

## Capítulo III: Conciliar el desarrollo económico con el desarrollo humano, perspectivas para el hemisferio americano.

Accepting that workers should have a fair share of the benefits associated with economic growth without being penalized for crises for which they are not responsible is not just another view of looking at globalization, it is the very essence of humanity  
Mamphela Ramphela, director de Desarrollo Humano del Banco Mundial

Una vez analizadas las perspectivas que se tienen para el hemisferio americano en su proyecto de integración (ALCA) y el potencial que las cuestiones laborales tienen al interior de esta región, consideremos los elementos teóricos que sustentan la relación. Un buen gobierno es aquél que sus políticas se determinan por la justicia y el interés común. En la búsqueda por alcanzar este designio, cabe cuestionar si parte de la respuesta recae en el tipo y grado de acuerdo y cooperación que exista entre sus actores sociales. De ser así, ¿hasta qué punto dicha cooperación y entendimiento se deben confinar a los límites de las fronteras y estatutos nacionales y hasta que punto es conveniente favorecerla desde organizaciones y acuerdos internacionales? En este capítulo se abordarán algunos puntos relevantes del debate en torno a esta cuestión, con ello se pretende objetivar las razones que permitan sintetizar y armonizar en ALCA el beneficio de la integración comercial con los beneficios latentes para las poblaciones americanas. La respuesta no es simple, sin embargo, el objetivo de este apartado es condensar las opiniones al respecto de tal forma que nuestra propuesta no quede aislada.

Según el reporte emitido por el Banco Mundial, *Unions and Collective Bargaining, Economic Effects in a Global Environment*, de contar con el contenedor adecuado para su desarrollo la “coordinación entre los actores sociales promueve mejores climas para la

inversión mientras que al mismo tiempo fomenta una distribución más justa de la producción” (Toke y Tzannatos,2002:VIII). Según las conclusiones del documento para conseguir que los flujos comerciales de hoy efectivamente sean *win-win*, la implementación de protecciones para los derechos fundamentales en el trabajo deben ir en sincronía con la consolidación de instituciones y el fortalecimiento de la confianza entre trabajadores, los dueños de capital y el gobierno (Toke y Tzannatos, 2002).

No obstante, la aplicación de medidas que fortalezcan las relaciones entre los actores sociales no garantiza *per se* que los objetivos se consigan. Debemos mantener en mente que dicho éxito depende de las condiciones sociales en que cada país inicie su camino y del contexto internacional del momento, sea éste favorable o no para el fortalecimiento de relaciones nacionales. En el ámbito internacional notamos que por los efectos de globalización las relaciones entre los actores hoy se acortan y provocan cambios variados en la forma en que éstas se dan. Particularmente, en las relaciones laborales, a nivel global hay un exceso de demanda laboral y un déficit de capital para inversiones lo cuál obliga a las economías a interactuar entre sí<sup>32</sup>. En este contexto de desempleo, los avances tecnológicos acercan los mercados laborales y aumentan la competencia entre trabajadores. Estos desequilibrios a consideración de Sandra Polaski, quien fuera representante especial para asuntos laborales internacionales del Departamento de Estado de Estados Unidos, provocan mayor competencia por trabajo y *armonización hacia abajo* de servicios públicos y salarios, al tiempo que las ganancias de las empresas aumentan (Polaski, 2004).

---

<sup>32</sup> Es importante aclarar que a pesar de que en esta parte se haga referencia a algunos términos econométricos, este estudio pretende sólo utilizarlos para facilitar el entendimiento del contexto al que nos referimos, pues a pesar de su uso, éste no es un análisis económico de la situación que presentamos.

Con la tecnología y el predominio de las agendas corporativas incluidas como nuevas características de globalización; la solución parece ser -como ya se discutió- ofrecer más trabajos y mejores condiciones para los trabajadores. Polaski (2004) confirma lo anterior y añade que la solución política de escala adecuada recae en las áreas de política comercial macroeconómica, pues en tales áreas se encuentran los controles adecuados para determinar los objetivos de las políticas en varios países de un solo tajo. Desde la perspectiva de Polaski, al respecto “los gobiernos nacionales deben negociar con sus homólogos acerca de los pasos que concertarán de cara a la sobre oferta global de trabajo y, queda en ellos la resistencia a aceptar seguir estrategias depredatorias (*beggar-thy-neighbor*” (Polaski,2004:3).

### **3.1 Situación laboral global actual, detonantes para la emergencia de agendas sociales.**

En años recientes el flujo comercial y los tratados que a nivel global se han concertado para ello van en aumento. Este aumento en las relaciones comerciales, se ha visto igualmente influenciado por programas de ajuste estructural al interior de muchos países bajo la batuta del FMI y el BM, dichas reformas en gran parte se tiñen de tonos de reducción y privatización de servicios públicos. En este contexto, es cierto, los procesos de integración y su aceleración nos conducen hacia nuevas relaciones y nuevas realidades entre actores. Hoy en día, las corporaciones, poseedoras del capital, proclaman que competitividad y flexibilidad son los objetivos más deseados en el ámbito comercial global con lo que, potencialmente, desacreditan el valor y el derecho de la fuerza laboral a organizarse y así establecer los estándares laborales más adecuados a cada país. Todo esto combinado, provoca en las sociedades la profundización de las diferencias entre ricos y pobres –intra e

internacionalmente-; aumentando la riqueza y el poder de una élite mientras que se reducen los niveles de vida y aumentan los niveles de inseguridad para la mayoría.

La persistencia de niveles de pobreza extrema a lo largo del globo, así como la derrota en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo en nuestro mundo globalizado están relacionados en general con la falta de empleo, bajos salarios y condiciones laborales inaceptables, aunado a las fragantes violaciones de los derechos de los trabajadores. Hasta hace algunas décadas la aplicación de reformas estructurales como las dictadas por el FMI y el BM, y su implícito costo social, eran consideradas *sine qua non* para acelerar el crecimiento y el desarrollo. A la fecha, en la acepción más fundamental de su función, los sindicatos se encargan de llevar a cabo actividades que actúan más directamente sobre estas causas de pobreza extrema. Inclusive, los sindicatos más frecuentemente se colocan a la cabeza en la obtención de los objetivos de desarrollo del milenio (MDG, por sus siglas en inglés) determinados por el BM y el FMI, por ejemplo, educación (MDG 2), igualdad de género y empoderamiento de las mujeres (MDG 3), atención a la propagación del SIDA (MDG 6); creación de redes globales para el desarrollo (MDG 8) y particularmente erradicación de la pobreza (MDG1) (ICFTU,2004).

Ante estos detonantes no hay que dejarnos engañar, crecimiento económico y las reformas estructurales para ello no son suficientes para mejorar las condiciones de vida de una población. Los promotores de dichas reformas generalmente justifican la apertura comercial en el aumento que supone observar la balanza comercial por concepto de exportaciones y que por tanto, insisten, aumenta el PIB y con ello potencialmente reduce la pobreza. No obstante cabe mantener en mente que mientras las condiciones básicas de protección laboral no se den y los trabajadores sigan siendo apartados de su derecho a organización y negociación colectiva; y mientras las trabajadoras sigan siendo

discriminadas en los lugares de trabajo en la mayoría de las sociedades y sigan siendo mal remuneradas en comparación con los hombres, los problemas sociales y en especial la pobreza extrema seguirá presente en todo aquel país que acepte embarcarse en una integración que obedezca puramente a una agenda de intereses corporativos, sin rostro humano.

En el caso americano, a pesar de lograr en los noventa un incremento en sus economías, a la fecha no han podido resolver sus rezagos sociales y enfrentan, con demandas más insistentes, el desafío de mejorar sus niveles de bienestar. El crecimiento, la pobreza extrema, y la distribución del ingreso son temas que siguen reclamando en la región una solución más justa y expedita. Así, en un mundo donde las agendas sociales se ven aventajadas por las corporativas, la ventaja comparativa pertenecerá a aquellos países que tengan mejor cimentada su cohesión social sobre bases de educación, sistemas de salud y seguridad social, entrenamiento laboral adecuado y un sistema saludable de relaciones industriales en el que reine la protección a los derechos fundamentales de los trabajadores y no sólo el beneficio corporativista. “Los países más exitosos (desarrollados y en vías de desarrollo por igual) serán aquellos que cuenten con instituciones capaces de equilibrar y re-equilibrar las demandas de flexibilidad y dinamismo de mercados frente las demandas de seguridad y dignidad de sus sociedades” (ICFTU, 2001:34).

Bajo el mismo lente detonante, observamos que, en general el comportamiento de las corporaciones se modifica constantemente víctima de las exigencias por maximizar sus ganancias al menor costo, tendencia que de hecho es necesario que sea modificada. Así, aunque no es precisamente materia de esta investigación, resulta ilustrativo detenernos brevemente para mencionar cómo algunas iniciativas ya se generan en otras regiones del mundo a modo de modificar esta voluntad de beneficios absolutos. Por ejemplo, las

recientes y crecientes iniciativas para modernizar la forma de operar de las empresas con filiales en diferentes países, a través de códigos de conducta<sup>33</sup>. En muchos de los casos, estos códigos de conducta se refieren a las mismas normas laborales fundamentales de la OIT. En acuerdo con los resultados que obtengan de sus métodos de verificación, las empresas que acepten estos códigos de conducta pueden fungir como puntos de referencia para otros empleadores en los países en vías de desarrollo.

Por otra parte, un detonante más para la emergencia de agendas sociales es el rol desempeñado por el movimiento sindical. Al representar democráticamente los intereses de las piezas claves de producción, los beneficios de un sindicalismo vigoroso radican en la legitimación de las políticas públicas de cualquier Estado, la mejoría de su capacidad para aplicar políticas adecuadas de erradicación de la pobreza y en la promoción de la participación dinámica de la sociedad civil. La importancia de la participación activa de la sociedad civil en los procesos de creación de políticas se resalta en el comentario que el BM emitió en la presentación de un estudio del seguimiento de sus proyectos en Asia en el que aseguró, “la participación de estudios independientes es de máxima importancia para el trabajo del Banco pues de no ser por ellos éste no hubiese puesto atención a los asuntos de índole laboral” (ICFTU,2004:5).

Ante el detonante urgente de protección a los derechos fundamentales de los trabajadores, el movimiento sindical internacional se propone a favor de la generación de empleos como una de las medidas más importantes para contrarrestar los efectos de la apertura comercial, siempre y cuando en dicho proceso se garantice adecuada protección a los intereses de los trabajadores. Al respecto la ICFTU (2004) comenta “más de dos

---

<sup>33</sup> Por estos códigos las empresas verifican frecuentemente el cumplimiento eficaz de los compromisos adquiridos, mediante organizaciones independientes de monitoreo que pueden dar credibilidad y transparencia a distancia a la supervisión del comportamiento empresarial en mercados laborales lejanos.

millones de trabajadores mueren cada año en accidentes y enfermedades relacionadas al trabajo, la gran mayoría de los casos en países en vías de desarrollo. Los únicos países en donde esta situación ha mejorado es en aquellos en donde se han adoptado e implementado regulaciones estrictas, a pesar de la oposición de algunos dueños de empresas” (ICFTU,2004:5). Por tanto, el movimiento sindical mundial hoy lucha por conseguir que a nivel nacional e internacional se incorporen los medios adecuados para la participación efectiva de los trabajadores y sus sindicatos en la economía mundial a través de medios democráticos. Así, el reto del sindicalismo desde la perspectiva de la ICFTU es “convencer a los gobiernos de que es esencial actuar urgentemente para incrementar y esparcir un crecimiento económico equitativo e incluyente, tanto a nivel regional como a nivel mundial” (ICFTU,2001:18).

Un agravante del detonante anterior es que, hoy en día ciertas organizaciones como el BM y el FMI (donde el apartado de desarrollo para el sector privado parece ser el líder en cuanto a reformas laborales) han mostrado vicios que profundizan la visión simplista y unidireccional por la cuál perciben cualquier legislación laboral como nociva para las empresas y por tanto nociva para el desarrollo. No obstante, ambas instituciones deberían prestar más atención a la perspectiva mejor balanceada de la OIT (que se deriva fundamentalmente de su composición tripartita: sindicatos, empleadores y gobiernos), ya que, como lo estipulan las conclusiones del libro publicado por el BM *Reforming infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, “el descontento público en contra de la ola de privatizaciones de servicios públicos en el hemisferio ha crecido al punto en que la mayoría de la población de los países –en algunos casos hasta más del 80%- está ahora en desacuerdo” (ICFTU,2004:6).

Otro detonante desde la perspectiva de países desarrollados es la amenaza de armonización hacia abajo tanto de salarios como de sus programas sociales aunado a la amenaza de reubicación de negocios hacia lugares con menores niveles de salario y bajos estándares laborales, como los casos vistos particularmente al sur de EU, lo cuál constituye la preocupación mayor, no sólo en términos de pérdida de empleos sino también en cuanto a la reducción de su poder negociador. Así, en vista del desacuerdo que existe en la opinión pública de los países acerca de sí apoyar o no las reformas y los procesos de integración económica, y con ello contribuir a su efectividad, parece necesario repensar los elementos que participan en la construcción de tales procesos. En la búsqueda por encontrar elementos que ayuden a modificar la percepción ciudadana al respecto, el movimiento sindical presenta alternativas concretas. De hecho, trabajar por la reducción de la pobreza, combatir el desempleo, erradicar la discriminación de género en el trabajo, promover la educación y hacer campañas a favor del desarrollo de recursos en países en vías de desarrollo son todos objetivos específicos de la función que cumplen los sindicatos. Dado lo anterior parece sorprendente el hecho de que hasta hoy la importancia del movimiento sindical no se haya destacado como elemento indispensable para la búsqueda auténtica y fomento del desarrollo.

De hecho, para facilitar e impulsar ajustes positivos frente a la globalización y los cambios tecnológicos, resulta crucialmente importante que los países, tanto individual como colectivamente, inicien regulaciones al interior de sus jurisdicciones de tal forma que impidan la carrera hacia abajo en busca de competitividad internacional. Así, en vista de la situación política global actual lo que hace falta es voluntad política y mecanismos efectivos que ayuden a generalizar mejores niveles de empleo y elevar los estándares en el trabajo, con lo que potencialmente se detienen las presiones corporativas de armonización

hacia abajo. De esta forma, cualquier consideración a favor de un camino hacia arriba de los estándares y protecciones laborales requiere *sine qua non* que los Estados se involucren en algún tipo de planeación a largo plazo y coordinación internacional respecto a estrategias de desarrollo conjuntas.

### **3.2 Provisiones laborales y tratados de libre comercio, ¿porqué en ALCA?**

Hoy en día los acuerdos comerciales tratan no sólo acerca de aranceles, sino que también incluyen diversos temas que influyen directa o indirectamente en el flujo comercial, entre ellos los beneficios otorgados a inversionistas extranjeros, con lo que fundamentalmente se limita la capacidad de los gobiernos para fomentar el desarrollo e intervenir en sectores que requieren protección antes de poder ser competitivos en el mercado integrado. En cuanto al sector laboral en específico la falta de protección hace que en términos de beneficios reales, éstos se reduzcan ante la competencia mundial de factores. El cómo continuar con la apertura comercial en el proceso del ALCA y al mismo tiempo aliviar los problemas sociales y laborales constituye, sin duda, el mayor reto para la conformación de un bloque continental que aún tiene la oportunidad de reconsiderar los términos que permitan que su culminación contribuya al desarrollo armónico de los países de la región.

Uno de los métodos más prometedores a disposición de los gobiernos en el corto plazo es entonces buscar un vínculo entre protección laboral y el comercio en los acuerdos bilaterales o regionales que sostengan. No obstante lo anterior, en su forma actual, los acuerdos comerciales crean espacios en donde las políticas públicas se ven orilladas a seguir la lógica de beneficio corporativo por encima de las consideraciones para el desarrollo y bienestar social. Sin embargo, de ser éste el patrón a seguir es probable que el apoyo de sindicatos y otros grupos de la sociedad civil se niegue, lo que potencialmente

dificultaría la conclusión favorable de tales acuerdos y limitaría en gran porcentaje las posibilidades de obtener condiciones más favorables para los miembros en desarrollo interesados en el acuerdo (Polaski, 20003:25).

Notamos que en el reciente debate acerca de esta cuestión, los Estados Unidos (EU) aún logra concentrar el liderazgo en muchos aspectos, de ahí que se sugiera que en el ambiente en que se desenvuelven las políticas actuales dicho liderazgo estadounidense a favor de la protección laboral como parte del acuerdo comercial es sumamente necesario. De hecho, existen algunas piezas claves que permiten ser optimistas al respecto, pues como resultado de los recientes acuerdos firmados por los EU, a saber el acuerdo con Jordania, con Chile y con Centroamérica, existe un monto creciente de experiencia y mayor variedad de aproximaciones a la forma de vincular derechos laborales y comercio desde la perspectiva estadounidense.

Para Polaski, “las políticas de un buen gobierno no existen aisladas sino que pueden –de hecho, deben- ser mutuamente aplicables. Una buena política económica, derechos laborales, Estado de derecho, sistemas de justicia efectivos y un manejo ambiental sustentable van todos de la mano con países exitosos” (Polaski,2002:2). En su opinión, a mediano plazo, los países en desarrollo deberán convertirse en el bloque principal de defensores de un régimen global que se construya sobre una base de protección de los derechos fundamentales de los trabajadores. “Un régimen que se pueda hacer cumplir y que exija a los empleadores de todos los países el cumplimiento de normas laborales básicas y que estipule condiciones de trabajo mínimas aceptables, de tal forma que constituya el medio para mejorar los términos del comercio para los países en desarrollo” (Polaski,2003:25)

Como menciona Polaski (2003), mover de un tajo controles que influyen en varios países demuestra que una red de políticas coordinadas logran mucho más que la búsqueda bilateral de resultados. Hoy los trabajadores y trabajadoras de América están convencidos de que un sistema de comercio justo es aquel que reconoce que los niveles laborales básicos y otras medidas para incrementar el bienestar de la gente trabajadora no pueden quedar exclusivamente en manos de los mercados. El futuro acuerdo continental, deberá entonces, incluir disposiciones que garanticen los derechos laborales básicos, que aseguren una asistencia apropiada para los ajustes al momento de abrir los mercados, y que promuevan el mejoramiento de niveles de trabajo y de vida para los trabajadores y para sus familias en toda la región (Arroyo, Calderón, García y Peñalosa, 2002).

En cuanto a la forma en que se debe modelar este acuerdo, como autoridad al respecto, Sandra Polaski publicó un documento llamado *Protecting labor rights through trade agreements: An analytical guide* en el cuál menciona los aspectos que deben ser tomados en cuenta por políticos y negociadores al construir lazos entre trabajo y comercio, principalmente considerando que las decisiones que tomen al respecto podrán influenciar gravemente la eficacia de tales cláusulas. Los temas propuestos incluyen: la naturaleza de las penalizaciones en caso de falla en el cumplimiento de obligaciones; el establecimiento de incentivos positivos y negativos al cumplimiento; rol del sector privado en el acuerdo y las provisiones para asistencia en la construcción de capacidades para algunos participantes del acuerdo comercial. Se recomienda ampliamente dar lectura minuciosa a este documento, ya que para fines de este trabajo no podemos detenernos en todas sus sugerencias, las cuáles poseen alta calidad en su aportación.

Así, para concluir con la cuestión de porqué se debe incluir protección a derechos laborales en acuerdos comerciales la respuesta más condensada la encontramos en la

opinión de Polaski cuando dice “mayor equidad y alivio a la pobreza no son cambios que sucedan automáticamente con mayor comercio, más bien , todo depende en la forma en que las reglas se escriben” (Polaski,2002:3). En un mundo donde las desigualdades económicas y sociales van en aumento y ponen en riesgo la propia seguridad y prosperidad de los desarrollados, no podemos, ninguna de las partes, perder la oportunidad tan valiosa de estipular las reglas *desde arriba* pues, de la forma en que se desarrolla la creación de estas regiones comerciales, con sus nuevos actores y sus nuevas relaciones, es que se determina el desarrollo armónico o el atraso de los pueblos. Por lo anterior, la posible implementación del ALCA, con la consecuente integración hemisférica del área, “queda lejos de traducirse en un simple tratado de libre comercio y, por el contrario, representa potencialmente uno de los factores más importantes en los ámbitos, económico, político y social que determinarán el destino de la región en los próximos años. Por ello abrir el debate sobre las opciones para cumplir esto, resulta de la mayor importancia” (Oropeza, 2003:11)

Consideremos el comentario de Alejandro Dávila, coordinador general de la oficina de enlace gubernamental del ALCA en México, cuando asegura que “la firma del ALCA representa una oportunidad que seguramente fortalecerá el continente frente a otros bloques regionales. En ese contexto, los 34 países no pueden y no deben conformarse con integrar exclusivamente una gran zona de libre comercio, sino que han de buscar la integración basada en el consenso firme, con una mejor y mayor democracia que favorezca la participación de la sociedad civil, donde se relacionen y fortalezcan armoniosamente el mercado y el Estado para promover seguridad, bienestar y justicia social” (Dávila en Oropeza,2003:351)

### **3.3 Integración con dimensión social efectiva, los pasos a seguir.**

Ahora bien, si lo que pretendemos es dar razones sórdidas para vincular derechos laborales con la procuración del libre comercio y los beneficios que de ello se pueden obtener, entonces debemos tomar en cuenta aquellos procesos que se han mostrado efectivos y eficaces al respecto. La idea de vincular los procesos de liberalización comercial y el progreso social a través de una base común de compromisos asumidos, es a la fecha motivo de controversia. Los precedentes para relacionar los derechos laborales con el comercio se pueden remontar a las iniciativas de algunos países por ejemplo: bajo el Sistema General de Preferencias (SGP) en su versión estadounidense y europea; en la declaración no ratificada de la Habana la cuál eventualmente hubiese dado origen a la Organización Internacional de Comercio (OIC) y que explícitamente comprometía a los firmantes a respetar los derechos y estándares laborales básicos; y en la Carta Social de la Unión Europea establecida en el tratado de Mastrich (CLC,2000).

Ahora bien consideraremos algunas de las más importantes, por ejemplo, en la región americana, se tiene que EU desde hace más de 15 años utiliza la lista de derechos de los trabajadores estadounidenses para determinar si un país en desarrollo reúne las condiciones para otorgársele o no acceso preferencial unilateral al mercado estadounidense como parte del SGP de dicho país. En fechas más recientes, esta lista fue incorporada en el acuerdo de libre comercio EU y Jordania como parte del mandato negociador del TPA. Estos términos ayudan a restaurar de alguna forma el equilibrio entre los derechos de los trabajadores y los derechos de los inversionistas en el contexto actual de globalización, integración y sobre oferta de mano de obra.

Ahora bien, observemos con detenimiento un ejemplo de integración que a la fecha muestra de manera más sórdida la forma en que se pueden conseguir beneficios a partir de

una integración que prevea seriamente una dimensión social. Nos referimos a la Unión Europea (UE) la cual, a lo largo de varias décadas, ha fundamentado el éxito de su integración en la incorporación de elementos sociales casi desde su inicio mismo. De acuerdo con la opinión de Arturo Oropeza, escritor de la presentación del libro *ALCA: un debate sobre la integración*, “el caso europeo, con sus más de 50 años de experiencia, es un ejemplo de lo que se puede lograr cuando se explota la diversidad a través de la unidad” (Oropeza,2003:9).

A saber, en 1957 el tratado que diera origen a la Comunidad Europea ya establecía el marco básico de reglas para el comercio y la inversión el cuál consiguió la confianza de los miembros en que obtendrían beneficios de la propuesta integración económica. ¿Qué pudo haber sido el elemento clave para convencerlos de ello? El tratado incluía provisiones con respecto a salud y seguridad laboral, las cuáles fundaron las bases para lo que sería la posterior Carta Social de la Unión Europea (ICFTU,2001). La eficacia de esta implementación se dio gracias a la creación paralela del Fondo social para el desarrollo de regiones atrasadas y a la formulación de un proceso democrático de consultas. Estos dos elementos, “a pesar de ser un pequeñísimo paso, constituyeron los factores de seguridad para las pequeñas economías confiadas en que serían compensadas por los costos de aspirar a estándares más elevados” (ICFTU, 2001:13).

Definitivamente, el acuerdo original de la UE ha cambiado considerablemente desde entonces y gran parte de ello se debe al trabajo que los sindicatos han realizado al interior de la región. Entre sus logros se cuentan la oficialización de la Carta sobre Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores en 1989, la expansión de fondos regionales para proyectos sociales y la adopción de un mecanismo tripartito de consulta a través del Comité Económico y Social de la UE (ICFTU,2001).

De esta forma, podemos distinguir ciertas diferencias elementales entre el proceso de integración europeo y el que hoy presenciamos en nuestro continente pues, como menciona Dávila en Oropeza (2003), en el europeo desde sus inicios contó con una preocupación real por los aspectos distributivos y por la cuestión de las asimetrías, especialmente las laborales. En el proceso europeo se reconocen cuatro orientaciones fundamentales de las cuales podemos suponer su éxito, a saber: derecho al trabajo; condiciones laborales y seguridad social; compensación a través del fondo social europeo de los gastos ocasionados por la re-educación profesional, la reinstalación de trabajadores y la reconversión de empresas, así como la no discriminación de género e igualación de remuneraciones.

Por otra parte, a consideración del Congreso Laboral Canadiense (2000) existen cuatro argumentos fundamentales que hacen que la dimensión social europea provea mejor protección contra el *dumping social*<sup>34</sup>:

- 1) Antigüedad de las normas establecidas en legislaciones supranacionales. En 1989 declaró la Carta comunitaria de derechos sociales básicos para trabajadores; en 1992 el Protocolo del Tratado de Maastrich, el establecimiento de la Comisión para la Cooperación Laboral; la implementación de los directivos de la Comisión, y más recientemente la constitución de la UE (CLC,2000).
- 2) La implementación de fondos de redistribución entre regiones desarrolladas y en desarrollo para reducir las disparidades entre ellos.
- 3) El apoyo efectivo al movimiento sindical a través de la Confederación Europea de Sindicatos Comerciales (ETUC, por sus siglas en inglés)

---

<sup>34</sup> Entendido como todo intento por basar la competitividad internacional en el abaratamiento de costos por mano de obra, al reducir la procuración de derechos fundamentales en el trabajo.

- 4) Promoción de la conformación del Consejo Europeo de Trabajo, el cuál reúne en comités de información transfronteriza a firmas multinacionales, con lo que también estimula la colaboración entre sindicatos.

Asimismo, un elemento más de relevancia en el caso europeo es que en 2002 mejoró su SGP al duplicar las reducciones arancelarias a disposición de los países en desarrollo para una amplia gama de productos en caso de que la UE determine que los países solicitantes protegen eficazmente los derechos básicos de los trabajadores. A partir de esta decisión para los países que ya protegen los derechos de sus trabajadores hay importantes ventajas comerciales que pueden obtenerse a corto y mediano plazo. Para los que no lo hacen, ha llegado el momento de que reconsideren su posición, ya que los estados que se muestren perjudiciales para la mano de obra se arriesgan a perder las ventajas de acceso al mercado frente a aquellos países que si proporcionan protecciones básicas a sus trabajadores. Lo que es ciertamente innovador de este plan es el uso que da al SGP pues, también estipula que todos los beneficios arancelarios que de él se otorguen pueden negarse a los países que cometan incumplimientos graves y sistemáticos a las normas laborales básicas. De esta manera, la protección de los derechos de los trabajadores es una estrategia europea de desarrollo que si de por sí permite ganar, permite ganar a una y a todas las partes pues proporciona un mayor acceso al mercado para los productos de los países en desarrollo.

Ahora bien, en el vislumbramiento de una agenda social para el proceso americano la cuál haga más factible la cimentación de la dimensión social en el continente, de acuerdo con la opinión de algunos analistas, no se puede fundamentar el éxito de ésta en su aplicación *per se*, ya que, aunque es un buen primer acercamiento a una realidad social

diferente no garantiza que los resultados sean efectivos por sí solos. De ahí, que mencionemos el caso europeo, pues de él conviene destacar los elementos que le complementan, a saber, instituciones de verificación y enforzamiento de los principios en la agenda, acompañados de fondos complementarios que faciliten la integración desigual.

### **3.4 Propuesta para cimentar la dimensión social en el hemisferio americano.**

Hasta este punto de la investigación queda claro que los procesos de integración alteran profundamente las relaciones entre individuos, nacional e internacionalmente. De acuerdo con la percepción de Alejandro Dávila, en escenarios complejos como el americano “cobra importancia una agenda social para garantizar un enfoque económico-societario en el marco de los procesos de integración y expansión del comercio mundial” (Dávila en Oropeza,2003:345). Ante esta situación la prioridad debe ser lograr que el comercio y la inversión trabajen a favor de los trabajadores, sin embargo para lograrlo primeramente se debe construir consenso en que los retos serán grandes pero de ser afrontados en conjunto sus efectos negativos se pueden reducir considerablemente. Además, al perseguirse estrategias integrales, que incluyan todas las voces de los involucrados (sociedad civil, gobiernos y grupos de interés comerciales), las posibilidades de concertar un acuerdo más adecuado y funcional aumentan.

El debate y la lucha por llevar las cláusulas sociales al interior de organizaciones y acuerdos políticos supranacionales, a pesar de que no cuenta con el soporte de investigación necesario para defender su propósito, ha ido adquiriendo forma en diversos ámbitos de la política internacional. De entre las voces que proponen una agenda social para ALCA, encontramos los comentarios de Alejandro Dávila quien asegura que “el objetivo y las metas de una agenda social se enmarcan en el concepto de desarrollo humano sostenible, el

cuál enfatiza a los seres humanos como sujetos de su propio desarrollo al ofrecerles más oportunidades para mejorar su calidad de vida” (Dávila en Oropeza, 2003:348). A partir de este argumento, deja claro que construir una agenda social es el primer paso fundamental para el establecimiento de una dimensión social efectiva para ALCA pues de esa forma se aclaran las prioridades, acciones, tiempos y responsables de efectuarlas, así como el financiamiento para cumplirlas. Es así como la elaboración de políticas sociales en el contexto de los procesos de integración regional es una necesidad imperiosa para la supervivencia de los procesos políticos regionales. Al respecto, la propuesta de Dávila se sintetiza en la concepción de una carta social para ALCA, “en la cual se proclamen ciertos derechos y se reconozcan determinados objetivos o metas en materia laboral y social; ésta puede ser puramente declarativa, establecer obligaciones para los signatarios o inclusive contener normas jurídicas en sentido pleno” (Dávila en Oropeza,2003:350).

En la misma línea, la Confederación Internacional de Sindicatos Libres y su organismo regional para América, la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), trabajan arduamente en campañas locales que promuevan el vínculo entre los derechos de los trabajadores y el libre comercio, así como la promoción de dichos estándares en organizaciones supranacionales como la OMC y en acuerdos regionales como ALCA. Su propuesta gira en torno a dos principios, el primero, la aceptación y compromiso por parte de los países firmantes para consagrar los derechos fundamentales básicos de los trabajadores tal y como se estipula en la OIT, y el segundo proponer que sea esta organización quien participe en el comité de revisión encargado de determinar si en una disputa en realidad se llevan a cabo las supuestas violaciones. Desde su perspectiva, “estas propuestas son el mínimo necesario ya que, en el presente, las convenciones internacionales sobre derechos fundamentales de los trabajadores no están vinculadas con a mecanismos

eficaces de aplicación y por tanto tampoco puede contrarrestar la tendencia a la armonización hacia abajo de salarios y estándares laborales” (CLC,2000:61).

De esta forma la propuesta para cimentar la dimensión social en ALCA, se fundamenta en el potencial que éste representa, pues “representa una oportunidad económica para todos los países del continente, por lo cuál, debe mostrarse abierto a las diversas realidades sociales [...] y aspirar a reducir la pobreza y la desigualdad, promoviendo un entorno propicio para la distribución equitativa del comercio mientras forma un desarrollo estable, equitativo y de largo plazo” (Dávila en Oropeza,2003:350).

### **3.5 ¿Porqué es bueno tener trabajadores satisfechos?**

Con los cambios provocados por la globalización y sus procesos acelerados, la situación de los trabajadores y su representación efectiva a través de sindicatos se ven amenazadas. Frente a este panorama un sistema fundamentado en políticas socioeconómicas ayuda a favorecer un ambiente nacional de justicia social y equidad económica, sin embargo, la percepción de la necesidad del Estado para garantizar dichos resultados se pone cada vez más en tela de juicio. Esta disyuntiva acerca del papel que debe jugar el Estado, es uno de los motivos para el trabajo del movimiento sindical internacional, debido a que ante la falta de protección estatal los sindicatos son el último recurso que queda a los trabajadores para aspirar a mejores parámetros laborales. Aunado a éste, un reto mayor para el trabajo de los sindicatos es la naturaleza cambiante de los empleadores, ya que a últimas fechas el capital es mucho más movable que la mano de obra. Por esta razón diferentes formas de organización de negocios y relaciones laborales surgen, lo que potencialmente afecta el poder de negociación colectiva de los trabajadores y modifica los patrones de las relaciones industriales de un país.

¿Porqué es bueno tener trabajadores satisfechos? Sandra Polaski argumenta “trabajadores mejor pagados y mejor asegurados consumen más bienes y servicios” (Polaski, 2004:6). Así, bajo este argumento es importante reconsiderar los elementos que justifican el seguimiento incuestionado de las premisas del libre comercio. Pues, si bien es cierto que es conveniente tener trabajadores satisfechos también es cierto que para satisfacer a todas las partes en un negocio debemos primero modificar la percepción generalmente aceptada por la cuál se cree que es adecuado maximizar las ganancias económicas a pesar de que ello implique reducir costos sociales. Por la experiencia de otros bloques, sería conveniente que el bloque americano, mientras tiene todavía la oportunidad de hacer algo al respecto, tome medidas para evitar favorecer las agendas corporativas por encima de sus demandas sociales.

Hasta aquí, una vez más, no creamos en varitas mágicas. El libre albedrío de la mano del mercado y la competencia abierta internacional, no van a lograr para los trabajadores y el bienestar social nada que no sea explícitamente acordado en el tratado. “Un mercado regional o global competitivo sin normas laborales mínimas convenidas permite a los países con las peores políticas, la peor ejecución de normas y las peores condiciones de trabajo, establecer el límite de la competencia en las inversiones y la producción global, armonizándolos hacia abajo” (Polaski, 2003:16).

La percepción de que un acuerdo de apertura comercial es potencialmente un arreglo *win-win*, o en este caso *win*<sup>34</sup> es inadecuado dadas las claras asimetrías entre sus miembros. Por ello los más progresistas, como la AFL-CIO y el Congreso Laboral Canadiense (CLC), auguran un resultado potencial *loose-loose* (o *loose*<sup>34</sup>) de no acompañar la liberalización con medidas gubernamentales que aminoren el impacto de integrarse (CLC, 2000). Al respecto analistas del desempeño social de algunos modelos de integración

económica señalan que en los casos en que el desarrollo ha sido exitoso se ha debido en buena parte a la intervención que el gobierno ha tenido en dichos procesos promoviendo sus ventajas competitivas y mejorando sus procesos de producción, más que promoviendo *per se* el modelo de libre comercio (CLC, 2000). Es importante que, en la misma línea, se deje de lado la lógica “racional” corporativista, pues ésta impide ver que los costos sociales que se provocan a causa de la maximización de beneficios económicos en el largo plazo son mucho más costosos en términos de violencia e inestabilidad social. No podemos seguir sustentando el futuro de un continente en lo que Federico Manchón considera, parece una “*reunión de empresas internacionales*”<sup>35</sup>.

La posible solución entonces consistirá en buscar los medios adecuados para permitir que el acuerdo garantice en su espectro una dimensión social sólida, de tal forma que no sólo queden estipulados los beneficios que obtendrán los participantes sino también los compromisos que habrán de asumir en el nuevo contexto de comercio regional, regulación social de los procesos económicos. Al analizar los efectos de NAFTA el CLC(2000) comenta “la lección más grande de la experiencia del TLCAN es la necesidad de una dimensión social internacional que contrarreste los procesos de globalización actuales. De seguir así, como NAFTA, la globalización trabajará en contra de los intereses de los trabajadores tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo, a menos que y hasta que el acercamiento puramente determinado por el mercado sea desafiado y reemplazado por una dimensión explícitamente social” (CLC,2000:8).

La libertad de asociación y el derecho a negociar colectivamente son derechos que dan a los trabajadores las oportunidades para influir en las decisiones acerca de sus

---

<sup>35</sup> Comentario hecho durante la ponencia de su estudio *Comentarios sobre la propuesta de comunidad americana* durante el seminario “Los impactos regionales del TLCAN y el futuro de la integración en las Américas”, celebrado en la Universidad de las Américas el 28 y 29 de octubre de 2004.

condiciones de trabajo, salarios y otros. “Al organizarse en sindicatos, los trabajadores aumentan su fuerza relativa, y como resultado, pueden obtener una proporción mayor de las ganancias procedentes de la eficiencia que ayudan a producir” (Polaski, 2003:19). La negociación colectiva, arguye Polaski (2003), en relación con la distribución de las utilidades entre las empresas y los trabajadores es uno de los mecanismos más directos que existen en las economías de mercado para lograr mejores patrones de distribución.

Desde la perspectiva de democracia y desarrollo político de una sociedad los sindicatos sirven como “reserva *in situ* para gobiernos muy diluidos” (Polaski, 2003:19), pues contribuyen a asegurar que las empresas cumplan con las leyes laborales pertinentes. Además, los sindicatos también ayudan a facilitar el proceso de creación de políticas públicas y legislaciones sociales nacionales más equitativas al abogar por leyes laborales más fuertes, redes de seguridad social, y mejores servicios públicos. De hecho, como menciona Polaski, “en muchos países, los sindicatos han sido los principales actores detrás de los programas de reducción de la pobreza concentrados en determinados grupos, los salarios mínimos, la educación pública universal y el acceso equitativo a la atención sanitaria” (Polaski,2003:19)

Al respecto, en cuanto al desempeño que realizarán los sindicatos (tampoco debemos ser incorrectamente ingenuos) pues estas organizaciones no son inmunes a la corrupción de que son víctimas tantas otras organizaciones políticas. Sin embargo, de conseguirse el marco legal apropiado se puede reducir al mínimo los riesgos. Además, para un movimiento sindicalista exitoso, la clave está en dar a los miembros ordinarios un control significativo en el nombramiento, elección y remoción de líderes; así como sistemas democráticos para la toma de decisiones relevantes para la negociación colectiva.

Otra ventaja de actuar a favor del bienestar de las poblaciones es que al actuar en apoyo de los derechos laborales, los países en vías de desarrollo pueden llamar la atención de grupos políticamente influyentes en países industrializados de forma positiva y obligarles a examinar la cuestión de la apertura de mercados en términos concretos y específicos (Casos: EU – Jordania, Chile, Centroamérica). Por otra parte, la apertura a los vínculos entre el comercio y la mano de obra también daría a los países en vías de desarrollo una base para buscar apoyo de grupos legislativos pro laborales en países industrializados sobre cuestiones tales como el acceso a mercados para los productos agrícolas de los países en desarrollo y la necesidad de reducir las subsidios a productos agrícolas.

“A la inversa, al resistirse a la vinculación entre sistemas de protección laboral y el comercio ha sido una estrategia para los países en vías de desarrollo en la que todas las partes han perdido” (Polaski,2003:7). Cuando los países industrializados se niegan a convenir en aplicar sus propias leyes laborales y proteger los derechos más básicos de los trabajadores, refuerzan la percepción de que no pretenden competir conforme a una ventaja comparativa sino más bien permitiendo el abuso de los trabajadores a niveles de explotación que son inaceptables para la comunidad internacional. “La explotación extrema de la mano de obra socava las condiciones de empleo en todas partes, tanto en los países industrializados como en otros países en desarrollo. Lo que debilita aún más el apoyo al comercio y a la apertura de los mercados, creando un círculo vicioso” (Polaski, 2003:7)

### **3.6 ¿Porqué temen los países en desarrollo a esta vinculación?**

En el escenario comercial internacional, para algunas naciones en vías de desarrollo aún se dificulta reconocer el vínculo entre protección laboral y comercio como benéfico para sus

intereses. Los opositores de las normas laborales en los acuerdos comerciales arguyen principalmente que los países ricos podrían utilizar dichas disposiciones para fines proteccionistas. Bajo esta perspectiva las industrias en los países desarrollados que tienen salarios más elevados tratarían de evitar la entrada en sus mercados de los productos de países en vías de desarrollo competidores, arguyendo que éstos no han protegido las normas laborales básicas. Esta defensa, si bien se cita de forma generalizada, se desvanece ante dos consideraciones.

En primer lugar, de acuerdo con el reporte de Sandra Polaski (2003), la mayoría de los productos manufacturados de los países en vías de desarrollo no compiten con productos de países industrializados. “La competencia para producir la mayoría de textiles, prendas de vestir, calzado, aparatos electrónicos y juguetes se produce entre los propios países en desarrollo” (Polaski, 2003:14). Así, más que perjudicar, un convenio comercial que exija respetar los derechos de los trabajadores, protegerá a un país en vías de desarrollo que opte por aplicar dichos derechos de ser desplazado por países deficientemente gobernados que no protegen esos derechos de sus ciudadanos.

En segundo lugar, el miedo de países en vías de desarrollo es infundado ya que la determinación de si una parte ha incumplido los compromisos laborales la efectúa un grupo internacional neutro de solución de controversias, de forma similar a otras controversias comerciales. Dicho grupo neutral será formado de acuerdo a las disposiciones que para ese efecto se hagan en el acuerdo comercial. El grupo de solución de controversias debe ser neutro y basado en las normas que los miembros del convenio, en acuerdo con lo que la comunidad internacional, han concebido para hacer frente a las controversias, en este rubro se podría sugerir la participación de la OIT. En algunos casos el acuerdo inclusive puede proveer ciertas disposiciones que exijan a los miembros del grupo neutro a imponer, una

vez verificada la infracción, multas en vez de establecer sanciones comerciales. Entre los acuerdos con este tipo de consideraciones está el Acuerdo de Cooperación Laboral del TLCAN. Desde la perspectiva de Sandra Polaski, la preocupación sobre el proteccionismo debería enfocarse en los mecanismos ofensores tales como antidumping, salvaguardas y derechos compensatorios aplicados tanto por los países desarrollados como aquellos en desarrollo (Polaski, 2003).

Así, para convencer a los escépticos de los beneficios de pertenecer a la comunidad comercial mundial, como menciona Audley, “se requiere de compromisos más profundos en cuanto a mejorar la protección ambiental, el respeto por los derechos laborales y la eliminación de corrupción gubernamental, pues todas ellas son medidas que ayudarán a las personas en el mundo entero a beneficiarse más de participar en la economía global” (Audley,2003:2) De continuar los gobiernos insistiendo en desvincular la protección laboral y la concertación de acuerdos comerciales, en el largo plazo, la política comercial de los países desarrollados seguirá en picada en una carrera hacia abajo en búsqueda de beneficios sólo para intereses corporativos, mientras que se desperdicia la oportunidad de promover una mejor distribución en la sociedad de las ganancias por comercio en los países en vías de desarrollo (Polaski,2002).

### **3.7 Al final, ¿Quiénes ganan?**

Para responder esta pregunta tomaremos los comentarios de Sandra Polaski, quien en su reporte *Trade and Labor standards: A strategy for developing countries*, concluye “la mano de obra forzada retrasa el desarrollo ya que mantiene el capital en industrias premodernas que no podrían sobrevivir sin él, sacrificando así la asignación eficiente de recursos de capital escasos” (Polaski, 2003:20). La discriminación en el trabajo, también afecta de

forma negativa a los países pues, la exclusión resultante de trabajadores potencialmente productivos es una pérdida económica que desdeña la premisa de máximo empleo. Además, “atrinchera la pobreza entre grupos y hace menos probable que los miembros de esos grupos inviertan en su propia educación y formación de aptitudes” (Polaski, 2003: 21). En ambos casos representan un impacto negativo para el desarrollo por la merma de oportunidades.

De esta forma confirmamos la urgente necesidad de proporcionar para el ALCA, elementos que favorezcan un ambiente social sano, para lo cuál un pilar fundamental son los derechos laborales básicos. Cabe destacar que el propósito de incluir dichas provisiones en el acuerdo ALCA es impedir (en la medida de lo posible) la armonización hacia abajo tan temida después de otras experiencias de integración entre regiones con características disímiles. El potencial para disminuir dicha armonización es que, dado que toda la región estaría obligada a cumplir compromisos estandarizados, entonces la velocidad de ésta se disminuye por efecto de la eventual disminución de asimetrías en la región en cuanto a obligaciones de protección a derechos laborales fundamentales.

Así, el objetivo aquí es convertir ALCA en un acuerdo no tanto de libre comercio sino de comercio justo con provisiones específicas dirigidas a lidiar con las asimetrías, un primer paso conveniente sería la creación de un fondo para el desarrollo de regiones atrasadas como el implementado por la UE para su integración, fondo del cuál no hay antecedente en la región americana. Para que la integración sea exitosa debe atender su aspecto social al igual que el económico, delineada por las fuerzas del mercado pero no determinada por los intereses corporativos. Y para que esto quede asegurado resulta elemental la participación y comunicación efectiva entre todos los miembros involucrados. Cualquier lección que quede a los americanos debe fundamentalmente reconocer las

diferencias entre sus miembros, y, a pesar de que en principio la motivación para su integración difiere de otros procesos de integración en el mundo, al final seguimos hablando de un proceso en el que la base debe supondría no nada más satisfacer las necesidades de quien la propuso en un principio, sino fundamentalmente mejorar la situación de vida de una región.

A forma de conclusión, aunque parezca redundante, vale la pena dejar claro una vez más que los estándares laborales a los que nos referimos y que proponemos se incluyan en el acuerdo ALCA no se equiparan a los estándares utilizados en países industrializados, por el contrario, proponemos estándares que son globales en su aplicación. Más de 100 países en el mundo han ratificado por lo menos 5 de las 8 convenciones de derechos laborales fundamentales que aquí mencionamos<sup>36</sup>. Asimismo, el conjunto de los estándares mencionados son los cimientos necesarios para promover una competencia con las mismas oportunidades para todos y facilitar el funcionamiento eficiente del mercado laboral. Pero, para que todo esto se cumpla, en la agenda de este proceso se debe incluir mecanismos adecuados para su aplicación ya que, por experiencia, cualquier compromiso que queda sin la posibilidad real de recibir una sanción por incumplimiento en la práctica queda sin cumplir.

Por otra parte, aclaremos también, que la aplicación de cláusulas sociales no debe ser rechazada por países en desarrollo ya que específicamente se refiere a la correcta observancia y respeto a derechos humanos fundamentales para los trabajadores, y de ninguna forma pretende llegar a una estandarización de salarios o condiciones laborales. Además, no puede considerarse proteccionista ya que, ante todo supone estar determinado

---

<sup>36</sup> Así lo presentan los cuadros comparativos por región en cuanto a convenios ratificados en la OIT, disponible en <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=ES>

por el paso que puedan llevar cada uno de los países sin que un patrón determinado de actuación ni en tiempo ni en forma sea impuesto, con lo que se pretende ofrecer tratamiento adecuado y plazos justos para cada caso en particular.

De esta forma, la protección a las garantías laborales queda como fundamento para el trabajo del movimiento sindicalista mundial, especialmente aquellas ramas en países en desarrollo, y por tanto se convierte en uno de los movimientos sociales más socorridos y urgentes en nuestros días. Asimismo, reconocemos ampliamente que el libre comercio y su plan de acción no es la única vía para el progreso de una nación y mucho menos es la panacea para lograr la competitividad y el desarrollo. Por tanto, para mantener el progreso social, prevenir el tan socorrido *dumping social* y la caída de estándares laborales que se ha producido en los procesos de integración con diferencias tan evidentes como las del caso ALCA, resulta evidente, después de esta discusión, que el establecimiento claro de los términos en los que la relación se va a basar es fundamental.

Con esto, después de todo lo anteriormente expuesto, si volvemos a plantear la pregunta de ¿porqué vincular el comercio y la protección laboral?. La respuesta que primero salta a la razón es que es mucho lo que está en juego, a decir verdad el bienestar de todo un continente. Si las actuales políticas de integración y comercio no han producido el progreso planeado en cuanto a reducción de la pobreza y mejora en el bienestar, la estabilidad social y el progreso en general de las sociedades, que supone ser su máxima de existencia, se ve amenazado también. Por tanto, ante las pérdidas potenciales lo más racional al parecer es dar cabida voluntaria a las demandas sociales, sólo que esta vez hacerlo de manera adecuada con el común denominador del beneficio generalizado.