

Inclusión de derechos internacionales de trabajo en la agenda de la apertura comercial, propuestas de la tesis.

ALCA se presenta al mismo tiempo como una oportunidad y una amenaza. Como la posibilidad de un verdadero reposicionamiento del hemisferio americano o su pauperización ilimitada.
Arturo Oropeza García

Después del análisis expuesto aunque es riesgoso generalizar, en este caso parece adecuado establecer que, a pesar de que hasta la fecha no se ha considerado así, los beneficios que se pueden obtener al vincular protección a derechos laborales y los procesos de integración económica, a nivel de política internacional, en la esfera de lo social son mayores a los de limitar su formulación, como hasta ahora, prioritariamente bajo consideraciones puramente mercantiles que dejan lado sus implicaciones sociales. Es por ello que este análisis resalta el replanteamiento necesario de la agenda que sigue el ALCA. Para ello, proponemos reglas alternativas que regulen las relaciones económicas basadas en una lógica distinta, una lógica social. Para ello, confirmamos la inclusión de una cláusula laboral como un primer paso efectivo para acercar los acuerdos de liberación comercial a la premisa de beneficio a través del incremento de comercio.

Asimismo reconocemos, la incorporación de cláusulas laborales dentro del cuerpo de acuerdos de tipo comercial es aún asunto de suma delicadeza política. Por ende, destacamos que para llevarse a cabo de forma exitosa y sostenible, los canales de comunicación y participación de los actores sociales durante la concertación de dichos convenios deben ser mejorados y la burocracia en sus procesos disminuida. Los escépticos dudan, principalmente, debido a la generalizada concepción que se tiene acerca de que dichas provisiones sean utilizadas como motivo de proteccionismo comercial y segundo,

debido a la falta de ejemplos contundentes que demuestren el beneficio social de los ajustes económicos. Dentro de la comunidad internacional también hay quienes las consideran como un asunto que toca delicadamente su soberanía nacional; o bien, como un asunto de imposición de los estándares benéficos para un país rico a uno en desarrollo. Sin embargo, ya hemos visto como éstos argumentos se desvanecen si desde su concepción el proceso de integración incluye provisiones que le permitan atender los riesgos potenciales de la integración.

Es por esto que a pesar de reconocer la relevancia de incluir una cláusula laboral para ALCA, no nos parece ésta represente un avance suficiente rumbo a la materialización de beneficios para el hemisferio. De ahí que, distinguimos particularmente la necesidad de formular mecanismos de cumplimiento y la creación de mecanismos de transición que disminuyan los efectos negativos de la apertura comercial, específicamente la creación de un fondo social para la reducción de asimetrías.

Antes de continuar, me parece conveniente, hagamos un espacio para detenernos y volver a pensar la pregunta que suponemos en un principio nos condujo hasta aquí, ¿porqué comerciamos?. Ahora bien si nuestra respuesta pretende contestar en términos econométricos es probable que para ciertas variables los beneficios se encuentren en cifras representativas más fácilmente que en otros. No obstante si decidiéramos responder en términos de beneficio social tal vez encontrar dichas cifras representativas se complique un poco más. Así, si decidimos que comerciamos por los beneficios sociales que a través del crecimiento económico se logran, entonces tal vez también deberíamos replantear la forma y las reglas bajo las cuales comerciar y posteriormente cuestionar si en su forma actual las relaciones comerciales son potencialmente *win-win*.. A todas estas preguntas debemos siempre responder con debida reflexión, pues si decidimos hacerlo afirmativamente

debemos reconocer que para que ese resultado se dé requiere de compromiso y responsabilidad de todas las partes. Ahora bien, en relación a todo lo anterior la pregunta subsecuente será ¿para qué dedicar esta investigación a sustentar la inclusión de protección laboral en los procesos de apertura comercial?. Mi respuesta sería que, dadas las circunstancias actuales de retraso social y de acelerada integración, el valor del contenido de esta investigación es el de opinar y ofrecer una propuesta en un momento en el que todavía las sugerencias pueden tener relevancia, ya que, de seguir con el rumbo actual lo que está en juego es mucho, especialmente si las pérdidas son valoradas en términos sociales.

Así al retomar los elementos que han ayudado al crecimiento económico y la productividad de la fuerza laboral en países apegados a principios laborales internacionales y con las observaciones que se han hecho notamos que, la adopción de estándares de protección a derechos laborales fundamentales facilita el desempeño económico positivo ya que, trabajadores mejor representados reciben mejores beneficios con lo que potencialmente se disminuyen los procesos de exclusión social, lo cual legitima a los gobiernos democráticos y facilita el incremento de las habilidades de los trabajadores que aumentan la productividad.

De esta forma, mi propuesta gira en torno a 3 ejes. El primero, contrario a la tendencia actual de analizar las variables políticas, económicas y sociales en términos independientes, éstas deben ser consideradas bajo una visión integral, por la cuál su interdependencia sea puesta en perspectiva, para de ahí manipularlas adecuadamente y obtener beneficios generalizados y sostenibles. Segundo, los tratados de libre comercio, en su calidad de acuerdos entre naciones en búsqueda de prosperidad, deben establecer parámetros estrictos y bien estipulados que consideren dicha prosperidad no sólo en

términos económicos sino que exalten la protección de derechos humanos y laborales fundamentales como parte de ella –más aún dado que en su mayoría ya todos han ratificado con anterioridad tales compromisos. Tercero, los acuerdos comerciales de magnitud como ALCA deben incluir provisiones que afirmen tales compromisos y que promuevan la progresiva evolución de los estándares relacionados, de igual forma deben prever la creación de mecanismos que permitan la verificación y permanencia de las protecciones durante la vigencia del acuerdo; y, ante todo, atender las circunstancias particulares de cada país a la hora de entrar a la integración y tratar de aminorarlas mediante mecanismos apropiados.

Siguiendo la línea del primer eje de propuestas, en el caso particular del ALCA, dado que sus treinta y cuatro integrantes tienen membresía en la OIT, y sostienen compromisos para “respetar, promover y llevar a cabo de buena voluntad”³⁹ los principios concernientes a los cuatro derechos básicos reconocidos en la Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo, el acuerdo acerca de dichos temas supondría facilitarse. Sin embargo, a pesar de las iniciativas de integración, su consecuente aumento de relaciones comerciales y los compromisos adquiridos desde 1998, existe para la región un común denominador por el cuál la mayoría de los miembros mantienen grados bajos de cumplimiento en cuestiones de estándares y protecciones laborales. Por tanto, una prioridad será incluir esta nueva perspectiva integradora, la cuál les permita reconocer la urgencia de atender todas las esferas implicadas en el desarrollo con el fin de obtener resultados distintos a los de la actualidad. Así, a través de esta nueva forma de entender los fenómenos de integración desde perspectivas holistas, y analizar las propuestas de las

³⁹ Como está estipulado en los objetivos de la organización, disponible en <http://www.oit.org/public/spanish/about/iloconst.htm#pre>

diversas voces involucradas seremos capaces de alcanzar un acuerdo más benéfico para todos. Desde mi punto de vista, no hay que tener miedo a la consideración de protecciones laborales en la concertación de tratados de libre comercio y mucho menos a la participación de todos los actores sociales involucrados, pues no se cuenta con evidencia sobre algún caso en los que estas condiciones hayan afectado en el corto o en el largo plazo el desarrollo de la economía y condenado a un país al subdesarrollo. Al observar el grado de evolución en estas cuestiones en la región americana se nota que, por el propio bien de la legitimación social del proceso de integración en general y del ALCA en particular, no es recomendable mantener a los trabajadores en las condiciones actuales de trabajo ni a los actores sociales con el nivel de participación que hoy tienen.

En seguimiento de la segunda línea de propuestas, consideramos es importante se promuevan al interior de los países acciones reales para el cumplimiento de los compromisos ante la OIT. En cuanto a las propuestas específicas de aplicación nacional Polaski (2003) menciona la creación de programas de asistencia para capacitación y programas de re-entrenamiento para trabajadores desplazados por los procesos de apertura, tanto para trabajadores de servicios como manufactureros. Igualmente, recomendamos la revisión de ciertos documentos los cuáles podrían, eventualmente, proporcionar una guía práctica para los propósitos de un acuerdo como ALCA. A saber, el proyecto de seguimiento sobre estándares laborales y acuerdos de integración del proyecto conjunto de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (IACML, por sus siglas en inglés) y la OIT⁴⁰; el documento *Modernizing labor administration concept: Paper for an americas institute for professional labor administration* presentado por el gobierno canadiense ante la

⁴⁰ Disponible en http://www.oas.org/documents/ConferenciaTrabajoBrazil/ReporteTrabajoGrupo1_eng.pdf

OEA⁴¹; la Agenda de Trabajo Decente de la OIT, el documento de la ICFTU *Guía sindical sobre globalización*⁴², y por último el documento de Sandra Polaski *Trade and Labor Standards: A strategy for developing countries*⁴³.

Para que esta línea de propuestas sea efectiva y duradera en tiempo, requiere integrarse con la tercera línea de propuestas la cual se refiere a los pasos necesarios para asegurar la instalación de los compromisos adquiridos. De llevarse a cabo el ALCA, debe incluir en el cuerpo del tratado fórmulas que permitan de manera ineludible a los países firmantes obligarse a la promoción y protección de los estándares laborales establecidos por la OIT. Además, destacamos por una parte, la primordial construcción de un mecanismo capaz de verificar el cumplimiento de los compromisos laborales. Como complemento esencial, consideramos la planeación de campañas, que pueden ser llevadas a cabo por este mecanismo, para promover el cumplimiento de estos derechos más que como un deber ético y social, como una condición *sine qua non* para la estabilidad política y por ello una sórdida inversión a largo plazo.

La propuesta oficial estadounidense (Noiseaux,2004), postula que una medida conveniente para la correcta realización de los objetivos del tratado es la creación de un grupo de estudio que identifique las áreas en las que existe acuerdo y los asuntos que requieren mayores esfuerzos, y así crear un proceso de mayor cooperación entre ministerios gubernamentales. Es interesante contrastar aquí la propuesta de la ICFTU (2004), por la cuál demanda mayor coherencia entre el trabajo del FMI, el BM, la OMC, la OIT y otros cuerpos de Naciones Unidas. Propone desarrollen fórmulas de trabajo *interallia* para

⁴¹ Documento presentado en el Encuentro Técnico Preparativo Previo a la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo en Brasilia; Brasil, 2003. OEA/Ser.K/XII.13.1.TRABAJO/RTP/doc.10/03

⁴² Disponible en <http://www.icftu.org/pubs/globalisation/>

⁴³ Publicado en línea por Carnegie Endowment for International Peace <http://www.carnegieendowment.org/>

sobrepasar las deficiencias del sistema multilateral por falta de participación y coordinación entre países, podrían formar una oficina para este fin. Esta propuesta aunque promueve más la cooperación, también carece (al igual que la estadounidense) del carácter jurídico necesario para hacer que sus decisiones sean acatadas. La creación de instituciones de impartición de justicia en materia laboral forma parte de las propuestas de la sociedad civil hemisférica a través de la Alianza Social Continental. Cualquier mecanismo que se cree para aplicar sanciones (en caso necesario) debe operar de manera pública y abierta, con representación idónea de los trabajadores –específicamente a través de organizaciones democráticas y libres (ASC-HSA,2003). Es importante considerar estas propuestas respecto a un órgano que apoye la implementación efectiva de la dimensión social en el proceso de integración americano ya que, como se ha mencionado antes, la consideración de todas las propuestas es lo único que garantiza una mejor perspectiva de las potencialidades para ALCA.

Por otra parte, en las recomendaciones del reporte de la Comisión mundial sobre la dimensión social de la globalización⁴⁴, urge reconocer el rol fundamental que juegan las organizaciones sindicales en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, p.e. los objetivos del milenio en cuanto a reducción de la pobreza. En cuanto a la participación que deben tener las organizaciones sindicales en la toma de decisiones de política internacional, apoyamos la propuesta de la mencionada comisión en cuanto al establecimiento de un sistema de consulta formal con estructura bidireccional que favorezca la comunicación de arriba hacia abajo y viceversa.

Además de lo anterior, dado que es fundamental construir sobre la base del trabajo realizado, para facilitar y promover el establecimiento de la dimensión social en el proceso

⁴⁴ Disponible en <http://www.ilo.org/public/english/fairglobalization/index.htm>

de integración ALCA -y no morir en el intento- proponemos la revisión de los siguientes documentos: la Declaración sociolaboral del MERCOSUR⁴⁵, la Carta Social Andina⁴⁶, los comentarios de la Sociedad Civil al ALCA⁴⁷, el reporte *Comercio Internacional y estándares laborales básicos* publicado en el 2000 por la OCDE, el reporte final de la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la OEA⁴⁸, el documento *Alternativas para las Américas* publicado por la Alianza Social Continental⁴⁹ y por último el documento *America's plan for the Americas* publicado por la Alliance for responsible trade⁵⁰.

Por todo lo anterior, un acuerdo hemisférico aceptable debe no sólo repetir las políticas comerciales fallidas del pasado, por el contrario, supone incorporar las lecciones que hemos obtenido acerca de las debilidades de los patrones actuales. El éxito o el fracaso del futuro acuerdo ALCA dependerá de la voluntad y habilidad de los gobiernos firmantes para desarrollar una integración comercial hemisférica que atienda las dimensiones social, económica y política del comercio y no sólo aquellas de los intereses de las corporaciones. Para garantizar esto, proponemos la creación de un fondo que atienda las asimetrías en la región a la hora de la integración y permita a las economías adaptarse a los impactos de la mayor competencia al tiempo que se comprometa a la búsqueda de condiciones para el *trabajo decente*. La propuesta de la ASC-HSA (2003) incluye: la creación de fondos administrados en el ámbito nacional y pagados por los patrones, y en el caso de los países

⁴⁵ Disponible en <http://www.mercosur-comisec.gub.uy/INDEX-comisec/Mercosur/Basicos/Documentos/DeclSocioLaboral/declaracion%20sociolaboral%20espanol.html>

⁴⁶ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/dec25-3-00.htm>

⁴⁷ Para efectos de relevancia con el tema de nuestro estudio destacamos las propuestas de Thea Lee y William Klinefelter FTAA.soc/civ/94/3.junio.2003 y de la organización Citizen Trade Campaign FTAA.soc/civ/88/27.mayo.2003

⁴⁸ Final Report OEA/Ser,K/XII.13.1TRABAJO/doc.18/03, con fecha 1 de noviembre 2003

⁴⁹ Disponible en http://www.asc-hsa.org/castellano/download/43_Alternativas%20Enero%202003.pdf

⁵⁰ Editado por Sarah Anderson del Institute for Policy Studies y Karen Hansen-Kuhn de Development GAP, disponible en <http://www.art-us.org>

en desarrollo, por fondos internacionales, para compensar la pérdida de empleos por reestructuraciones; programas de capacitación de mano de obra; desarrollo de infraestructura e incentivos para la creación de empleos. Se prevee asimismo la creación de un fondo específico para financiamiento de programas de ajuste dirigidos a las áreas que se vean impactadas negativamente por el movimiento de capitales, casos en los que los empleadores podrían tratar de evadir sus obligaciones con los empleados al cambiar su producción a otros países donde pueden recortar sus costos. Al respecto, destacamos la fundamental importancia de encontrar mecanismos que comprometan a los empleadores a cumplir con los pagos correspondientes a los trabajadores al momento de cerrar sus plantas.

Al formalizarse las relaciones laborales a través de convenios internacionales los resultados se reflejan en mejores estándares en el trabajo que favorecen ambientes sociales más convenientes para la estabilidad económica. La adecuada composición de los organismos de toma de decisión correspondientes será la clave para garantizar que los intereses de todos los involucrados estén representados y, con ello, asegurar que sea un acuerdo conveniente para todos. Es así que, sólo a través de parámetros claramente establecidos para las relaciones obrero patronales en el hemisferio, podremos esperar la cooperación efectiva de las sociedades americanas frente a los compromisos de integración. Además, como promueve la organización Human Rights Watch (2002), es fundamental aclarar en el cuerpo del acuerdo el *principio de paridad*, por el cuál ninguna otra provisión, ya sea sobre inversiones o cualquier otro tópico de los incluidos en la negociación, supone prevalecer sobre ninguna otra, y mucho menos sobre las provisiones laborales.

Aceptar que los trabajadores deben también participar de los beneficios que reditúan del crecimiento económico y no sólo ser recipientes de las desventajas que traen las crisis

económicas no es solamente una forma diferente de aproximarnos a la globalización y sus procesos integracionistas, sino, como menciona Mamphela Ramphele, director de desarrollo humano del Banco Mundial “es la mera esencia de humanidad”. Para fundamentarlo, sólo me remonto a los principios de lo que hoy llamamos civilización, principio en donde la noción aristotélica de buen gobierno se determina por justicia e interés común.

A manera de conclusión, observamos que la coordinación de esfuerzos entre los actores de la política mejora las condiciones para la concertación de acuerdos internacionales, así como promueve resultados más duraderos en estabilidad social. Para lograr una economía en donde la ecuación sea *win-win*, los estándares laborales deben ir de la mano con la construcción y mejora de capacidad institucional y confianza entre todos sus actores, referimos específicamente la relación sana entre trabajadores, empleadores y gobiernos. Es conveniente promover más foros tripartitos para la discusión pública de estos asuntos.

Concluyendo, las normas laborales defendidas en esta investigación son tanto derechos humanos fundamentales como la base para una buena política de desarrollo. Estos derechos han sido reconocidos y aceptados como Derechos Universales prácticamente por todos los países del mundo, tanto por conducto de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) de las Naciones Unidas como por la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de Trabajo de 1998 de la OIT. De acuerdo con estos convenios globales, estos derechos no podrán negarse, porque son inherentes a los seres humanos. No dependen de gastos, sino más bien de voluntad política, de liderazgo fundamentado en fuertes principios y de una cultura que requiere cumplimiento del predominio de la ley tanto por los fuertes como por los débiles (Polaski,2003:23).