

Capítulo II: Derechos laborales y tratados de libre comercio, ¿relación inconciliable? Caso: Área de Libre Comercio de las Américas

Universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice.
Beginning of the constitution for the ILO 1919.

Derechos laborales y comercio, durante mucho tiempo no fueron dos términos diseñados para estar juntos en la misma oración. Mencionar derechos laborales y comercio abierto puede poner incómodos en muchos casos a aquellos promotores de la liberalización y/o inversores que aún rehuyen de esta relación pues la consideran una causa latente para limitar en cualquier momento las relaciones comerciales. Hoy en día, el ambiente político internacional cada vez demanda más la participación de todos los actores en sus procesos y, aunque todavía la liberalización del comercio se piensa primordialmente en términos de facilitación (y con ello aumento) del flujo comercial, poco a poco el escenario político internacional evoluciona para dar paso a nuevas percepciones en las que se reflejen los intereses de toda esa variedad de actores involucrados. Hablamos particularmente de ambientes políticos en donde, la mayoría de las veces debido a la influencia de sus sociedades, se gestan cambios que permiten replantear los éxitos vs. los fracasos de la política en la forma en que se había llevado hasta ahora. Particularmente en el campo de los procesos de apertura comercial, vemos que dichos cambios se van materializando en una nueva generación de acuerdos con espectros más amplios. En el caso de nuestro hemisferio, a pesar de que aún existen varios temerosos a esta relación, parece que cuenta con gran potencial para entrar en esta nueva etapa de la concertación de acuerdos comerciales a través de ALCA.

Al decir derechos laborales básicos, de acuerdo con la OIT como ya hemos mencionado, estamos hablando de cuatro fundamentales, a saber, 1) libertad de asociación, libertad sindical y el derecho de negociación colectiva; 2) eliminación del trabajo forzoso u obligatorio; 3) abolición del trabajo infantil y 4) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y contratación. En una concepción ampliada se considerarían regulaciones sobre salario mínimo, horarios de jornadas laborales y pago por horas extras, periodo de vacaciones y periodos de incapacidad por maternidad. En esta línea, la política pública laboral se refiere a la procuración de todo lo anterior, más aquellas contribuciones gubernamentales a programas nacionales de seguridad social, programas de creación de empleos y subsidios para programas de capacitación laboral. Hacemos esta diferencia pues para efectos de este estudio cada vez que se refiera a derechos laborales fundamentales referimos específicamente al primer grupo de cuatro estándares laborales ya que, es importante no caer en confusiones. Aclaremos también que los elementos de la política laboral son responsabilidad exclusiva del Estado, por tanto aún cuando se les exhorte o motive desde niveles de acuerdos como el propuesto para ALCA, esto no supone ser una intromisión en su soberanía pues, sólo se evocan los derechos laborales básicos los cuáles no distorsionan su capacidad ni su actuación sobre su política laboral interna.

Ya con ésta distinción, la forma deseable para ALCA será la de un acuerdo que, al ponerse en práctica, favorezca eficazmente el desarrollo de la región. Como sabemos legitimar los procesos de la apertura comercial no es fácil en los escenarios sociales actuales, no obstante existen elementos de la esfera social que al comprometerse los países a observarlos bien pueden fungir como hilos de una red que asegure, cohesione y mantenga así las piezas que hoy desean participar en el rompecabezas del libre comercio.

Dichos elementos cohesionantes son para nosotros los compromisos de protección a derechos laborales fundamentales. Si bien, aunque dichas provisiones representarían un elemento que devolviera la confianza de los participantes en el proceso, éstas no suponen mejorar automáticamente las condiciones de los trabajadores al enfrentarse a la competencia del mercado abierto, pues las varitas mágicas no existen. Por ello es conveniente instar a los gobiernos a que inicien los pasos necesarios para mejorar las condiciones laborales en su interior, inclusive antes de iniciar el proceso formal de integración. En el caso de Latinoamérica, especialmente, las violaciones a los derechos laborales básicos aunado a la poca eficiencia de programas nacionales que hagan más competitiva a la fuerza de trabajo profundizan la necesidad de adquirir compromisos a nivel internacional de tal forma que constituyan un primer paso para el desarrollo de políticas integrales que atiendan las interrelaciones económicas y sociales. De alcanzar este tipo de políticas comprometidas y, si los compromisos están bien estructurados, los beneficios sociales que de ello redunden son de proporciones grandes y altamente deseables, de ahí la importancia de su aplicación.

Trazar una correlación directa entre derechos laborales y los procesos de liberalización comercial e integración regional no es una tarea fácil. Primero, porque la evidencia empírica acerca de las implicaciones de la integración comercial y sus efectos sobre las condiciones laborales no son tomados en cuenta a profundidad a la hora de hacer las consideraciones para los procesos de integración política y económica de nuestros días. Y segundo, porque la preocupación por procurar protección a las fuerzas productivas de un país, a nivel de políticas Estatales, no se puede considerar homogénea ni en espacio ni en

tiempo, aunado a la miopía política que insiste en separar sus quehaceres sociales de los económicos.

Ahora bien, la integración comercial implica diferentes costos y beneficios para cada participante y, en el caso particular del ALCA tratamos con socios extremadamente contrastantes, tanto en su evolución en cuanto a políticas nacionales como en los resultados internacionales de sus economías. Para garantizar que la justicia social sobrepase la barrera de las disparidades en el hemisferio, y que al mismo tiempo, logre el firme establecimiento de la democracia, el buen gobierno y la urgente previsión de conflictos sociales, resulta evidente la imperativa necesidad de incluir elementos de la esfera social, específicamente protección apropiada a los derechos de los trabajadores, en mecanismo paralelo a la apertura comercial.

Así en este capítulo, observaremos la evolución de las políticas dirigidas al establecimiento y protección de derechos laborales en la región, específicamente la evolución del movimiento sindical en América¹⁶, por una parte en Estados Unidos y por otra en América Latina. Al trazar estas dos trayectorias pretendemos delinear en perspectiva general la situación del hemisferio de cara a la protección y procuración de derechos laborales para de ahí partir hacia un análisis de la promoción de estos tópicos dentro del proceso de creación del Área de Libre Comercio de las Américas.

¹⁶ Como ejemplo de una primera garantía laboral y por ser éste la mejor expresión de los compromisos de un gobierno respecto a la protección de derechos laborales.

2.1 Evolución de los derechos laborales en la región

2.1.1 Desarrollo en Estados Unidos

Dentro del contexto americano, Estados Unidos podría ser considerado catalizador de la filosofía de los derechos laborales en el continente debido a que, desde una perspectiva general, podríamos estipular que el desarrollo de las políticas laborales en América encuentra su detonador ideológico en la reforma protestante norteamericana. Con la creación de los Estados Unidos como Estados libres e independientes se renovaban las expectativas para la migración europea, al mismo tiempo que sentaba los cimientos para el surgimiento de una nueva sociedad que estuviese basada en principios más igualitarios. Debido a la variedad cultural producida por la migración masiva que recibió este país se produjeron nuevas formas de pensamiento acerca del gobierno y su relación con sus representados, maquilándose así la combinación que posteriormente cambiaría el rumbo de la historia de la región.

En esta perspectiva, la historia laboral estadounidense se desarrolla entre dos fuerzas contrastantes, por un lado los derechos de los dueños de la tierra y por el otro los deseos de mejores condiciones de vida de los trabajadores. Con la llegada de la Revolución Industrial, el factor humano comenzó a verse como un mero elemento en el proceso de producción. Después de algunos años se comenzarían a ver los primeros movimientos de trabajadores en contra de los intereses corporativos de las élites económicas que sostenían el sistema esclavista. El logro de su Revolución Civil provocó resentimiento entre aquellos dueños de capital quienes lo único que deseaban era maximizar sus ganancias a cualquier costo. De ahí, el desarrollo de la filosofía protestante entre esa nueva sociedad resultó ser

un elemento clave para el reconocimiento de la importancia del individuo y en 1862 motiva a que Abraham Lincoln proclame libertad para los esclavos en el territorio de la Unión¹⁷.

Los cambios sociales del siglo XIX en Estados Unidos provocados principalmente por los cambios en la estructura económica produjeron que los trabajadores pronto se dieran cuenta de que obtener mejores sueldos, horarios justos y mejores condiciones en el trabajo dependía directamente del uso que dieran a su fuerza en favor del bien común. En 1886, tras la aparición de los primeros sindicatos, se creó la Federación Americana del Trabajo (AFL, por sus siglas en inglés) como la asociación que agruparía a diversos sindicatos americanos. Esta organización logró mejoras tales como jornadas laborales de 8hrs, así como mayor capacidad de negociación.

A mediados del siguiente siglo, la ideología del movimiento sindical estadounidense basado en la fuerza de la acción colectiva se dividió por iniciativa de algunos sindicatos que proponían agruparse por especialidad. El debate entre las fracciones provocó la separación de esta organización en cinco ramas sindicales, las cuales conformarían en 1938 el Congreso de Organizaciones Industriales (CIO, por sus siglas en inglés). Posteriormente, estas dos se reunirían de nuevo en lo que hoy es la AFL-CIO. La cuál, a la fecha, representa la organización sindical americana más grande, representando a más de 13 millones de trabajadores, de más de 60 sindicatos (AFL-CIO, 1996).

En el contexto político actual, podemos seguir considerando a los Estados Unidos como determinante de la ideología política de la región y, aunque en estos tiempos a la doctrina religiosa se le añada la premisa fundamental del aumento de mercados para sus

¹⁷ La proclamación se vuelve realidad sólo hasta que en 1865 es adoptada a través de la ratificación de la 13ª enmienda.

productos, la fuerza de sus grupos de interés, entre ellos la AFL-CIO, influye importantemente en la construcción de sus decisiones políticas.

2.1.2 Evolución de los derechos laborales en América Latina

Por la extensión de la región y por la disparidad de condiciones de sus miembros a través del tiempo, se considerarán sólo en forma general aquellos momentos relevantes para la evolución de los derechos laborales de la región. Así, observamos que alrededor de la década de 1920, con la aparición de ciertos movimientos sociales, complementado por la evolución que tenía la política en Estados Unidos, en los gobiernos latinoamericanos se iniciaron legislaciones que garantizaban los derechos laborales y al mismo tiempo establecían controles para la resolución de conflictos en el trabajo. A partir de esta señal de involucramiento directo por parte del gobierno hacia los asuntos de índole laboral, las organizaciones laborales existentes iniciaron el camino para consolidar una fuerza mejor organizada de participación política.

En la mayoría de los casos en Latinoamérica se observa que dichas organizaciones laborales se suscriben al trabajo de partidos políticos. Este factor fue desfavorable para el desarrollo de las políticas laborales en la región, principalmente por el hecho de que en muchos casos dichas organizaciones estuvieron bajo el control de elites. Por esta razón, la legítima representatividad democrática del movimiento sindical americano quedó en tela de duda. Más tarde, alrededor de la década de los 70, numerosos países de la región se vieron gobernados por regímenes militares dictatoriales. En tales circunstancias las vías de cooperación tradicionales entre líderes políticos y los dirigentes laborales fueron no sólo interrumpidas sino en muchos casos desaparecidas.

Posteriormente en la década de 1980, con el regreso a la democracia de los regímenes latinoamericanos, los sindicatos fueron restablecidos como organizaciones de participación política, sólo que ésta vez profundamente marcados por el contexto económico de inestabilidad y euforia por el comercio liberalizado. De ahí, en la última década del siglo pasado, catalizado por los efectos de la globalización y la propagación de información, el patrón tradicional de las relaciones entre el gobierno y los trabajadores en América se ha visto desafiado. El hecho, común entre las naciones latinoamericanas, de que aún se cuestione la transparencia en sus procesos políticos y con ello, su legitimidad para la representación democrática de los intereses de sus poblaciones es motivo suficiente para urgir que ésta situación se modifique. A la luz de lo anterior, el desarrollo de un nuevo tipo de sindicalismo independiente de controles estatales, que se sustente del soporte voluntario de trabajadores individuales, y que además, ofrezca incentivos a la participación política de grupos organizados se manifiesta como la necesidad más inmediata.

2.2 Institucionalización de derechos laborales en acuerdos y organizaciones americanas.

No obstante las disparidades que dificultan la apreciación del desarrollo latinoamericano en cuanto a la protección de derechos laborales en la región, existen evidencias en el plano internacional que nos ayudan a contextualizar mejor tal evolución. Por ejemplo, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) los derechos laborales fundamentales han sido incluidos en el Sistema de protección de derechos humanos (Declaración Americana de Derechos y Obligaciones del Hombre, 1948; Convención Americana sobre los Derechos del hombre, 1969; Protocolo de Salvador, 1988; Carta Democrática Interamericana, 2001). Además cuenta con la Conferencia

Interamericana de Ministros de Trabajo, que es el organismo hemisférico responsable de monitorear la implementación práctica de provisiones laborales en cada país de la región.

A otro nivel, la importancia de normas de trabajo internacionalmente reconocidas como parte del desarrollo social fue expresado, particularmente, en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995). Al año siguiente la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED) publicó un estudio titulado *Comercio, empleo y estándares laborales: un estudio de los derechos laborales elementales y comercio internacional*¹⁷, el cuál representó el cimiento para construir el consenso político necesario para elevar los parámetros de reconocimiento e implementación de derechos laborales fundamentales en la región. Ese mismo año, la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Singapur significó la renovación de un compromiso a favor de normas de trabajo fundamentales internacionalmente reconocidas, identificó a la OIT como el órgano competente para tratar y establecer estas normas y rechazó el uso de las normas del trabajo para propósitos proteccionistas.

Dos años después, en junio de 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo decretó la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, reafirmando así el compromiso de sus miembros de respetar los principios relativos a las cuatro categorías de derechos fundamentales en el trabajo, así como promover y materializar su aplicación universal.

Cabe mencionar que a partir de entonces, como comenta la OIT (2003), estudios laborales posteriores no encuentran progreso sustancial en cuanto a la reducción del

¹⁷ OECD *International Trade and Core Labour Standards* en Policy Brief, The OECD Observer Octubre 2000.

incumplimiento de protección a la libertad de asociación y negociación colectiva de los trabajadores en la región americana. Esto se atribuye probablemente a la ineficacia de las instituciones que verifican su cumplimiento ya sea al interior de los bloques americanos e inclusive la OIT ya que, para poder llevar un caso ante ella debe ser presentado a través de un medio sindical y sólo *a posteriori* de haber agotado los recursos nacionales para su solución. Además, la politización de los organismos reguladores de dichos derechos al interior de los países provoca que su correcta observancia se vuelva difícil de vigilar desde el plano internacional.

2.3 Derechos laborales en el proceso de negociación ALCA

Después de observar la evolución de los compromisos laborales en el hemisferio, tanto en su desempeño individual como en su desempeño a través de organizaciones y/o acuerdos internacionales. Ahora, enfoquémonos a lo que en el marco de la integración ALCA se ha conseguido.

El inicio de las negociaciones ALCA se observó marcado de apreciaciones erróneas en lo que a la protección de derechos laborales fundamentales se refiere. Las refiero como apreciaciones erróneas ya que, por su especial sensibilidad política, el tema fue dejado fuera del mandato negociador y no se previeron disposiciones laborales para el acuerdo sino hasta el tercer borrador de éste en 2003. No obstante, como sucede generalmente con cualquier apreciación errónea, al pasar el tiempo se transforma. En este caso, podemos

considerar a la política estadounidense¹⁸ y su movimiento sindical como el detonante de esta transformación.

Así, observamos que en 1998 durante la Segunda Cumbre de las Américas, se da el primer avance oficial al respecto, a saber, se incluyen la modernización del Estado en materia laboral y el establecimiento de derechos básicos de los trabajadores como dos aspectos incluidos en el plan de acción del acuerdo (Declaración de Santiago,1998). Cabe mencionar, que aunque se incluyen como parte del plan de acción, estos temas no son abordados en los grupos de negociación oficialmente iniciados a partir de dicha declaración.

Posteriormente, en octubre del mismo año, la XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, en respuesta a la Declaración de Santiago, formó dos Grupos de Trabajo en materia laboral y un Consejo asesor. El primer grupo, acerca de la Globalización económica y sus dimensiones sociales y laborales; y el segundo, sobre modernización del Estado y la administración laboral. Por su parte el Consejo Asesor, quedaría conformado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OIT y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Declaración y Plan de Acción Viña del Mar,1998).

De los resultados de estos estudios y, después de que Estados Unidos cambiara su herramienta de concertación comercial *Fast Trak* por el actual *Trade Promotion Authority* (ambas herramientas, de las cuáles profundizaremos más adelante), un capítulo referente a disposiciones laborales fue incluido en la versión tercera del borrador ALCA en 2003.

¹⁸ En esta parte mencionamos burdamente el término “la política estadounidense”, sin embargo cabe aclarar que ésta se determina por una conjugación compleja de fuerzas en su interior. La implicación particular de cada una de esas fuerzas y la forma en que intervienen en la determinación de la política de los Estados Unidos serán desarrolladas con detenimiento más adelante en este capítulo.

2.3.1 Disposiciones laborales en el tercer borrador del acuerdo

En esta parte se hará una revisión analítica del contenido del tercer borrador ALCA. De esta forma se pretende resaltar los aspectos relevantes que en cuestión laboral se incluyen, y que eventualmente conformarán el cuerpo oficial del acuerdo. Antes de iniciar con el análisis de los artículos propios del *Capítulo VII: Disposiciones laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones ambientales y laborales*, es conveniente destacar las disposiciones que se hacen previas a cualquier compromiso. Textualmente dice, “el tema laboral no está contemplado en el mandato negociador del ALCA. Por lo tanto, no debe haber disposición alguna sobre este tema en el Acuerdo del ALCA” (ALCA, 2003:1). Esta afirmación abre las puertas a la negativa de los negociadores para aceptar un acuerdo que incluya las provisiones propuestas. De ser así, se corre el riesgo de obtener un acuerdo sin elementos que permitan la unidad y faciliten la legitimación de los procesos implicados. Además, la segunda disposición laboral dice “Las cuestiones laborales no deberán ser invocadas como condicionamientos ni sometidas a disciplinas cuyo incumplimiento esté sujeto a restricciones o sanciones comerciales” (ALCA, 2003:1). De esta forma, parece incoherente la existencia de la primera disposición si se supedita a la existencia de la segunda. Inútil es seguirse rehusando a incluir disposiciones laborales, siendo que también se especifica claramente que ninguna de ellas puede ser evocada como causa para la determinación del flujo comercial.

En cuanto a los artículos del capítulo, en el primero se reiteran los compromisos internacionales que han adquirido con anterioridad cada una de las partes como miembros de la OIT en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo (1998). Así, estipula que cada parte procurará asegurar que tales principios y

derechos laborales sean reconocidos y protegidos al interior de su jurisdicción además de que “...procurará garantizar que sus leyes establezcan normas laborales compatibles con los derechos laborales internacionalmente reconocidos y procurará perfeccionar dichas normas” (ALCA,2003:1).

El artículo segundo, aplicación y cumplimiento de la legislación laboral, cancela la posibilidad de proteccionismo estatal ya que impide que los Estados promuevan “el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna”(ALCA,2003:2). De estos dos primeros artículos, obtenemos un documento que aunque destaca la voluntad de los firmantes a respetar y fortalecer su legislación interna en favor de su fuerza de trabajo, así como la intención de perfeccionarlas, poco tiene que ofrecer a los propulsores de un acuerdo que promueva ventajas sociales reales y beneficios de largo plazo a los trabajadores, tanto de países en vías de desarrollo como de trabajadores en los países desarrollados de la región. Los compromisos de acción efectiva a favor de mejoras en la protección legal a trabajadores y de sistemas de seguridad social son incipientes. Según el texto diseñado los contrayentes no adquieren nuevos compromisos y, al contrario, se deja espacio para que a discreción se cumplan o no.

En cuanto al tercer artículo, parece ser el más innovador del texto, pues propone un método para la participación pública y la designación de unidades de contacto que facilitarían el intercambio de información entre las partes. En el mismo sentido se presenta el artículo cuarto, donde se reconoce la importancia de la cooperación entre las partes para favorecer el intercambio técnico, consultas o programas de asistencia técnica, en coordinación con la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (ALCA,2003).

Hasta este punto, aún se puede cuestionar la efectividad del artículo pues, en realidad, las consultas que se han llevado a cabo hasta el momento con la sociedad civil han influido sólo superficialmente en el proceso de negociación del tratado. Si así ha sido hasta ahora ¿qué es lo que debemos esperar que haga cambiar esta situación?

En el cuarto y quinto artículo, referentes a consultas laborales entre las partes y garantías procesales de información pública, se obtiene un marco de acción mejor delimitado. Estipula que las consultas pueden ser hechas, respecto de cualquier asunto, entre cualquiera de las partes y que éstas “realizarán todos los esfuerzos para alcanzar una solución mutuamente satisfactoria y podrán requerir asesoría o asistencia de cualquier persona u organismo que estimen apropiado”(ALCA 2003,3). El hecho de que se abra la posibilidad a cualquier organismo internacional o persona que se estime necesaria para la solución de la consulta podría aparentar una mayor apertura al diálogo y a la resolución de conflictos. Sin embargo, en la realidad no es así. Por el contrario, dejar sin estipular los organismos o personas convenientes para intervenir en consultas laborales causaría más perjuicios que beneficios. Por tanto, es conveniente que de incluirse esta cláusula, quede claramente especificado qué personas tendrán autoridad para injerir en las consultas. Por su experiencia el organismo más indicado para estas consultas sería la OIT, como segunda opción quedarían los organismos de derechos humanos ya fuesen regionales o nacionales.

Por su parte el artículo sexto, acerca de los procedimientos jurídicos que se deberán seguir establece que “cada Parte dispondrá que las partes en dichos procedimientos tengan derecho a recursos para asegurar la aplicación de sus derechos con arreglo a su legislación laboral interna.”(ALCA,2003:4). Por otra parte, el mismo artículo incluye una de las medidas más visionarias del borrador en cuanto a protección laboral que es, el compromiso

de las partes para promover el conocimiento público de su legislación laboral mediante “la disponibilidad de información pública sobre su legislación laboral y procedimientos de aplicación y cumplimiento, y la promoción de la educación pública respecto a su legislación laboral”(ALCA,2003:4). En relación a este compromiso cabe destacar que constituye uno de los elementos de mayor fuerza a la hora de buscar cambios sustanciales en la fuerza laboral. Si en la realidad se llegase a cumplir, constituiría la herramienta más fuerte para la defensa de los trabajadores.

En el séptimo artículo se establecen las definiciones de leyes y reglamentos a seguir en cada nación firmante. A partir de ahí, el artículo octavo desarrolla los pasos a seguir en caso de incumplimiento en ciertas controversias. Por él, la parte demandante se debe apegar a lo que determina el capítulo XXIII (Solución de controversias) de este borrador, el cuál establece que los procedimientos para la solución de controversias se aplicarán “para la solución de todas las controversias que surjan entre las Partes relativas a la interpretación, o aplicación de este Acuerdo; [y] [o] cuando una Parte considere que una medida vigente [o en proyecto] de la otra Parte es [o podría ser] incompatible con las obligaciones de este Acuerdo [o, aún cuando no contravenga a las mismas, pudiera causar anulación o menoscabo de los beneficios que razonablemente pudo haber esperado recibir de su aplicación en el sentido del Artículo 3 (Anulación o menoscabo en los casos en que no existe infracción)¹⁹” (ALCA,2003*b*). Ahora bien, una vez cumplida la condición para apelar al mecanismo de solución de controversias, los casos serán sometidos a consideración de un

¹⁹ El artículo 3 Anulación o menoscabo en los casos en que no existe infracción del capítulo de solución de controversias refiere: “Una Parte podrá recurrir al mecanismo de solución de controversias de este capítulo cuando, en virtud de la aplicación de una medida que no contravenga este Acuerdo, considere que se anulan o menoscaban los beneficios que razonablemente pudo haber esperado recibir de la aplicación de las disposiciones” (ALCA,2003*b*)

grupo arbitral neutral respecto a la controversia en cuestión. De ahí, sólo en caso de que el grupo arbitral determine que una parte no ha cumplido con sus obligaciones, entonces podrá solicitar que se reúna una vez más el grupo arbitral del caso para que imponga una contribución monetaria a la parte demandada. “Las contribuciones se depositarán en un fondo establecido por las partes y se utilizarán, bajo su dirección, en iniciativas laborales o ambientales pertinentes, entre las que se incluirán los esfuerzos para mejorar el cumplimiento de la legislación laboral o ambiental, según el caso”(ALCA,2003:5).

Cabe destacar que en cuanto a la solución de controversias, éste borrador concede la posibilidad a las Partes de solicitar el establecimiento de un grupo neutral integrado por individuos previamente reconocidos en una lista de integrantes para grupos neutrales prevista en el capítulo XIII (solución de controversias), el número de individuos que lo integren será determinado por las partes contendientes, mínimo tres integrantes. Así, debido a estas facilidades para la conformación de dicho grupo y por los tiempos que se estipulan (15 días a más tardar, después de la solicitud de la consulta) para la emisión de su informe final (solución de la controversia), podemos inferir que las consultas relacionadas a cuestiones laborales y la aplicación de sanciones serán eficientes bajo el espectro ALCA.

Una aclaración pertinente para concluir esta parte, es el hecho de que a pesar de todo lo que expresa este capítulo sobre disposiciones laborales, su contenido queda aún *entre corchetes*, lo que significa que ésta no es la versión definitiva y que, por tanto, puede ser modificada a discreción en cualquier momento previo a la aprobación final del acuerdo. De esta forma al sopesar la relevancia de los artículos de este borrador, encontramos que a pesar de que adolece de lenguaje más específico en cuanto a los compromisos posibles, ciertamente incluye otras provisiones importantes que permitirían un mejor contexto para el

beneficio de los trabajadores de la región, especialmente en cuanto a solución de controversias.

2.4 Pilares en la propuesta de disposiciones laborales para el ALCA.

Para entender mejor la situación del debate en torno al borrador y en vista de la variedad de posiciones gubernamentales que por razones estratégicas se transforman todos los días, para efectos de este estudio nos concentraremos en el desempeño de ciertos actores claves para el futuro y consolidación de disposiciones laborales en el libre comercio de la región. Cabe mencionar, que esta tarea se dificulta por dos causas; una, la ausencia de información oficial pública acerca de las posiciones oficiales de cada país; y dos, el hecho de que los canales de comunicación entre los gobiernos y sus naciones sean deficientes, lo que hace cuestionar la concordancia real entre quienes hacen la política y la opinión pública. Por estas razones, aunque es riesgosa cualquier afirmación, revisaremos los elementos que se pueden considerar pilares en esta construcción a saber, la posición estadounidense dado el peso político y económico de ésta nación; la propuesta canadiense por su relevancia política e innovación; la perspectiva de organizaciones internacionales con autoridad relacionada al comercio y la región; y por supuesto la posición de la sociedad civil internacional. De esta forma obtendremos una mejor perspectiva de las fuerzas que influyen en la construcción de la estructura que dará forma al acuerdo y que en un futuro sostendrá el peso de las relaciones bajo el ALCA.

2.4.1 Perspectiva Estadounidense

Estados Unidos es sin duda, de los poderes involucrados, uno de los que tienen mayor influencia. En cuanto a los principios que suponen determinar su actuación en este proceso, tenemos que su Departamento de Relaciones Comerciales emitió, en enero de 2001, un compendio público de su posición²⁰. En él establece, “aseguraremos en el futuro la observancia y promoción de derechos laborales, de acuerdo a su definición en las convenciones internacionales apropiadas” (USTR,2001:1). Para empezar, este compromiso no está mal. Sin embargo nunca está de más ser precavidos, pues la actuación Estadounidense en opinión de Noiseux tiene una doble línea, por un lado “llamar a los países a que se apeguen a los compromisos internacionales, mientras que por otra parte, es él mismo quién no los cumple” (Noiseaux,2004:1). Por tanto, la precaución ante la declaración estadounidense deberá dirigirse a la observación de los múltiples factores que intervienen en la determinación final de su política, es decir, la renovación o no del TPA y el efecto que la composición de su congreso tenga a la hora de aprobar el acuerdo²¹.

Más adelante en el texto de la posición estadounidense, se propone el establecimiento de un Grupo de Estudio el cuál aborde los asuntos en relación con los objetivos ALCA y los tópicos laborales más relevantes para los firmantes. Dicha propuesta podría ser considerada como el compromiso más fuerte de Estados Unidos para lograr la cooperación entre miembros y, la homogenización de los parámetros laborales de cada uno. No obstante, a la propuesta aún le falta un complemento que hable del posible campo de

²⁰ Cabe aclarar que en éste, el lenguaje utilizado no es menos vago e impreciso que el lenguaje utilizado en los borradores del acuerdo en cuanto a la procuración y protección laboral, además de que no provee de ninguna información sustancial de sus compromisos al respecto.

²¹ De estas dos variables (el TPA y el Congreso) tan importantes para la actuación estadounidense en el escenario internacional comentaremos más adelante en esta sección.

acción y autoridad que adquiriría una instancia creada para hacer que la observancia de los estándares sea cumplida y que no sólo se limite a los mecanismos de solución de controversias del acuerdo.

Del mismo documento, hay que destacar que los Estados Unidos, se comprometen a, “observar los estándares laborales reconocidos internacionalmente, además de que reconoce la autoridad de la Organización Internacional del Trabajo como la entidad competente para establecer y lidiar con dichos principios en el trabajo”(USTR:2001,1). Paralelamente, reconoce la utilidad de un comité de representantes gubernamentales, el cuál, favorezca la comunicación entre delegaciones y permita el mejor entendimiento entre los grupos oficiales y aquellos de la sociedad civil. Además reconoce que, de aprobarse el ALCA, éste debe incluir la provisiones concretas para implementar el compromiso hecho en Miami y cumplir con los objetivos en torno a los derechos laborales, sin que éstos sean motivo para relajar o motivar la atracción de inversiones. (USTR:2001)

Así, de la lectura de su breviarío oficial de posición observamos propuestas que, aunque pueden ser de gran utilidad para el acuerdo de los términos del convenio en cuanto a cuestiones de protección laboral, en realidad aún carecen de forma correcta para implementarse. No obstante, para tener un mejor entendimiento de la situación en Estados Unidos y el porqué de su posición en las mesas de negociación del ALCA, por ser un país con características económicas y políticas disímiles a las de la región, debemos entender su situación determinada a partir del contexto de su política interior, en específico la cuestión del *Fast Track* y el paso en el Congreso de los acuerdos comerciales.

2.4.1.1 La cuestión del Fast Track

Fast Track, durante la última década fue la herramienta por la cuál en Estados Unidos el Presidente podía recibir un permiso del Congreso para concertar con prontitud acuerdos comerciales internacionales en nombre de los Estados Unidos de América. Esta autoridad especial fue suspendida durante la administración Clinton. En 2002, el Acto Bipartidista de Autoridad para la Promoción del Comercio vuelve a otorgar el poder del *fast track* al Presidente, sólo que con un nuevo nombre y una modificación. Se le denomina *Trade Promotion Authority* (TPA) y difiere en que incluye un mandato con instrucciones específicas sobre asuntos sociales relevantes a tratar en la concertación de acuerdos comerciales, a saber cuestiones sobre inversiones, medio ambiente y trabajo.

Las implicaciones de la utilización del TPA están en que, de seguir bajo esta autoridad la línea de trabajo en las mesas ALCA, al Congreso sólo le será permitido aprobar el paquete completo o rechazarlo completo²², lo que da mayor importancia a la composición del senado a la hora de renovar el TPA para 2005 ya que, el hecho de que el presidente reciba o no la autoridad del TPA depende directamente de la composición ideológica del senado al momento de solicitarlo. Así, aunque en la administración de George W. Bush no se han expresado diferencias diametrales a las expuestas por la administración anterior (Grassley:2002), cabe notar especialmente que ante su reelección en noviembre de 2004, y dada la mayoría republicana obtenida en el Congreso, que prioriza las condiciones de seguridad y guerra contra el terrorismo actuales, la agenda para América Latina ha pasado a segundo plano.

²² Con el Fast Track el Congreso podía aprobar el documento por partes, TPA requiere que el documento regrese al Congreso pero advierte que para la aprobación final sólo puede ser a través de un voto a favor o en contra sobre todo el paquete, con debate limitado y sin enmiendas permitidas.

En este ambiente político y dadas las discordancias políticas en las negociaciones del ALCA con la oposición del bloque liderado por Brasil²³, la herramienta del TPA puede ser un arma de doble filo ya que, ante las diferencias que no permiten avanzar el acuerdo, Estados Unidos puede optar por una estrategia de *hub & spoke* (eje y radios). Es decir, a través del TPA buscar la concertación del mayor número de acuerdos comerciales bilaterales con países estratégicos de la región de tal forma que al momento de estar en la mesa de negociación ALCA, pueda obtener más fácilmente parámetros altos en términos de concesiones. El recién firmado TLC con Centroamérica, y con Chile, son ejemplo del principio de esta estrategia.

Como comenta la organización Global Exchange en su página de internet, en cuanto a la negociación del ALCA, la herramienta del TPA “permite que [la negociación] continúe sin participación ciudadana relevante y con pasos incipientes hacia la inserción de estándares laborales, ambientales y derechos humanos en el acuerdo [...] Si los fracasos del anterior NAFTA son los indicadores de nuestro futuro [bajo el ALCA], estamos en problemas” (Global Exchange, 2004:1)

Por todo lo anterior, la evolución de la autorización del TPA estadounidense merece seguimiento particular.

2.4.1.2 Situación en el Congreso

La segunda variable determinante para la política comercial de los Estados Unidos es el Congreso. Debido a la composición y la forma en que funciona la política

²³ Cabe mencionar que, a pesar de que las discordancias políticas giran en torno a inversiones y agricultura y no en relación a protección laboral que es el asunto de nuestro estudio, si son relevantes a la hora de tratar conseguir acuerdo político para el convenio total, situación que de hecho provocó la decisión de dividir el ALCA en “niveles”.

Estadounidense, en especial dentro del Congreso, la temática relacionada a cuestiones laborales y ambientales se ha mantenido como temas difíciles de abordar. De hecho, han sido estos dos tópicos los que, una vez directamente relacionados con los intereses comerciales del país, por más tiempo han mantenido las divisiones entre sus partes y a su vez han impedido de manera más contundente la aprobación del *fast track* (Global Exchange,2004).

A saber, al interior del congreso norteamericano encontramos diferentes posturas políticas respecto al ALCA. Por una parte, el bloque republicano. Su postulado principal, alentar al gobierno estadounidense a no negociar tratados de libre comercio internacionales que contengan disposiciones rígidas en materia laboral o ambiental (Grassley,2002).

Por otra parte, el bloque demócrata se postula a favor del establecimiento de estándares explícitos en cuestiones laborales y ambientales a fin de asegurar que los acuerdos sean justos y cumplan, en realidad, con los objetivos esperados del libre comercio. En acuerdo con la visión de ésta fracción está un grupo de líderes laborales, quienes trabajan a favor de una nueva interpretación de lo que supone ser el TPA. Proponen una visión la cuál demande para cualquier acuerdo comercial, la inclusión de disposiciones explícitas sobre trabajo y medio ambiente (Grassley,2002).

Como ya hemos mencionado, para la aprobación de futura de ALCA la composición ideológica del Congreso es determinante. Ahora, considerando los resultados de los últimos comicios electorales notamos que, la mayoría republicana que hoy ocupa el Congreso será la pieza clave en la aprobación final del acuerdo. Debemos mantener en mente que la agenda republicana da mayor prioridad a los asuntos de seguridad y por tanto ha dejado de lado los asuntos latinoamericanos. No obstante, podemos mantener la esperanza en que

pondrán sus mejores esfuerzos para la completación del acuerdo dado que para mantener su agenda belicista van a necesitar, eventualmente, hacerse de recursos económicos y la mejor forma de lograrlo es comerciando.

En toda esta situación, para la determinación de la actitud estadounidense frente al ALCA los intereses particulares jugarán asimismo papel clave, así es el caso de la Cámara de Comercio Estadounidense²⁴, la cuál por su experiencia bajo NAFTA, promueve vigorosamente que los procesos que se utilicen para la apertura comercial no se demoren por desacuerdos ideológicos (US Chamber of Commerce, 2004). De esta forma, en un futuro habrá que esperar el desenvolvimiento de la política estadounidense y el efecto que sus grupos de interés tengan en ella.

2.4.1.3 Posición de la AFL-CIO

Ahora bien, en la consideración de intereses norteamericanos es de suma importancia considerar la posición de la AFL-CIO²⁵, la cuál representa a más de 13 millones de trabajadores a lo largo de todo el país. Su misión, como se expone en la dirección electrónica de la organización, es la búsqueda de justicia social y económica para todos los trabajadores estadounidenses al proveerles de una voz que sea respetada en todos los ámbitos de la esfera social: en su trabajo, en el gobierno, en sus comunidades y en la económica global.

De acuerdo con el testimonio de Thea M. Lee (2003), director asistente de política pública de la AFL-CIO, expresado ante el comité del senado estadounidense encargado de

²⁴ La Cámara de Comercio Estadounidense es la Federación de Negocios más grande del mundo, representa a más de tres millones de negocios y organizaciones de todo tamaño, sector y región, además de contar con numerosos miembros en los cincuenta estados de la Federación.

²⁵ Organización que unifica a los sindicatos estadounidenses.

la preparación para la reunión ministerial en Miami del ALCA en 2003, declaró aún mantener sus dudas acerca del éxito en la obtención de resultados sociales mejores si se siguen viejos modelos en la planeación de los acuerdos comerciales. Además, expresa su preocupación ya que a su parecer las negociaciones del ALCA hasta el momento “están siendo llevadas en la dirección incorrecta y, de quedarse así, profundizarán más que solucionar los serios problemas que enfrentan las familias de trabajadores estadounidenses y sus homólogos en el hemisferio. Así mismo, creemos firmemente que el proceso de negociación del acuerdo debe ser rotundamente abierto y transparente, de tal forma que cualquier ciudadano, y las organizaciones que los representan, puedan participar efectivamente en el debate político acerca de cómo integrar de la mejor forma las economías americanas” (Lee,2003:1)

En cuanto al tratamiento específico que los derechos laborales han recibido en el contexto del ALCA dice aún observar ciertos hechos que le hacen dudar de la realización de los objetivos de protección y procuración de derechos laborales. En ejemplo, en el último borrador del acuerdo se incluye sólo una provisión con relación a trabajo, y no mandatoria. Además, “se deben poner como condición para integrarse al acuerdo: el compromiso de cumplir y proteger los derechos fundamentales reconocidos por la OIT, implementar mecanismos adecuados de enforzamiento que aseguren que los miembros efectivamente observen estos principios, así como el refuerzo de sus propias leyes laborales. El no cumplimiento de cualquier compromiso en relación a trabajo podrá ser sancionado, como en cualquier caso de incumplimiento de cualquier otro aspecto del acuerdo, con la renuncia de la parte violatoria a los beneficios comerciales adquiridos por el acuerdo” (Lee,2003:3).

2.4.2 Propuesta Canadiense

Otro pilar sumamente importante para la propuesta ALCA es la perspectiva canadiense y su política comercial pues se dirige básicamente a la negociación de acuerdos comerciales que prevean condiciones laborales y ambientales, y a la no relación del cumplimiento o no del acuerdo laboral con sanciones comerciales. El enfoque canadiense se basa pues en el reconocimiento de los acuerdos internacionales como medio para alcanzar mejores estándares de vida, para lo que, su tradición establece la adquisición de compromisos comunes entre las partes, a fin de respetar el trabajo conjunto en torno a derechos y principios laborales fundamentales acordados mutuamente. Para ello, “se requiere de la participación de todos los gobiernos involucrados para que, en caso necesario, se sometan a un proceso de homogenización los estándares y procedimientos laborales en la región” (DFAIT-MAECI,2004:1).

Específicamente, el gobierno canadiense ha declarado ser líder en la propuesta de inclusión de cuestiones sociales en procesos de liberalización comercial. “Nuestra convicción y nuestra experiencia en este tipo de acuerdos comerciales nos determina a la búsqueda de un acuerdo integral que provea mecanismos de cooperación laboral entre los firmantes, al mismo tiempo que abra sus fronteras comerciales y mejore los niveles de vida de la población” (DFAIT-MAECI,2004:1). Por su parte el Congreso Laboral Canadiense (CLC), reuniendo a 3 millones de trabajadores, apoya esta posición gubernamental.

En específico, en relación a la forma en que se ha llevado la negociación del ALCA, el gobierno canadiense es uno de los más entusiastas. No obstante, al interior su opinión

pública aún encuentra puntos de discordancia²⁶. De dichas opiniones contrastantes parece destacar aquella del Bloc, por la que se destaca la necesidad de incluir estándares sociales que tomen relevancia sobre las reglas convencionales de comercio. Además de sugerir la creación de un Fondo para las Américas (Anderson y Cavanagh, 2002). Lo anterior como propuesta para evitar las experiencias negativas bajo el NAFTA. Sin embargo, a la fecha la mayoría de las relaciones económicas del país continúan centradas en el mercado estadounidense, por lo que ALCA es considerado como la oportunidad de diversificar sus vínculos con el resto del continente, aunque de acuerdo con el Instituto Ecuménico de Investigación, los intereses de Canadá en el continente tienden más hacia la inversión que el comercio en sí (Anderson y Cavanagh, 2002).

2.4.3 Perspectiva de Organizaciones Internacionales

2.4.3.1 Organización Mundial de Comercio (OMC)

La Organización Mundial del Comercio funciona como la única organización que concentra los acuerdos comerciales firmados y ratificados entre las diferentes naciones del mundo para facilitar el desempeño y toma de decisiones comerciales. A últimas fechas, en acuerdo a sus estatutos se ha determinado a formular la Declaración Doha 2001, un conjunto de principios de negociación y conciliación comercial los cuales pretenden, “aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos previstos en las disposiciones vigentes de la OMC aplicables a los acuerdos comerciales regionales. En las negociaciones se

²⁶ La fracción conservadora se une a la posición oficial de Canadá a favor del ALCA, mientras que los partidos de oposición, como el Bloc Québécois y el Nuevo Partido Democrático representan la oposición más declarada ante la apertura comercial basada en patrones anteriores de liberalización comercial.

tendrán en cuenta los aspectos de los acuerdos comerciales regionales relativos al desarrollo” (Declaración Doha, párrafo 29).

Cabe mencionar que, en el documento también establece que “los participantes indicarán qué disposiciones, incluidas las disciplinas sobre prácticas que distorsionan el comercio, pretenden aclarar y mejorar en la fase siguiente” (Declaración Doha, párrafo 28). Ésta capacidad discrecional, parece coincidir con la disyuntiva existente entre los países acerca de si las cuestiones laborales deben o no ser consideradas como elementos que determinen el comercio; aunado al hecho de que el reforzamiento de estándares laborales no ha sido considerado como asunto de debate en la organización.

Las normas de la OMC disponen que los acuerdos comerciales regionales tienen que satisfacer determinadas condiciones. No obstante, la interpretación de lo que suponen ser estas condiciones ha resultado polémica, en parte por el temor de países en desarrollo al proteccionismo. De ahí, la creación del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales²⁷, éste a la fecha ha identificado una serie de diversas cuestiones relevantes relacionadas con los acuerdos comerciales regionales. A pesar de su carácter instructivo, en ellas aún permanecen sin mención los aspectos laborales.

Considerando todo lo anterior, y contextualizándole en la situación actual de la organización a partir de Seattle 1999 y después de Can Cun 2002, parece necesario reajustar el lente que pretende enfocar y dirigir los objetivos de la organización en cuanto al desarrollo económico de las naciones. Esta vez, el objetivo deberá apuntar al desarrollo social como parte intrínseca del desarrollo económico.

²⁷ Este grupo realiza sus labores como parte del Comité de negociaciones comerciales

Así, lo que se ha denominado el fracaso de la OMC, parece dejar a plena luz el sentimiento en la opinión pública de que “las políticas y prácticas de la organización son injustas para los países en desarrollo, y que las políticas económicas y prácticas relacionadas de organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) tienen un efecto negativo en la vida de las personas, especialmente aquellas en países en desarrollo” (International Confederation of Free Trade Unions [ICFTU],2001:32). No obstante, no hay que menospreciar su relevancia en el escenario internacional, por el contrario, hoy más que nunca se debe reconsiderar su importancia y, en todo caso, promover las reformas que a su interior hacen falta.

En cuanto a una propuesta de reforma que favorezca mejores relaciones laborales está la expuesta por la Confederación Internacional de Sindicatos de Libre Comercio (ICFTU, por sus siglas en inglés) en abril de 2001. Por una parte resalta la necesidad de reformas democráticas que permitan en igual medida a cada miembro ser parte de todas las actividades y procedimientos de la organización. Por otra parte, en cuanto a la consideración de estándares laborales dentro de la organización destaca que “la urgencia de que los estándares laborales sean respetados en la OMC se sustenta en el número de zonas francas de exportaciones, el cuál se ha duplicado en tan sólo cinco años; mientras que en China (reciente miembro de la organización) es un país donde sistemáticamente son violados los derechos fundamentales de los trabajadores” (ICFTU, 2001: 32).

De esta forma, de querer consolidar la sustentabilidad de su sistema comercial, parece necesario que esta organización se replantee como eje clave para la implementación de redes de comercio que promuevan efectivamente beneficios sociales además del desarrollo económico que argumentan. Además, aparte de su importancia en la

determinación de la forma que tendrán los flujos comerciales, es necesario que una organización con tal relevancia evolucione hacia una visión más integradora de todos los aspectos de la realidad, donde se reconozca que los beneficios económicos y el sistema que los soporta no son sustentables si no reditúan en bienestar social.

2.4.3.2 Posición de la Organización de Estados Americanos (OEA)

Durante el encuentro de ministros de comercio del ALCA en noviembre de 2003, César Gaviria, ex-secretario general de la organización, consideró que la forma de lograr que este acuerdo beneficie a todos los firmantes es integrando los 34 mercados americanos en un sistema abierto y libre para el comercio y la inversión, el cuál debe, *sine qua non*, “cimentarse en reglas claras e igualmente aplicables para todos” (OEA,2003a:1). Sin embargo, reconoce las drásticas asimetrías económicas e institucionales que existen entre los países americanos, aunado al problema de modernización de los ministerios de trabajo, el cuál también aborda en su discurso. De hecho, desde su punto de vista, “es precisamente debido a esas asimetrías que se debe ver al ALCA como un mecanismo que no sólo traerá prosperidad a la región, sino que además profundizará un sistema que progresivamente se fundamente en reglas y mecanismos institucionales que resuelvan las controversias y las disputas entre ellos, reforzando así la naturaleza multilateral implícita del sistema” (OEA,2003a:1)

De acuerdo a lo anterior, como estipula la declaración de Ottawa, hecha durante la XII Conferencia Interamericana de la OEA en octubre 2001²⁸, para eliminar las asimetrías

²⁸ La declaración final agrupa las consultas de la Secretaría técnica de la OEA con representantes del Comité Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE), la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEATAL) y el Comité Técnico Permanente para Asuntos Laborales (COTPAL).

el esfuerzo del ALCA debe “contribuir a un mayor desarrollo de una comunidad de las Américas socialmente justa y económicamente próspera, una comunidad en la que sus ciudadanas y ciudadanos sean capaces de lograr su máximo potencial humano” (OEA,2001:1). Además, acentúa de manera categórica la importancia de poner la economía y las empresas al servicio de la gente y de aplicar estrictamente el concepto de *trabajo decente* de la OIT; invertir en el desarrollo de recursos humanos; promover la seguridad del empleo a la par del crecimiento económico; realizar acciones para generar empleo como mecanismo eficaz contra la pobreza; desarrollar mecanismos para asistir a los trabajadores en periodos de desempleo y fortalecer la cooperación y el diálogo social en materia laboral entre gobiernos, trabajadores, empleadores y sus organizaciones (OEA,2001)

En cuanto a la modernización estructural menciona se debe “fortalecer la capacidad de los ministerios de trabajo para desarrollar y aplicar políticas efectivas de trabajo y de mercados de trabajo. Colaborar con organizaciones de empleadores y de trabajadores para desarrollar y generar información sobre mercados de trabajo. Además de apoyar mecanismos alternativos de solución de conflictos y adoptar estrategias eficaces para responder a las necesidades de formación de los trabajadores” (OEA,2001:4)

Las anteriores declaraciones proporcionan un marco referencial acerca de las opiniones que al interior de la OEA coinciden, siendo la organización americana por excelencia podemos considerar dichas declaraciones como objetivos altamente deseables para las Américas. No obstante, y también en parte debido a su desempeño actual, en cuanto a su funcionamiento es ambigua y débil para ser efectiva. Algunos grupos de la sociedad civil destacan la necesidad de mejores mecanismos de consulta con la organización, así como extender a los miembros de la sociedad civil, no sólo los gobiernos,

la capacidad de convocar a investigaciones en caso de violaciones a la carta, para lo cuál, por el ALCA las partes contrayentes deben respetar sus compromisos anteriores en la firma de la Carta Democrática de la OEA (Anderson y Cavanagh, 2002:30).

2.4.3.3 Posición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, esta cometida a proporcionar apoyo a los países participantes del tratado acerca de la forma en que pueden conducirse para hacer que los mayores beneficios se cristalicen para la población.

Desde la perspectiva de la CEPAL, comentada en la reunión ministerial de Miami 2003 por Alicia Barcena, oficial a cargo de la Secretaría ejecutiva de la organización, el retraso en la reactivación económica mundial ha restringido a las economías de la región latinoamericana la posibilidad de tener un estímulo externo. Para América Latina y el Caribe, a pesar de la crisis de la década de los 90, se observa un desarrollo positivo en cuanto a las exportaciones. “Un crecimiento del 8%, el cuál es el más alto en la historia de la región. No obstante, este crecimiento robusto no representó un gran impulso para el crecimiento económico el cuál fue de sólo 3%” (CEPAL, 2003:1). De esta forma la región, muestra un porcentaje de crecimiento económico menor a las cifras alcanzadas en las tres décadas anteriores a la crisis de la deuda, por lo que, es difícil esperar pueda alcanzar los niveles requeridos para sobreponerse a los serios problemas de pobreza y desigualdad en ella.

Por otra parte, comenta que mientras algunos países presentaron un crecimiento representativo durante los 90, en la mayoría de ellos la implementación de reformas y la creciente estabilidad y apertura de sus economías no ha generado cifras satisfactorias de

expansión. Por tanto, la CEPAL recomienda “realizar esfuerzos coordinados en cuanto a la creación de vínculos entre las actividades del sector de exportaciones y las actividades económicas domésticas de cada miembro, con el propósito de lograr el desarrollo integral esperado de los diferentes sectores” (CEPAL,2003,1) Asimismo, exhorta a los países a alentar el desarrollo de nuevos negocios, reestructurar aquellos sectores que no sean competitivos y promover a las pequeñas y mediana empresas de tal manera que se fortalezcan los vínculos entre las exportaciones y los sectores de producción nacionales, y así se coloque a cada país en mejor posición para participar en el comercio internacional propuesto.

De esta forma, ALCA presenta un reto mayor para algunas economías de la región, en particular las más pequeñas y más endeudadas. Por tanto, es indispensable, advierte la organización, que se mantenga contextualizado el ALCA en parámetros que reconozcan la existencia de las asimetrías en términos de tamaño y grado de desarrollo que tiene la región. Además, paralelamente reforzar los medios institucionales para la cooperación hemisférica, para que provea de oportunidades y mecanismos de discusión y participación de los varios sectores de la sociedad dentro y entre los países involucrados en el ALCA (CEPAL,2003).

2.4.4 Perspectiva de la sociedad civil internacional

Si queremos obtener una mejor perspectiva de la forma en que se tejen las redes entre los actores que forman el ALCA, es recomendable considerar todas las voces involucradas. No obstante, sería difícil considerar aquí toda las voces y opiniones de los actores de la sociedad civil hemisférica. Por tanto, en esta sección consideraremos sólo tres de las más

representativas para nuestro estudio, además de que por el espectro de su acción en el continente y la calidad de sus propuestas merecen especial atención.

2.4.4.1 Posición sindical Latinoamericana (ORIT-CIOSL)

En cuanto a la posición de los sindicatos de trabajo latinoamericanos, ésta se resume en la posición de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores- Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (ORIT-CIOSL), la cuál con más de 40 millones de trabajadores representados, definitivamente niega la posibilidad de apoyar un modelo de acuerdo que siga aquel del NAFTA (AFL-CIO,2003:2). Asimismo, reclama “un proceso de integración económica el cuál respete los derechos fundamentales de los trabajadores; que tenga rango abierto para la aplicación de políticas legítimas nacionales de desarrollo y que, asegure a los gobiernos las medidas apropiadas para regular los flujos de capitales especulativos y desestabilizadores”(AFL-CIO,2001:2).

En vísperas de la reunión ministerial en Miami la ORIT-CIOSL declaró “defenderemos la profundización de la transparencia en las negociaciones, una mayor participación de la sociedad civil, la inclusión de cláusulas y mecanismos de protección y promoción laboral y que los gobiernos sólo asuman el compromiso definitivo en las negociaciones después de realizar una amplia consulta a la sociedad de sus países” (ORIT-CIOSL,2003:3).

Al respecto, en la declaración del Tercer Encuentro Sindical Sudamericano²⁹ (III Enc. Sind. Sud.) también se mencionan los puntos básicos que se deben incluir en un acuerdo que sea aceptable, a saber, debe representar una plataforma de integración

²⁹ En su reunión anual se representa la voz de las organizaciones sindicales del MERCOSUR y la Comunidad Andina.

favorable a los pueblos a través del pleno reconocimiento del desarrollo diferenciado de las partes; además, el objetivo central debe ser el compromiso por una dimensión social de la integración; y no incluir los “aspectos perversos del ALCA [como son] la conformación de un libre comercio entre economías con gran desigualdad sin la adopción de instrumentos de protección adecuados para garantizar relaciones comerciales con mayor equilibrio, sin medidas de salvaguarda y políticas de promoción de desarrollo tecnológico y sin ningún instrumento de garantía y protección de los derechos sociolaborales” (III Enc. Sind. Sud;2001,1)

Menciona particularmente la necesidad de reforzar los vínculos de retroalimentación entre la dimensión social y laboral del comercio. Para ello, proponen la reactivación del, ya existente, Foro Empresarial del ALCA como medio de representación del movimiento sindical y la sociedad civil. Además, promueven la aprobación de la Carta Social Andina, respeto a la Declaración sociolaboral del MERCOSUR, así como la ratificación de la Declaración de los Principios y derechos laborales fundamentales establecidos en la OIT.

2.4.4.2 Alianza Social Continental (ASC-HSA)

La Alianza Social Continental es una coalición de organizaciones civiles y federaciones laborales que representa cerca de 50 millones de personas en el hemisferio. Su influencia, después de más de una década de trabajo, fue reconocida explícitamente en el 2000 cuando inició una campaña que reclamaba la publicación del borrador por parte de las partes negociadoras, éstas acordaron en la siguiente cumbre de las Américas la publicación oficial del mismo. Logros como éste confirman la influencia que pueden tener las organizaciones civiles de acuerdo a su peso e importancia en la región.

Al 28 julio, en el Foro Social de las Américas la ASC-HSA dice ver con satisfacción que las negociaciones del ALCA hayan detenido su paso como consecuencia de la presión popular, las discrepancias de los gobiernos y la parálisis en la OMC. Además, reconoce la estrategia de Estados Unidos de ratificar el mayor número de acuerdos bilaterales para constituirse en punta de lanza para implantar los TLC's de acuerdo a sus intereses, "apoderarse del corazón andino y principalmente de la cuenca amazónica" (ASC-HSA,2004:1).

En cuanto a la participación de esta organización frente a las propuestas actuales que llevan el rumbo de la integración americana, encontramos su publicación *Alternativas para las Américas*, un documento que de acuerdo a la opinión de sus autores³⁰ está "destinado a promover el debate y los consensos, así como actividades educativas en torno a visiones alternativas [ya que] en esta etapa de la lucha ya no basta la oposición, la resistencia y la crítica; sino que debemos construir una propuesta propia y luchar por ella" (ASC-HSA,2003: 1). La relevancia de este documento radica en sus propuestas positivas, abordando los temas principales que forman parte de la agenda oficial de los negociadores del ALCA (inversiones, finanzas, derechos de propiedad intelectual, agricultura, acceso a los mercados y resolución de disputas), al igual que abarca temas de importancia social que los gobiernos han tendido a ignorar (derechos humanos, medio ambiente, laboral, migración, rol del Estado y energía). En cuanto al objeto de estudio de nuestra investigación, las ASC-HSA declara que "los acuerdos hemisféricos deben incluir disposiciones que garanticen los derechos de los trabajadores y que promuevan el

³⁰ Entre los autores de esta publicación se encuentran: Sarah Anderson (Institute for Policy Studies, Estados Unidos), Karen Hansen Kuhn (Development GAP, Estados Unidos), Alberto Arroyo (RMALC/UAM, México), John Cavanagh (Institute for Policy Studies), entre muchos otros.

mejoramiento de las condiciones laborales y estándares de vida de los trabajadores y sus familias. Además, deben brindar asistencia apropiada para enfrentar los efectos de los ajustes producto de la apertura a los mercados” (ASC-HSA,2003:5).

2.4.4.3 Human Rights Watch

En un artículo publicado por la organización, se estipula “Human Rights Watch considera que los acuerdos de comercio deberían incluir medidas de protección de los derechos de los trabajadores para asegurar que la globalización no perjudique los derechos humanos” (HRW, 2002:1) Para ello, la organización reconoce, no significa que todos los socios comerciales deban adoptar niveles salariales uniformes o garantizar idénticas condiciones de trabajo; sino que, mantengan sus obligaciones internacionales referentes a la protección de principios laborales y busquen promoverlas en los acuerdos que suscriban. Asimismo, Human Rights Watch urge a los Estados Unidos seguir un acercamiento claro y consistente durante las negociaciones del ALCA, de tal forma que sus negociaciones comerciales posteriores se fortalezcan gracias a los parámetros negociados anteriormente y que le permitan evitar futuras desventajas para los involucrados (HRW,2002).

En el mismo documento, la organización reconoce la delicadeza política que los tópicos de carácter social tienen a la hora de negociar el comercio mundial, sin embargo, pretende llamar la atención de los actores internacionales para que al negociar tratados de libre comercio “tomen su guía de la *Convención internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales*, la cual requiere a cada parte hacer uso de su máximo de recursos con los que cuente, incluyendo particularmente la adopción de medidas legislativas” (HRW,2002:3). Además reconoce que, los acuerdos comerciales de hoy, por lo menos

deberían garantizar los once derechos³¹ reconocidos en el Acuerdo Lateral sobre Trabajo del NAFTA. Al respecto HRW propone se incluya como cláusula imprescindible el *principio de paridad* por el que los derechos laborales deben ser considerados en el mismo nivel de importancia que las prácticas regulatorias de comercio o los derechos de propiedad intelectual. De igual forma, la paridad debe ser aplicada al tratamiento de todas las provisiones laborales, es decir que, a la hora de juzgar la actuación de un país en cuanto a los derechos laborales, cada una de las provisiones debe tener el mismo peso en importancia (HRW,2002).

Por último destaca, “las disposiciones sobre derechos laborales sólo pueden ser implementadas eficazmente si organizaciones no gubernamentales, sindicatos de comercio, compañías, y otros sectores del público interesados (de todos los miembros involucrados), pueden hacer llegar sus denuncias por incumplimiento de compromisos ante un organismo independiente y sin tendencias políticas, pero con autoridad para analizar el caso, determinar penalizaciones y, asegurar que el cumplimiento de obligaciones sea efectivo” (HRW,2002:5)

I.I Nota sobre integración estratégica

En octubre del 2004, las negociaciones del ALCA encuentran un retraso significativo en su paso. Por esta razón, de parte de la oficina de ALADI surgió una nueva propuesta para que en este mes “[se] inicie la construcción de un Espacio de Libre Comercio (ELC) entre las doce naciones que integran el organismo” (Diario financiero:

³¹ Las once garantías a las que se refiere son: libertad de asociación y protección al derecho de libre organización; derecho a negociación colectiva; derecho de huelga; prohibición de trabajo forzado; protección laboral para infantes y personas jóvenes; estándares mínimos de trabajo; eliminación de la discriminación en el trabajo y protección a trabajadores migrantes.

2004, 15.10.04). Para algunos, el fortalecimiento de ALADI viene a suplir el vacío que dejó ALCA, el cuál se vio en parte catalizada su detención por la pérdida de interés norteamericano en la región después del 11 de septiembre y que se ha profundizado por los resultados del proceso electoral en ese mismo país, como ya mencionamos anteriormente.

Aunado a lo anterior y a causa de la dinámica de adaptación estratégica constante en el hemisferio, la Comunidad Andina de Naciones y el grupo de naciones del MERCOSUR han firmado el 18 de octubre de 2004 un protocolo ratificando el proceso de integración entre ambos bloques. Con este acuerdo se abre el camino para que, en distintas etapas, “se abra una zona de libre comercio hacia la "Comunidad Sudamericana de Naciones", en un período de 15 años donde el 100% de las mercaderías estará libre de gravámenes” (AP: 2004, 14.10.04). La relevancia de este arreglo entre los dos grupos de integración redonda en una potenciación estratégica de América del Sur.

Al concretarse iniciativas como las anteriores, cabe considerar asimismo la fuerza que ejercerán otros actores internacionales, p.e. la Unión Europea y su insistente acercamiento al bloque de MERCOSUR .

2.5 2004: El nuevo paso del ALCA

Ahora bien, después de haber observado las diferentes fuerzas que delinear la estructura para la construcción del acuerdo ALCA, consideremos que en este proceso cada reunión ministerial ha sido trascendental, y ha significado la toma de complejos vórtices para el progreso del área comercial. Lamentablemente, en los resultados aún no se han satisfecho a todos los actores involucrados.

Durante la última reunión en Miami en noviembre de 2003, donde las opiniones sobre la forma más deseable para el ALCA fue puesta en debate, los resultados que de ella se obtuvieron mostraron el deficiente acuerdo político de las partes y la necesidad de reenfocar el paso para lograr efectivamente la creación de un área como la estipulada. En el debate, por una parte se encontraban los Estados Unidos que proponían establecer para el ALCA los parámetros ya negociados en otros acuerdos bilaterales regionales. Mientras que el grupo del MERCOSUR, encabezados por el líder carioca, proponía nuevos parámetros de compromiso en algunos aspectos del acuerdo, a saber, en cuanto a agricultura demandan un nivel superior en el que se incluyan disciplinas sobre promoción doméstica y eliminación de subsidios a las exportaciones; en cuanto a acceso a mercados para bienes industriales y de consumo piden compromiso a una apertura más franca y en relación a inversiones, demandan limitar las atribuciones de las empresas transnacionales de tal forma que no se les considere en mismo estatuto jurídico que los Estados.

Después de Miami los ministros acordaron un nuevo paso para el ALCA, a partir de entonces el acuerdo se dividió en lo que decidieron serán dos niveles. En el primero, se acordarían un conjunto común de derechos y obligaciones para todas las partes. En el segundo nivel sólo tendrán acceso aquellos países que firmen un ALCA final de, lo que consideran, “ambiciones mayores”. En él, los parámetros ya negociados por Estados Unidos a través de los acuerdos bilaterales de comercio con otros países de la región sean la base.

De esta forma, las negociaciones hoy se enfocan en cómo delimitar la base común para los del primer piso y, cómo lograr el acuerdo entre quienes parecen más cercanos a las propuestas estadounidenses para los del segundo. Algunos de los aspectos que se discuten

en el segundo nivel son, lo que consideran sus intereses más importantes, a saber, servicios, propiedad intelectual, inversiones, compras gubernamentales y algunas cuestiones de transparencia. La forma en que se concertará el segundo nivel es a través de acuerdos multilaterales firmados dentro del espectro del *ALCA total*, los cuales suponen ser públicos y abiertos a la adhesión de cualquier país que decida participar.

A partir de este punto, cabe comentar las estrategias de negociación que han surgido seguida la iniciativa estadounidense de concertar la mayor cantidad de tratados bilaterales en América precedentes al ALCA. De esta forma, a la fecha Estados Unidos ha logrado acuerdos con nueve naciones en la región a penas en lo que va del año. Mientras tanto, por otra parte Brasil también ha iniciado una campaña similar para fortalecer el espectro del MERCOSUR, antes de firmar un acuerdo para las Américas.

Por todo lo anterior, el nuevo paso del ALCA es delicado y requiere mantener atención cercana a lo que cada uno de sus integrantes decide para sus intereses. En cuanto a las llamadas ambiciones mayores del segundo nivel, es de destacar la declaración de un oficial de comercio estadounidense en febrero de 2004 quien aseguró “nosotros, obviamente, no vamos a ceder todo, ni en acceso a mercados de bienes ni en cuanto a agricultura. Ya sabíamos que no íbamos a lograr por completo el nivel de los objetivos de la agenda Doha” (Teleconference, 2004:1). De aquí que sí esa es la postura que a la fecha tiene la delegación negociadora estadounidense en el ALCA, tal vez los países incluidos en el segundo nivel deberían empezar a reconsiderar sus ofertas a la hora de concertar los acuerdos comerciales.

Ante la incertidumbre de cómo terminará el ALCA en su totalidad, pareciera pertinente simplemente recordar el análisis que Karen Hansen-Kuhn hace del proceso ALCA, pues independientemente de lo que se acuerde en cada nivel en particular, “este

modelo de integración debe ser punta de lanza en el establecimiento de mejores estándares laborales, ambientales y sociales para todo el hemisferio, los cuales vayan en acuerdo con los compromisos adquiridos anteriormente al suscribir organizaciones como la OIT y la ONU” (Hansen-Kuhn, 2001:5).

En la misma línea retomemos los principios de la AFL-CIO por los cuales la integración debe ir más allá de la simple protección de intereses corporativos y cómo incrementar sus ganancias. En contraste, los acuerdos comerciales deben incluir protecciones legales a los derechos fundamentales de los trabajadores, los derechos humanos y el medio ambiente. Dichos acuerdos no suponen limitar el funcionamiento de sistemas públicos de seguridad social ni de salud.

2.6 Comentarios en torno a la situación ALCA

En la agenda común del ALCA se estableció “crear mayor prosperidad y expandir las oportunidades económicas al mismo tiempo que se promoverían la justicia social y la plena realización del potencial humano” (ALCA,2003). Bajo la luz de ésta premisa es importante repensar la función de ALCA en el hemisferio. Después de años de experiencia de vivir en un mundo bajo influencias globalizadoras, hoy podemos reconocer que por el mero hecho de abrir los mercados e incrementar el comercio, los beneficios de mayor bienestar y estabilidad social no son garantizados. En esta perspectiva, debemos mantener en mente que los mercados laborales, al igual que los mercados de bienes, para garantizar su eficiencia dependen *sine qua non*, de leyes administradas efectivamente y regulaciones transparentes que sean conocidas y acordadas entre los involucrados. Si se logra trabajar en un ambiente como el anterior las probabilidades de lograr un contexto social más

productivo y fértil de propuestas para su mejora se multiplican proporcionalmente al número de sus integrantes.

De acuerdo a un estudio de los aspectos laborales relacionados a los procesos de integración y la apertura comercial, para el caso de América “el compromiso de los países de la región ha ido más allá de una simple liberalización comercial” (OIT,2003:2). Con la experiencia de ALCA se reconoce que el camino de integración presenta por igual retos y oportunidades; y aunque los retos varían de país a país, en el proceso para concretar el tratado éstos deben ser enfrentados por todos. El trabajo de cada gobierno deberá ser el de preparar efectivamente a su población con el fin de empoderarla y así dar confianza en que los beneficios de la integración son reales. Al parecer, los elementos de la esfera social representan el nodo para que la legitimación de los procesos que hoy se pretenden implementar en América obtengan el apoyo que necesitan y se vuelvan efectivas. Por tanto, para ello es indispensable que los compromisos contraídos por la firma del acuerdo sean trasladados en acciones reales y resultados prácticos. De lo contrario, como observamos hasta nuestros días, la situación del debate en torno al acuerdo seguirá estancada e impregnada de profunda desconfianza en los resultados que de él se obtengan.