidades. Pasados estos veinte años, nadie duda que los resultados, en la esfera económica y laboral, son mucho mejores que las perspectivas económicas que había al inicio del proceso de integración.

Los logros en creación de empleo, que es el aspecto básico de rendimiento de un mercado de trabajo, han sido notables, aunque también muy condicionados por un comportamiento marcadamente cíclico, una característica muy destacada del mercado de trabajo español (ver Gráfico). España iniciaba su andadura europea en la segunda mitad de los años ochenta, en una etapa de intenso crecimiento de la actividad económica y el empleo. Pero la corta y aguda crisis de los primeros años noventa destruyó prácticamente todo el empleo que se había creado en los siete u ocho anteriores. Entre 1991 y 1994, España destruyó casi dos millones del total de los dos millones y medio de empleos que había creado en el período anterior. Esta experiencia significó una oportunidad para la sociedad, los gobiernos y los agentes sociales españoles de sacar conclusiones en la línea de reformar y dar una mayor flexibilidad a los mercados del trabajo y a los sistemas de relaciones laborales, con el objetivo de que tuvieran mayor capacidad para enfrentar los diferentes avatares de los ciclos económicos, para dar estabilidad al crecimiento económico y al crecimiento del empleo.

Después de esta crisis de los primeros años de los noventa, España ha vivido un prolongado período, ya de una década, de crecimiento de su economía y de su empleo. Desde 1995 hasta el 2004, España ha creado casi 5 millones de empleos –había 12 millones de personas ocupadas en 1995 y hay 17 millones ahora–. Eso es un incremento de más de un tercio de los empleos en menos de una década, con expectativas razonablemente sólidas de prolongación de esta tendencia de creación de empleo a medio plazo, aunque en niveles algo más moderados. Y algo aún más importante: esa tendencia se ha mantenido en la fase de cierta recesión que se ha vivido en la economía mundial, y en la economía europea más en particular, en los dos o tres últimos años, España ha seguido creando empleo y ha sido el país de la UE, junto con Irlanda, que más ha crecido en empleo en los tres últimos años. En España, incluso, el crecimiento del empleo ha ido por encima del crecimiento de la actividad económica, de manera que en la mayoría de los años los incrementos porcentuales de empleo han superado en 1-1,5 puntos los incrementos del PIB. Este resultado no es en absoluto ajeno a que en este período más reciente el conjunto de las instituciones laborales y el mercado de trabajo españoles ha mostrado una combinación de estabilidad y flexibilidad que recogían fructíferamente la experiencia desigual de las etapas anteriores.

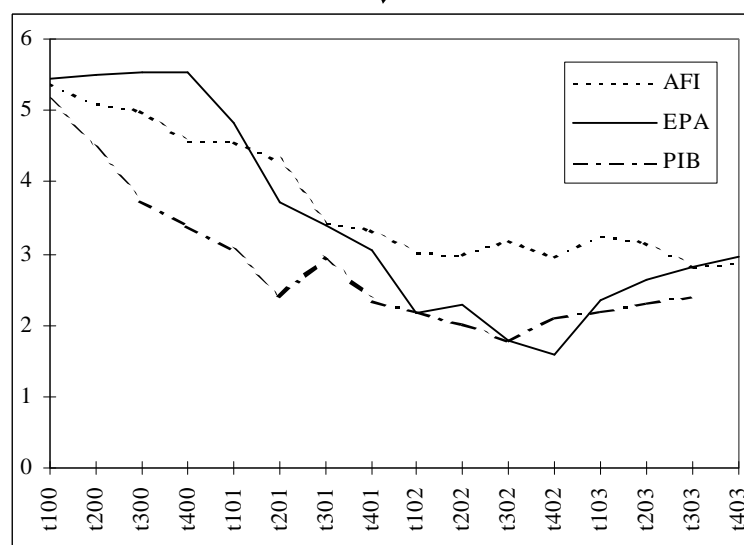
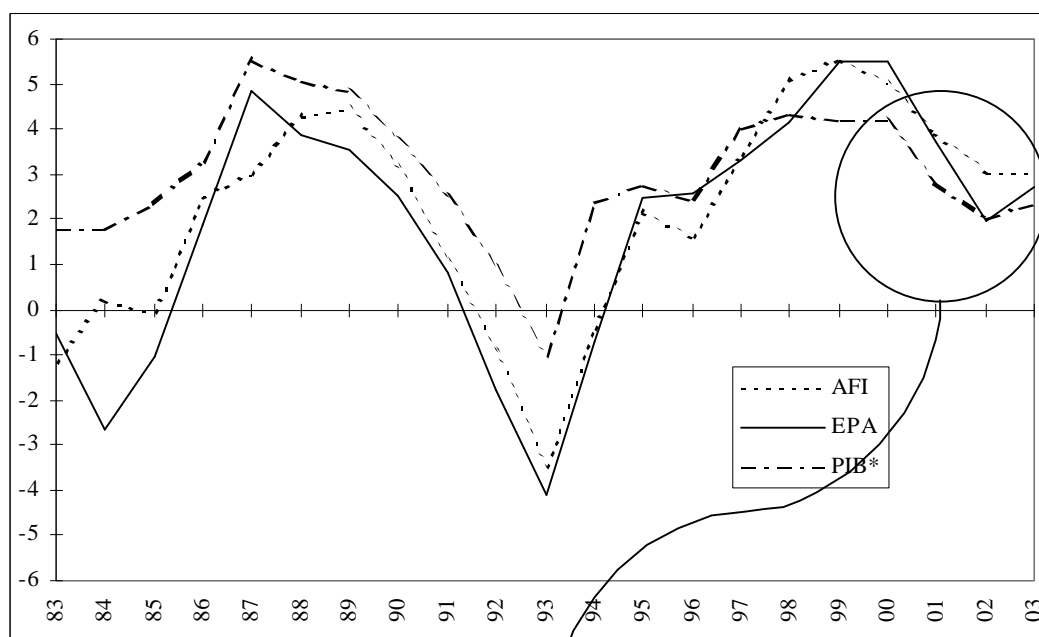
Es también importante destacar que estos logros de empleo se han producido sin que los niveles de equidad en el mercado de trabajo y en la protección social se hayan deteriorado; es decir, que no ha habido un intercambio de cantidad por calidad en el empleo. En términos muy globales, las desigualdades salariales no se han ampliado en este período, se han creado volúmenes notables de empleo tanto en el segmento de baja como en los de calidad media y alta, y ello sin que el marco de protección de derechos laborales y sociales se haya rebajado, más bien ha seguido una tendencia de mejora.

Hay un aspecto menos positivo de la evolución del mercado de trabajo que es la segmentación por razón de edad, ya que una buena parte de las personas jóvenes que se han incorporado al mercado de trabajo en este período lo han hecho en condiciones laborales parcialmente diferentes. El indicador más visible de esta situación es la elevada tasa de temporalidad, el porcentaje de las personas que están ocupadas con un contrato de carácter temporal, que, en muchos casos, son contratos de muy corta duración (unos días o semanas). Esa tasa viene manteniéndose durante años en torno al 30%, una cifra muy superior a la que se registra en todos los países de la UE y que, sin duda, es también superior a la que correspondería a las necesidades de las actividades económicas de carácter intrínsecamente temporal. En definitiva, el alto nivel de temporalidad es, en el caso español, una pauta de flexibilización de los tiempos y las condiciones de trabajo que ha superado, según criterio compartido por todos los observadores, los umbrales de lo razonable.

GRAFICO

EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y DEL EMPLEO EN ESPAÑA, 1983-2003

(Datos medios anuales para 1983-2003 y datos trimestrales para 2000-2003. Porcentajes de variación interanual. PIB a precios constantes de 1995, ocupados en la EPA y afiliación a la Seguridad Social)



* Promedio tres primeros trimestres.

Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa*; *Contabilidad Nacional Trimestral de España base 1995* [www.ine.es/inebase]; MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales* [www.mtas.es/estadísticas/BEL].

Hay también en el mercado de trabajo español un desequilibrio importante: un nivel de desempleo que, aunque se ha reducido en dos tercios en los últimos diez años, se resiste a bajar por debajo del 10-11%. Este nivel de desempleo tiene perfiles singulares, porque afecta muy especialmente a jóvenes (con procesos demasiado largos de inserción laboral y niveles excesivos de rotación) y de mujeres (sobre todo mujeres adultas con bajos niveles de cualificación). Y algo más significativo aún, que los niveles de desempleo son muy desiguales territorialmente, con regiones en situación efectiva de pleno empleo y regiones con tasas de desempleo que han rodado el 20%, lo cual tiene que ver con una baja movilidad laboral de la población activa.

En los últimos años el mercado de trabajo español registra otra novedad muy destacable: la presencia de un volumen ya cuantioso de inmigrantes. En España hay ahora más de 3 millones de extranjeros, que representan ya cerca de un 8% de la población total, procedentes en su mayoría de América Latina, África y la Europa no comunitaria. Son inmigrantes que tienen niveles altos de participación laboral, superior a la de los españoles, aunque también tienen niveles de paro ligeramente superiores. Los inmigrantes se ocupan con mayor frecuencia que los españoles en algunas ramas de actividad: en el caso de los varones, las dos principales ramas son la construcción y la agricultura; en el de las mujeres, el servicio doméstico y la hostelería. Hay también una alta concentración de estos trabajadores en las ocupaciones que precisan una escasa cualificación y especialización, habitualmente inferiores a su niveles educativos.

A pesar de estos desequilibrios y problemas, el balance del comportamiento del mercado de trabajo español tras la integración en la UE es globalmente positivo. El que lo sea ha dependido, en buena medida, del papel que ha jugado en España el diálogo social en todo el proceso de integración y en la configuración de un marco estable de relaciones laborales. Aunque en España el diálogo social ha presentado una pauta algo inestable, demasiado ligada en algunas etapas al clima político. Pero, a pesar de esa inestabilidad, ha ofrecido muchos resultados tanto de concertación tripartita como de negociación bipartita que, en conjunto, han sido capaces de ofrecer respuestas eficaces en todos los momentos críticos del proceso de integración europea.

En la etapa de preparación a la entrada en la UE, que coincidía con los primeros años de la democracia, se alcanzaron un buen número de acuerdos o pactos sociales; con tímidos resultados en materia de creación directa de empleo pero buenos resultados en materia de contención de los incrementos salariales (y de la inflación) y la conflictividad laboral. La experiencia de diálogo social de la mano de los pactos sociales de 1979, 1980, 1981, 1983 y 1984, tuvo un impacto doble. Por un lado, un impacto muy positivo por su contribución a la pacificación de las relaciones laborales, la consolidación de la negociación colectiva, y también por su contribución a la institucionalización de ciertas reglas de juego (el reconocimiento recíproco de partes) y de hábitos de diálogo (la negociación como método de resolución de conflictos), contribuyendo de modo limitado a recortar la inflación y a preservar las rentas de los trabajadores. Pero, aunque los pactos de esta etapa contribuyeron a generar unos marcos económicos y políticos más estables y más ciertos, imprescindibles para sacar a España de la crisis económica en la que se encontraba y de su incorporación en Europa, contribuyeron poco –y éste es quizás su aspecto menos positivo– a generar crecimientos sustanciales del empleo.

En el ciclo de crecimiento expansivo de segunda mitad de los 90, el diálogo social ha sido protagonista de una clara apuesta por la estabilidad del empleo en el mercado laboral español. Los agentes sociales ofrecieron en 1997 diversas alternativas para el funcionamiento del sistema de relaciones laborales, fundamentalmente en aspectos relacionados con la contratación (entradas y salidas del mercado de trabajo) y la negociación de las condiciones de trabajo. De este modo, plasmaron sus compromisos en tres grandes acuerdos, a saber: Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo (AIEE), Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva (AINC) y Acuerdo Interconfederal de Cobertura de Vacíos (AICV). Firmados en la sede del CES, el 28 de abril de 1997, sus propuestas orientaron diversas reformas de la legislación laboral, que han acompañado el proceso de generación de empleo y mayor estabilidad en la contratación que se ha vivido en los últimos años. En cuanto a su contenido, puede destacarse que el AIEE reorientó el fomento del empleo hacia la contratación más estable, intentando corregir las consecuencias negativas de la excesiva temporalidad de los contratos de trabajo. El AINC buscó una racionalización de la estructura de la negociación colectiva, evitando la atomización e impulsando la articulación entre los distintos ámbitos negociables. El AICV, por su parte, pretendió la culminación del proceso de derogación y sustitución de Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo.

Finalizada la vigencia de dichos Acuerdos, y ya en la etapa más reciente de cierta desaceleración económica, la concertación social tuvo su continuidad en el Acuerdo de

Negociación Colectiva (ANC) 2002, que vino a suponer una señal de confianza de los interlocutores sociales en la prolongación del ciclo de crecimiento económico y en el mantenimiento y mejora del empleo. En él se plasmó un compromiso interconfederal por una política de crecimiento moderado de salarios, y su garantía mediante cláusula de revisión. Pero este Acuerdo fue mucho más que un pacto de rentas, pues, asimismo, contenía otras propuestas relativas a estabilidad en el empleo y capacidad de adaptación de las empresas a través de mecanismos de flexibilidad interna, así como sobre mejora de las cualificaciones y la formación, igualdad de oportunidades y de trato, y sobre seguridad y salud en el trabajo. La experiencia positiva de este Acuerdo de 2002, motivó la nueva suscripción de un ANC para 2003, cuyas cláusulas han sido prorrogadas, y por lo tanto mantienen toda su vigencia, para 2004. Con la firma del ANC 2003, dirigido de manera principal, aunque no constituye su única finalidad, a ofrecer un conjunto de recomendaciones y orientaciones a las partes negociadoras de los convenios colectivos para el año en curso, los interlocutores sociales renovaban su apuesta por contribuir a la superación de las dificultades generadas por la coyuntura económica y del empleo mediante el ejercicio de responsabilidad que supone pactar una serie de criterios y de medidas que se consideran deseables en el terreno de la fijación de los salarios, el empleo y las relaciones entre flexibilidad y seguridad, entre otras materias.

2. La Unión Europea en España: la importancia de algunas políticas

En la cara de lo que ha supuesto Europa en España, las políticas europeas de empleo ha constituido un aspecto muy relevante en esa dirección del proceso de integración. El Tratado de Amsterdam (1997) supuso el punto de partida de una política europea de empleo. El Tratado establece que los Estados miembros considerarán el empleo “como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones” (arts. 2 y 3 TA) e introdujo un nuevo título relativo al empleo (Título VIII). Si bien la responsabilidad principal en la aplicación de las políticas de empleo sigue recayendo en los Estados miembros, se insiste en la actuación conjunta y coordinada a escala comunitaria.

Sobre esas bases, se ha constituido lo que se denomina “Estrategia Europea de Empleo” (EEE). Junto a ella, como complemento o herramienta esencial de la misma, se encuentran otras iniciativas relevantes de políticas europeas en materia de seguridad y salud en el trabajo, igualdad de oportunidades, inclusión social, educación y aprendizaje. La EEE vino a desarrollarse, según lo establecido en el Tratado de Amsterdam, en tres procesos, denominados Luxemburgo, Cardiff y Colonia, que corresponden a los nombres de las Cumbres europeas: el Proceso de Luxemburgo (1997) supuso el reforzamiento de la coordinación de las políticas de empleo nacionales; el Proceso de Cardiff (1998) tuvo por objeto las reformas económicas necesarias para convertir el mercado único en un motor de creación de empleo y el fomento del espíritu empresarial y la competitividad; y el Proceso de Colonia (1999) completó a los anteriores con el Pacto Europeo por el Empleo, que reúne todas las medidas de las políticas de empleo en la Unión. El Consejo Europeo de Lisboa (2000), añadió a esta secuencia de hitos en las políticas de empleo, una mayor coherencia entre los diversos procesos de coordinación y en la mejora de su estructura. En lugar de iniciar un nuevo proceso, el Consejo introdujo un novedoso procedimiento político denominado “método abierto de coordinación”.

El balance de la EEE no es brillante, así se ha reconocido en sus evaluaciones intermedias, ni en sus resultados ni en la valoración de la mecánica que lo rige (el método abierto de coordinación). Más importante es el hecho de haberse convertido en asunto de interés común que por sus logros. Pero la EEE no es la única palanca de la política de empleo en el ámbito europeo. La UE cuenta con otras dos palancas que, sin ser directamente instrumentos de política de empleo o de relaciones laborales, han jugado un papel muy importante: los Fondos Estructurales y de Cohesión, como recursos que tienen la función de reducir, en términos de solidaridad entre países ricos y pobres, las diferencias en los niveles de desarrollo regional y los impactos sociales de los procesos de integración. No sólo han contribuido a equilibrar la dotación de infraestructuras físicas, a equipamientos educativos y a formación profesional, compensando los efectos desfavorables de la integración sobre determinados sectores de

actividad o determinados territorios regionales y locales. Pero aún más importante, es que estos dispositivos financieros han supuesto un mecanismo compensatorio fundamental de los efectos sobre el trabajo debido a los ajustes del proceso de integración.

El papel de los fondos estructurales ha sido un mecanismo fundamental no sólo de compensación sino también de generación de expectativas de que aquellos sectores o aquellas regiones que claramente van a tener más dificultades, tienen algunos mecanismos de compensación en sus manos. La situación puede cambiar de manera notable a partir del 2007, porque hay un nuevo marco financiero de la UE y, en la Europa ampliada a 25 miembros, la mayoría de las regiones españolas que podrían ser beneficiarias de estos fondos pasan a ser regiones ricas en términos promedio.

Otro dispositivo indirecto de las políticas laborales de la UE es su acción normativa en la protección de algunos mínimos derechos individuales o sociales. Sobre las bases de la Carta Social, o de otras fuentes jurídicas, la UE ha venido elaborando Directivas sobre materias como límites máximos del tiempo de trabajo, trato no discriminatorio y salud laboral, que han permitido avanzar tímida pero efectivamente en terrenos de la Europa social, así como reducir los riesgos de estrategias competitivas de “dumping social” que rebajen en exceso algunos derechos individuales o sociales.

3. Algunas reflexiones finales

No les he planteado estas cuestiones sobre la integración de España en la UE y sus logros laborales bajo el supuesto de que sirvan de lecciones o ejemplos. Las circunstancias y los resultados de España en su proceso de integración en Europa son específicos, como lo serán, sin duda, las de sus países en estos procesos de integración regional andina. Cada dinámica de integración tiene sus especificidades y es poco adecuado intentar trasladarlas mecánicamente. En ese sentido, solo pretendo, ya para finalizar, compartir algunas reflexiones, que sin ser lecciones, sí son experiencias de un valor que merece ser compartido.

En primer lugar, la experiencia española de integración refuerza el valor del diálogo social en estos procesos. Sobre todo, por el aporte de equilibrio que es capaz de hacer el diálogo social institucionalizado entre las necesidades de legitimidad –ya que son necesarias reformas socialmente costosas pero que requieren un apoyo social amplio– y de eficacia –las reformas tienen mejores resultados y mayor estabilidad si han sido pactadas y no sólo impuestas por los gobiernos–. También el diálogo social tiene virtualidades poco discutibles en el logro de otro equilibrio tan importante como el anterior, el que resulta de la atención a las necesidades de flexibilización de las relaciones laborales y al mantenimiento o la consecución de estándares aceptables de protección social.

Una segunda reflexión tiene que ver con la importancia de que los procesos de integración dispongan de recursos financieros (del tipo de los fondos estructurales y de cohesión en la UE, aunque pueden tener otras modulaciones) con los que corregir a corto y medio plazo los efectos de los ajustes necesarios en todo proceso de integración y que suelen tener consecuencias severas sobre sectores productivos y territorios. No creo que sea un atrevimiento excesivo, reclamar de los países ricos, de los organismos y de las agencias internacionales comprometidos en la promoción de estos procesos de integración, un comportamiento más activo en el diseño y la puesta en funcionamiento de estos dispositivos financieros para equilibrar sus consecuencias asimétricas en el corto y medio plazo.

Una tercera y última reflexión que tiene que ver ya con la fase más reciente de la integración europea, la que se inicia este mismo año con la ampliación a diez nuevos miembros: La UE presenta ahora un escenario de mucha mayor disparidad en todas sus estructuras económicas y de una complejidad añadida extraordinaria en sus instituciones de gobierno. Con sólo mencionar que se integran países cuyos niveles salariales son un tercio de los niveles promedio de la UE o lo que significa la variedad de lenguas en una Europa de 25 ya se advierte el grado

de riesgo y complejidad de esta ampliación. A pesar de ello, de que buena parte de los países de la ampliación son “competidores naturales” de España y de que hay un riesgo de que su integración presiones “a la baja” los niveles salariales y de protección social, esta ampliación ha sido percibida por el conjunto de los agentes sociales –el Consejo Económico y Social acaba de realizar su informe 1/2004 sobre *Los efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española*– como un escenario con problemas, pero que hay que enfrentar con expectativas predominantemente positivas tanto en sentido político como económico.

La experiencia del inicio de esta nueva fase de integración de la UE indica, en definitiva, que en las actitudes de los europeos hacia los riesgos inherentes a estos procesos también cuenta, y mucho, los riesgos potenciales de la no integración. Evocando unas palabras de Borges, puede que a los europeos “no nos una el amor, sino el espanto”; en definitiva, aunque la unión no produzca entusiasmos espectaculares, la desunión ha producido en Europa resultados ciertamente espantosos.

En fin, espero haber evitado el defecto de contarles lo que nos preocupa mucho en España pero puede interesarles poco a ustedes. En todo caso, reclamo su benevolencia y, sobre todo, les agradezco de nuevo esta oportunidad de compartir estas reflexiones con ustedes. Un agradecimiento aún más expreso para el director de esta sesión, el Dr. Jaime Zavala Costa y al Secretario General de la Comunidad Andina, el Embajador Allan Wagner Tizón.

Muchas gracias.

INDICE

Palabras de bienvenida.

Embajador Allan Wagner Tizón. i
Secretario General de la Comunidad Andina.

Conferencia Magistral: La Dimensión Social de la Integración.

Dr. Luis Aparicio Valdez. 1
Presidente de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo (AIRT).
Director del Grupo AELE que edita Análisis Laboral. Miembro del Consejo Nacional
de Trabajo y Promoción del Empleo.

Inauguración.

Dr. Jaime Zavala Costa. 6
Presidente de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Ex-Ministro de Trabajo y Promoción Social.

El Nuevo Escenario de la Globalización.

Dr. Ignacio Basombrío Zender. 8
Presidente del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI).

Panel.

Eco. Fernando Gonzáles Vigil. 16
Director del Centro Asia Pacífico. Universidad del Pacífico.

Eco. Oscar Ugarteche Galarza. 20
Consultor Internacional.

Integración y Desarrollo Social en la Comunidad Andina.

Embajador Allan Wagner Tizón. 27
Secretario General de la Comunidad Andina.

Panel.

Sr. José Marcos Sánchez Zegarra. 31
Asesor de la Presidencia del Consejo Consultivo Laboral Andino

Eco. Javier Iguñiz Echeverría. 38
Profesor Principal de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La Dimensión Socio Laboral del Desarrollo.

Sr. Virgilio Levaggi Vega. 42
Especialista Regional en Integración Socioeconómica y Trabajo Decente (OIT).

El Rol de los Actores Sociales en los Acuerdos de Integración Regional y Libre Comercio.

Sr. Daniel Martínez Fernández. 48
Sub Director de la Oficina Regional para América y el Caribe (OIT).

Perspectivas del Tratado de Libre Comercio para el Perú.

Dr. Alfredo Ferrero Diez Canseco. 51
Ministro de Comercio Exterior y Turismo.

Las Experiencias en las Negociaciones de los Tratados de Libre Comercio. La Experiencia de Chile.	
Sr. Pablo Lazo Grandí. Asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.	60
La Experiencia de México.	
Sr. Jorge de Regil. Miembro Empleador Adjunto del Consejo de Administración de la OIT.	70
Derechos Laborales y Empleo en el Tratado de Libre Comercio.	
Dr. Javier Neves Mujica. Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo.	77
Mesa Redonda.	
Eco. Pablo Bustamante Pardo. Director de Macroconsult	83
Dr. Alfonso de los Heros Pérez-Albela. Ex-Ministro de Trabajo y Promoción Social.	85
Sr. Javier Diez Canseco. Congresista de la República.	87
Sr. Juan José Gorriti Valle. Secretario General de la CGTP. Miembro del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.	90
Ing. Leopoldo Scheelje Martín. Presidente de CONFIEP. Miembro del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.	93
La Integración Española en la Unión Europea y su Impacto en el Mercado Laboral.	
Dr. Rodolfo Gutiérrez Palacios. Director del Area de Estudios y Análisis del CES.	95

* * * * *