

El significado de la integración ALCA para los trabajadores, conclusiones de la investigación.

Labour is not a commodity
Principle stated at the ILO mission

En el contexto acelerado de globalización que vivimos, la integración regional a través de la liberalización comercial es punta de lanza en la reestructuración de la escena internacional. Particularmente en las últimas dos décadas, el flujo comercial mundial se ha intensificado debido al aumento en la cantidad de exportaciones tanto inter como intra regiones, durante esta época, el *Washington Consensus* a través de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y, más sutilmente, la Organización Mundial del Comercio han influido en la transformación de modelos económicos de producción anteriormente utilizados. Al mismo tiempo que se implementan las reformas de carácter estructural la ola de privatizaciones y reducción de servicios públicos aumenta, poniendo en riesgo la estabilidad social y la sustentabilidad del modelo neoliberal en la región. En todo este proceso de globalización e integración comercial notamos que, erróneamente, a la fecha algunos países se encuentran renuentes a incluir tópicos de índole social dentro de los convenios comerciales, como si fuesen éstos asuntos separados o independientes del desarrollo económico. La situación de una iniciativa de integración como ALCA se complica a la luz de las asimetrías hemisféricas y las profundas dicotomías nacionales que enfrentan su gobiernos.

Repasemos algunas de las consideraciones de esta investigación de tal forma que podamos trazar algunas conclusiones en cuanto al valor de la integración ALCA para los trabajadores de la región. De esta forma tenemos que, ante las condiciones actuales de

apertura comercial en el contexto social desfavorable de la región, aparece la premisa del *nuevo regionalismo* por la cuál la integración económica y la apertura comercial se ven como instrumentos apropiados para resolver algunos problemas de los países, sin embargo, considera que para que sean eficaces en el plazo más largo deben supeditarse a la concertación de convenios que estipulen claramente los derechos y obligaciones de los contrayentes. En cuanto, a los elementos que pudiesen fungir como vínculo de enlace entre las políticas económicas y las políticas sociales destacamos la relevancia de la protección a los derechos laborales fundamentales. Ya que, de darse su verificación efectiva, autentifica la legitimidad de los gobiernos y contribuye a frenar los procesos de exclusión social, además de que da confianza a las partes en que no sólo están ofreciendo ventajas para otros sino que también pueden obtener beneficios para su población a partir de la apertura comercial.

Notamos que para el caso del ALCA, por situarse éste en unos de los primeros estadíos hacia la integración, no podemos esperar que su espectro de integración de políticas sea tan avanzado como aquel de un mercado común o una comunidad económica, en donde la unificación de políticas estatales se da deliberadamente y las provisiones para el libre intercambio de bienes de capital y mano de obra están igualmente planeados y protegidos como el intercambio de bienes y servicios. Dadas estas circunstancias concluimos que, la experiencia de ALCA en beneficio de los trabajadores de la región aún es limitada. De pretenderse lograr mejores condiciones para la mano de obra, además de incluir las provisiones necesarias para la protección de sus derechos básicos, será necesario proponer que el carácter de ALCA sea elevado hasta lograr, por llamarlo de alguna forma, un nivel misceláneo de integración, en el que a pesar de que su objetivo primordial sea la liberalización comercial, incluya provisiones para el movimiento de mano de obra.

Ahora bien, cuando cuestionamos ¿porqué incluir derechos laborales en procesos de integración económica? Nuestra conclusión fue que, al reconocer que todo proceso de integración económica tiene implicaciones sociales que son cardinales en la consideración de los parámetros de un acuerdo que esperamos sea sostenible; y, al determinar que cualquier regulación comercial es muy probable que afecte las condiciones laborales, resulta esencial incluir en los convenios internacionales elementos como los de protección de principios y derechos fundamentales en el trabajo, los cuáles como ya discutimos son un primer mecanismo efectivo para promover beneficios sociales y laborales además de aquellos estrictamente relacionados al comercio.

Más adelante, al analizar el potencial del ALCA para integrar provisiones sociolaborales, considerando las provisiones laborales dentro de los sistemas integración vigentes en América encontramos que, ACLAN, a pesar de ser la única integración que incluye un acuerdo en materia laboral, razón por la cuál podría ser un detonante potencial, en cuanto a su eficiencia para resolver cuestiones laborales ésta es aún muy limitada dado que considera sólo posibles motivos para la solicitud de una consulta cuando se trate de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salario mínimo, aunado a que la falta debe ser dada a la existencia de una “pauta persistente de omisiones”³⁷. Así, dado que las disposiciones específicas sobre niveles laborales que incluye el TLCAN son fuertes en principio pero débiles en mecanismos específicos de cumplimiento, no consideramos sea potencial en ALCA. No obstante, existen iniciativas estadounidense más recientes que efectivamente podrían ser consideradas como elementos positivos para potencializar la integración de compromisos laborales en el cuerpo del ALCA, a saber, los acuerdos

³⁷ Como se estipula en la quinta parte del ACLAN, Solución de controversias. Disponible en http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/laboral2.asp#Artículo%2028

estadounidenses con Centroamérica y Chile. Por otra parte en cuanto a los detonantes para la construcción de una dimensión social para ALCA, referimos las experiencias de MERCOSUR y la Comunidad Andina como las mejor evolucionadas para este efecto.

Posteriormente, al analizar los argumentos que generalmente se utilizan en contra de la inclusión de derechos laborales en los acuerdos comerciales, encontramos que el miedo mayor de los países en desarrollo es que éstos sean usados como pretextos para eliminar el comercio con la región. Al respecto una vez más debemos mencionar la labor de la OIT en cuanto a esta cuestión ya que, en el párrafo quinto de la Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 claramente estipula que ninguna de sus provisiones deberá ser considerada como motivo para sancionar el comercio. De esta manera, así como pedimos que lo acordado a favor de los trabajadores en dicha declaración se cumpla, asimismo reafirmamos el principio por el cuál no debe afectar el comercio.

En cuanto al miedo del proteccionismo por parte de los países desarrollados, concluimos que para que los países en desarrollo aminoren su temor, se debe prever la creación de mecanismos tripartitos de consulta (como los de la OIT) para la solución de controversias. Así, dependiendo de la forma en que se conformen tales paneles se podrá esperar que de ellos emanen decisiones más imparciales.

Por otra parte, en cuanto al paso que lleva el diálogo regionalista en América, vemos al ALCA, desde el punto de vista geopolítico, como la creación de un convenio que, de incluir las provisiones adecuadas, pudiera funcionar como una “red de seguridad” que proporcione unidad y protección a los miembros, dadas sus características de integración norte-sur. Además, concluimos que el futuro del acuerdo dependerá de su capacidad para atender las divergencias entre sus miembros y las demandas sociales de sus poblaciones, así como de su capacidad para vigilar e implementar los compromisos que de él emanen.

Ahora bien, respecto a la posibilidad de conciliar la relación entre derechos laborales y los tratados de libre comercio destacamos la participación de los Estados Unidos ya que, como señalamos anteriormente por su desempeño histórico filosófico de corte protestante, aunado a su notable desarrollo económico e influencia política en la región ha sido pieza clave para la promoción y el desarrollo de provisiones laborales incluidas en procesos de integración comercial dado que, para el resto de la región americana su evolución en cuanto a la eficiente protección de derechos laborales ha sido deficiente y disímil entre sus partes, debido a la gran inestabilidad histórica de la región. Por tanto, los resultados positivos que se cuentan para la región en el ámbito de lo social y lo laboral, consideramos se ha dado en primer instancia por iniciativa de la política estadounidense y la fuerza de sus grupos de interés como la AFL-CIO.

En cuanto al tratamiento que han recibido estos tópicos en las mesas de negociación ALCA, tenemos que aunque en un principio fueron desdeñadas categóricamente como relevantes para el acuerdo al no incluirseles en el mandato negociador, ya en el último borrador del acuerdo fueron incluidas, no obstante el capítulo queda aún lleno de corchetes. Al analizar dicho borrador obtuvimos que, aunque incluye provisiones importantes para el beneficio de los trabajadores de la región, aún adolece de instrumentos que regulen su cumplimiento y medidas más específicas en cuanto a las sanciones que se aplicarán a los infractores y la intervención de terceros para la solución de controversias, al respecto sugerimos la participación de la OIT.

Por otra parte, respecto a las posiciones internacionales que influirían más en la inserción de derechos laborales en el ALCA, además de la posición estadounidense (efectiva a partir de su TPA y delimitada por la composición del Congreso y la influencia de sus grupos de interés) destacamos la propuesta Canadiense, por la cuál se propone no

temer a la inclusión de compromisos, como los de los derechos básicos en el trabajo, ya que sólo a través de ellos el desarrollo social acompañará al económico. En cuanto a la perspectiva de Organizaciones Internacionales, tenemos que éstas son variadas. A saber, la OMC mantiene su posición de considerar las cuestiones laborales aunque en ningún momento ofrece compromisos para incluirlas en sus líneas de trabajo; por su parte la OEA promueve la lógica por la cuál el acuerdo debe cimentarse en reglas claras que refuercen la multilateralidad del sistema; mientras que la CEPAL comenta que se deben crear vínculos entre los sectores nacionales y la actividad del comercio exterior de tal forma que se promueva el desarrollo en todos los niveles. Por otro lado, en cuanto a las propuestas de la sociedad civil, encontramos los comentarios del movimiento sindical internacional a través de su brazo americano la ORIT-CIOSL³⁸, quien urge se incluyan cláusulas de protección y promoción laboral así como medidas adecuadas para regular los flujos de capitales especulativos y desestabilizadores. La Alianza Social Continental (ASC-HSA) –agrupando la opinión de más de 50 millones de personas- apunta a que el ALCA, por su magnitud, no debe limitarse a incluir disposiciones que garanticen los derechos de los trabajadores, sino que además debe promover en sus cláusulas el mejoramiento de las condiciones laborales y estándares de vida de los trabajadores y sus familias, así como brindar asistencia apropiada para enfrentar los efectos de los ajustes producto de la apertura a los mercados. Por su parte, la organización Human Rights Watch, no propone la homogenización de los países americanos sino la aceptación generalizada de los Derechos fundamentales del individuo y del trabajador reconocidos en las convenciones que han sido ratificadas por los países americanos.

³⁸ Organización sindical que representa a más de 40 millones de trabajadores

Por otro lado, en cuanto a la forma que hoy adquiere el ALCA notamos que los resultados de la última reunión ministerial mostraron el deficiente acuerdo político de las partes, y ahora lo confina a estar dividido en pisos. Como si se tratara de un edificio residencial, habrá quienes puedan ocupar el penthouse y otros a quienes se les deje el patio trasero. No obstante, este acuerdo no está terminado aún. Confiamos en que los gobiernos, en bien de la sustentabilidad del sistema, transformen sus objetivos a través de perspectivas más amplias que les permitan incluir en su panorama de escenarios deseables aquellos del desarrollo generalizado de la región, una visión que deje de lado la agenda corporativa y les permita hablar de comercio y de compromisos en el ámbito social. En contraste a quienes esperan la construcción de una estructura de “pisos”, nosotros esperamos se pueda construir una comunidad regional la cuál con plena atención a sus asimetrías se cimiente en compromisos sociales.

Al insertarnos cada vez más rápido en los procesos de globalización, la tecnología y el predominio de las agendas corporativas una medida adecuada para equilibrar estas fuerzas reside al nivel de convenios internacionales dado que, en tales áreas se encuentran los controles adecuados para influir en los objetivos de políticas de varios países de un solo tajo. Esta acción se vuelve aún más urgente a la luz de la persistencia en los niveles de pobreza extrema de la región y la derrota de los objetivos de desarrollo. Al profundizarse los problemas sociales de aquellas naciones que insisten en obedecer una agenda de intereses corporativos, estos detonantes, aunados a las fragantes violaciones de los derechos del individuo, exigen que las medidas para solucionarlos reflejen las propuestas de todos los involucrados. Particularmente destacamos la labor del movimiento sindical el cuál propone se incorporen medios adecuados para la participación efectiva de los sindicatos en las decisiones comerciales. Cómo ya analizamos, considerar la participación de

organizaciones efectivas de representación -como pueden ser los sindicatos- redundan en beneficios reales para una nación en desarrollo, particularmente en la esfera de lo social.

Además, aparte de facilitar el diálogo social en la concertación de acuerdos, los sindicatos promueven estados más democráticos. Procesos más democráticos, redundan en bienestar social. Un ejemplo de ello es el proceso de integración seguido por la Unión Europea. En él, notamos que desde su inicio el proceso fue abordado con gran atención a sus asimetrías y asumiendo mecanismos formales para aliviarlas. Así, podemos reconocer que el éxito de su experiencia se debe a la incorporación de elementos sociales los cuáles reafirman la confianza de los miembros en que obtendrán beneficios de la integración económica, específicamente referimos la aportación del Fondo social para el desarrollo de regiones atrasadas en este respecto. En esta línea sugerimos también se busque la creación de un mecanismo similar para el futuro bloque americano.

Asimismo, para el caso del ALCA consideramos se debe actuar consistentemente para erradicar la percepción de que los países con estándares laborales avanzados no pretenden competir conforme una ventaja comparativa, sino más bien permitiendo el abuso de los trabajadores a niveles de explotación que son inaceptables para la comunidad internacional. Por lo que destacamos la necesidad de establecer una agenda social que establezca las metas en materia social y laboral del acuerdo, así como un bosquejo del plan de acción para conseguir las e incluir indispensablemente provisiones para un mecanismo eficaz de seguimiento ya que, a la fecha, no se vinculan mecanismos de este tipo para ALCA.

Como vimos, los perjuicios de mantener una mano de obra forzada sin representación efectiva, o insistir en peores formas de explotación, trabajo infantil o discriminación en el empleo, redundan en situaciones nacionales que son de vital

importancia evadir pues, en su generalidad, merman a las economías sacrificando la asignación eficiente de recursos, institucionalizan la pobreza y aceleran los procesos de exclusión social. Así, el lente con el que observamos la situación americana debe ser reenfocado para ver a ALCA más que como un área de libre comercio, como un área de comercio justo. Un sistema de comercio justo es aquel que reconoce que los niveles laborales básicos y otras medidas para incrementar el bienestar de la gente que no pueden quedar exclusivamente a cargo de fuerzas invisibles, como las del mercado. Para ello, los países que ratifiquen este acuerdo deben *sine qua non* respetar los convenios internacionales adquiridos con anterioridad en la OIT e intensificar la cooperación internacional para implementar programas que los complementen.

La integración económica debe ser un compromiso gubernamental para mejorar la calidad de vida de la población y no sólo en beneficio de las corporaciones. A su vez, los acuerdos de integración comercial, así como las políticas económicas internas, deben incluir objetivos sociales con plazos concretos, indicadores para evaluar su eficacia e incluir mecanismos que aminoren los efectos negativos de la transición. Es inadmisibile que nuestros países sean ofertados por sus flojas protecciones laborales. La competitividad de los países no puede basarse en el deterioro de los niveles de bienestar de la población. La nivelación de estándares debe ser desde arriba. La oportunidad de consolidar una región más sana la tenemos hoy, esa es nuestra conclusión más contundente.