

**ANEXO C – Dimensiones laborales de la integración desde la perspectiva de los trabajadores
Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE)**

**XII Conférence interaméricaine des ministres du Travail
XII Inter-American Conference of Ministers of Labour
XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo
XII Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho**

Dimensión laboral de la Cumbre de las Américas
Conferencia de Ministros de Trabajo de las Américas
Montevideo, Uruguay, Abril 2003

Este documento representa la posición del consenso del COSATE.

Sin duda alguna, la capacidad que tiene un proyecto de integración económica de generar altos niveles de empleo y trabajos decentes constituye la prueba decisiva de su propio éxito a los ojos del movimiento laboral.

1. ¿Qué tipo de proceso de integración?

Al pensar en como se tratan las preocupaciones laborales en el proceso de integración también nos preguntamos de qué tipo de proceso de integración estamos hablando. Para los sindicatos, esto subraya el problema principal con la iniciativa actual del ALCA: el proceso se sitúa en una agenda política y económica que favorece una cierta visión del mundo, es decir reducir el papel del gobierno en los asuntos económicos y dejar que sean los actores sociales que tomen las decisiones económicas fundamentales.

Además, eso crea una parcialidad exterior en el camino hacia el desarrollo. Lo que lo maneja ya no son las necesidades de la gente y de los contratistas en el ámbito nacional, son las demandas de los mercados e inversionistas extranjeros. Por consecuencia, el desarrollo nacional se vuelve más vulnerable a los golpes exteriores, que a menudo son especulativos.

Esto no sugiere que el comercio exterior no tiene importancia. Está claro que es una parte incontestable de cualquier estrategia de desarrollo. Sin embargo, el comercio sigue siendo sólo una manera para llegar a un fin. Como tal, ya le hemos dedicado demasiada de nuestra atención colectiva en los últimos años. Para nosotros, la pregunta no debe ser: ¿cómo podemos aumentar lo más posible el comercio exterior y los flujos de inversiones? Si no, ¿qué combinación de políticas nacionales y multilaterales es la mejor para llevar al desarrollo y al pleno empleo?

A menudo, los defensores de la liberalización del comercio lo hacen valer, como si la globalización fuera un proceso objetivo inevitable. Es verdad que ciertos avances en las tecnologías de transporte y de comunicación han favorecido la rápida diseminación de las actividades económicas en el planeta, pero la mayor parte de lo que llamamos globalización ha sido el resultado de decisiones de política. Por ejemplo, podemos recordar que fue por una decisión política que los países internacionalizaron los movimientos de capitales a principios de los años 80, así como también liberalizan radicalmente los flujos de comercio desde los últimos veinte años. En teoría, todavía podemos decidir qué es lo que constituye el nivel adecuado de participación entre la economía nacional e internacional, y qué tipo de clima económico multilateral deseamos construir.

**ANEXO C – Dimensiones laborales de la integración desde la perspectiva de los trabajadores
Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE)**

Lo más inquietante para el movimiento laboral es que, por medio de las negociaciones del ALCA y de otros acuerdos similares, nos estamos dedicando a someter los compromisos internacionales a un modelo económico que en gran parte no ha dado resultado.

Al nivel más básico, las políticas neoliberales han fallado mismo en favorecer el crecimiento económico. En realidad, los últimos veinte años han sido testigos de una caída general de las tasas de crecimiento para la mayoría de países del mundo. Por ejemplo, en América Latina, la tasa del crecimiento económico de los años 90 es inferior a la del período 1950-80. En efecto, sólo tres países han presentado un mejor rendimiento: Chile, Uruguay y Argentina.

A cambio, estas decepcionantes tasas de crecimiento han tenido efectos evidentes sobre los mercados laborales donde las tasas de crecimiento del empleo han sido generalmente decepcionantes, y el desempleo y el empleo informal han aumentado. Como era de esperarse, esto también ha tenido un impacto negativo sobre la desigualdad de los ingresos, un hecho que es hoy ampliamente reconocido mismo por los defensores de las políticas neoliberales como por ejemplo el Banco Mundial. El bajo crecimiento del empleo y el aumento de los empleos precarios han hecho naturalmente que la proporción de gente pobre aumente. Hoy en día, hay cerca de 200 millones de personas que viven con menos de 2\$ al día en América Latina. Debemos recordar que todo esto sucedió en el contexto de la liberalización del comercio, donde el promedio del obstáculo arancelario en la región pasó de más de 40% a cerca de 10%, y donde tanto las inversiones en el extranjero como las exportaciones se han incrementado dramáticamente.

El caso de México es particularmente revelador aquí, puesto que ese país ha firmado más tratados comerciales que cualquier otro país del mundo, incluyendo, entre otros tratados, el TLCAN. México demuestra que aunque los tratados comerciales logren aumentar las exportaciones y las inversiones en el extranjero, es posible que no aumenten la economía nacional y el desarrollo social.

En efecto, bajo el impetuoso TLCAN, las exportaciones mexicanas se han duplicado y el flujo de inversiones directas en el extranjero se ha prácticamente triplicado. Sin embargo, ésto ha tenido un impacto mínimo sobre la tasa de crecimiento económico global y sobre el crecimiento del empleo. Es así porque casi no hay relación entre el sector de las exportaciones y el resto de la economía mexicana, y porque más empleos fueron desplazados por las importaciones y una economía nacional débil. Por ejemplo, el sector industrial que absorbe dos tercios de todas las inversiones extranjeras y cuenta por el 87% de las exportaciones mexicanas, emplea menos gente hoy en día que en 1993.

Además, como lo demuestran estas cifras, la productividad aumentó enormemente en el sector industrial. Desde 1993, la productividad ha aumentado de cerca de 45%; sin embargo, los salarios reales han disminuido de 10% porque los trabajadores no pudieron capturar algunas de esas ganancias. Importa subrayar aquí que esta desasociación entre la productividad y los salarios no es un fenómeno del 'Sur', pero también se presenta en el 'Norte'.

**ANEXO C – Dimensiones laborales de la integración desde la perspectiva de los trabajadores
Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE)**

He ahí el problema que resulta de una estrategia de liberalización fuertemente orientada hacia la exportación: relaciones débiles con la economía nacional a causa de los bajos salarios, pocas actividades de valor agregado y relaciones limitadas con la industria nacional. Para empeorar las cosas, esta estrategia es vulnerable a los golpes exteriores, y a la competencia de parte de los países donde el costo de la mano de obra es inferior. Ahora, México se está dando cuenta de que el bajo costo de la mano de obra, el acceso privilegiado a los mercados, y la proximidad geográfica no son una garantía puesto que ha visto empleos con elevado coeficiente de mano de obra irse hasta China.

La historia nos ha enseñado que ningún país se ha desarrollado por el simple hecho de haber reducido los obstáculos comerciales y dejado que el mercado abierto se ocupe del resto. De hecho, es lo contrario que se produce. Como lo dijo un reconocido economista del desarrollo, el Sr. Dani Rodrick de la Universidad de Harvard, los países que se han desarrollado exitosamente han sido generalmente

"free to do their own thing, and did so, combining trade reliance with unorthodox policies—export subsidies, domestic-content requirements, import-export linkages, patent and copyright infringements, restrictions on capital flows (including foreign direct investment), directed credit and so on— that are largely precluded by today's rules."¹

De nuevo, el proyecto de integración económica que se presenta en el ALCA propuesto suprime casi todos los instrumentos y márgenes de maniobras que tiene un país para asumir su estrategia de desarrollo y poder asegurar el pleno empleo. Así, bajo el ALCA propuesto, un país, entre otras cosas:

- pierde su capacidad de imponer requisitos de rendimiento a los inversionistas extranjeros para generar empleos locales, utiliza un nivel mínimo de insumos nacionales;
- pierde la capacidad de establecer una diferencia a favor de las pequeñas empresas locales para fomentar el desarrollo regional;
- pierde el control del flujo de capital hipotético y se vuelve más vulnerable a las fluctuaciones instigadas del exterior;
- pierde la capacidad de utilizar la contratación pública para promover el desarrollo local;

Si de veras nos importa la dimensión laboral y de empleo del proceso actual de integración, esa preocupación debe reflejarse en el mero centro del proyecto de ALCA en sí, no sólo en discusiones paralelas como se da el caso actualmente.

De nuevo, el principio director debe de ser 'desarrollo' y no 'comercio', y debemos examinar cuales son algunos de los obstáculos reales que se presentan para poder lograr el pleno empleo con los trabajos decentes. Sugerimos que esto nos llevaría a reconocer que los desafíos multilaterales clave para fomentar el desarrollo en este hemisferio no son los tratados radicales de liberalización del comercio, sino:

¹ Dani Rodrick, *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, PNUD, octubre 2001, p. 28.

**ANEXO C – Dimensiones laborales de la integración desde la perspectiva de los trabajadores
Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE)**

- el papel importante que desempeña nuestro estado respectivo en legar estrategias de desarrollo y hacer espacio para acomodarlas;
- la necesidad de tratar con urgencia la situación de la deuda de los países en vías de desarrollo, y por ende liberar nuevos recursos para enfrentar los desafíos;
- la necesidad de encontrar maneras de estabilizar los mercados financieros para prevenir las crisis financieras devastadoras que han devastado el hemisferio no menos de tres veces en menos de diez años.

Tal y como se presentan, el alcance de estas preguntas va más allá de la 'dimensión laboral' como tal. Sin embargo, se deben hacer resaltar porque explican en gran parte porqué la mayoría de sindicalistas en las Américas no están convencidos con el proyecto de ALCA y se opondrán al proceso de integración en la forma que se propone actualmente.

Con respecto al aspecto de fondo del ALCA, la Conferencia de Ministros de Trabajo podría desempeñar un papel importante en el proceso de ALCA si insisten en que, al mínimo, se proceda a una evaluación global de los posibles impactos de los tratados que han sido propuestos sobre las cuestiones relativas al trabajo y al empleo, y se sugieran políticas y programas de ajuste orientados hacia la toma de medidas para tratar los problemas anticipados.

2. La dimensión laboral

Naturalmente, también hay mucho que hacer en la dimensión laboral misma. La cuestión no se ha considerado lo suficientemente importante para garantizar un grupo de negociación en el proceso del ALCA, pero esto no nos debe impedir de ser ambiciosos. En esta área, tenemos el privilegio de poder aprender de la experiencia que los tratados e instrumentos existentes nos han dejado.

Si el proceso de integración funciona y convence a los trabajadores, se debe dedicar una atención específica y sería a la aplicación de los derechos laborales fundamentales. Primero, porque son una parte esencial de la comunidad democrática que queremos crear en las Américas. Segundo, porque el respeto de esos derechos básicos es esencial para asegurar que no tomamos el 'camino malo y estéril' que lleva al desarrollo económico; en vez de esto, nos aseguramos que los trabajadores y sus comunidades comparten realmente los beneficios de la liberalización del comercio.

Cuando hablamos de los derechos básicos de los trabajadores, nos referimos específicamente a los que están formulados en la Declaración de la OIT, los cuales son fundamentales a otros derechos laborales. Así como el proceso de la Cumbre de las Américas está abierto sólo a las democracias, el respeto de los derechos humanos y laborales de base deben de ser una condición para la membresía.

Ha habido bastante resistencia a la idea de unir los privilegios comerciales al respeto efectivo de los derechos laborales fundamentales. En vez, se ha sugerido que la cooperación y la persuasión moral serán suficientes para asegurar los adelantos en el área. Sin embargo, como lo hemos visto en el caso del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, numerosas denuncias sobre las violaciones, hasta de los derechos básicos como la libertad de asociación, no han traído remedio alguno a los trabajadores concernidos, y han tenido poco efecto sobre el cumplimiento de la ley. Hoy en día, el

**ANEXO C – Dimensiones laborales de la integración desde la perspectiva de los trabajadores
Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE)**

proceso está tan desacreditado que se ha vuelto prácticamente ignorado

Debe de estar claro que la finalidad no es de unir los derechos comerciales y laborales, sino de ver a que esos derechos se cumplan efectivamente. Por consecuencia, para nosotros el mejor escenario sería que los países que contraen el ALCA adhieran a una forma de Carta Social, que definiría los derechos humanos y laborales sustantivos, y creen un tribunal independiente para juzgar las denuncias hechas por el público. Tal solución tendría ventajas incontestables, una de las cuales sería que la iniciativa les pertenecería a los trabajadores que han visto violados sus derechos y que no pueden obtener reparación en su sistema judicial nacional. Como tal, el proceso no estaría relacionado al comercio, pero sin embargo ofrecería una garantía significativa de que, a fin de cuentas, los derechos serán cumplidos.

Como saben, esa institución independiente y los instrumentos legales para cumplir este trabajo ya existen bajo la forma de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el Protocolo de San Salvador. Lo que se requiere es la ratificación por los países como Canadá y Estados Unidos, y la voluntad política de darles a esos instrumentos e instituciones la autoridad y los recursos que necesitan para hacer el trabajo de manera adecuada.

Claro, una relación entre los privilegios comerciales y los derechos laborales como los que se encuentran en el ALCAN constituye sólo una pobre 'segunda mejor' opción. De no poderse aplicar la 'primera mejor' solución, sería necesario conjurar los peores excesos posibles de la liberalización del comercio. Como se prevé típicamente, este proceso involucraría un procedimiento de queja, un mecanismo de evaluación independiente, un compromiso de las partes de trabajar para remediar el problema, la provisión de asistencia técnica, y sólo después de demostrar que una "pauta persistente de no aplicación" no se corrige, se permitiría la imposición de multas o penalidades comerciales. Subsidiariamente, podemos visualizar un mecanismo incitativo donde un buen registro con respecto a la aplicación de las normas laborales básicas podría llevar a una rápida reducción de los obstáculos arancelarios.²

Como se dijo anteriormente, los mecanismos que existen actualmente bajo el ALCA no logran lo que se requiere. Primero, no son fáciles de usar para la verdadera víctima del abuso de los derechos laborales. Segundo, implican un proceso de arbitraje no independiente (en las primeras etapas clave del tratamiento de una queja) y por ende deja la iniciativa en manos de los gobiernos. Tercero, el proceso de revisión es largo y en todos los casos no resulta en remedio alguno para los trabajadores involucrados. Cuarto, las sanciones sólo se aplican a un subconjunto de normas laborales cubiertas, e implican multas que son pagadas por el gobierno... a sí mismo.

Más generalmente, debería hacer resaltar que la condición *sine qua non* para el éxito de

² Sandra Polanski del Carnegie Endowment for International Peace propuso tal sistema de incentivos en un informe presentado al Gobierno de los E.E.U.U. Consultar la publicación titulada *América Central y los EE. UU. enfrentan un desafío —y la oportunidad de un gran adelanto— en los derechos de los trabajadores* en el sitio www.ceip.org/trade.

**ANEXO C – Dimensiones laborales de la integración desde la perspectiva de los trabajadores
Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE)**

este tipo de 'cláusula laboral' es la presencia de recursos válidos para que la asistencia técnica pueda asegurar un seguimiento y un cumplimiento apropiados. Los países ricos del hemisferio tendrían entonces la responsabilidad moral de asegurarse que un conjunto adecuado de recursos se vincule a cualquier tratado de cooperación laboral. Un rol que la Conferencia de Ministros de Trabajo podría desempeñar sería justamente el de completar una evaluación de las necesidades sobre esta cuestión. De nuevo, el espíritu no es punitivo, pero es necesario ofrecer incentivos para alcanzar el nivel de respeto para los derechos laborales fundamentales.

Finalmente, sería importante crear organismos de monitoreo y comisiones asesoras permanentes en el hemisferio para seguir con la realización de altas normas laborales. La primera tarea de un organismo de monitoreo sería de hacer re-evaluaciones periódicas para evaluar el progreso, dispensar pericia técnica y supervisar las tendencias del mercado laboral. Claramente, dicho organismo trabajaría en estrecha colaboración con la OIT y por ende aseguraría una coherencia creciente entre los instrumentos y procesos regionales e internacionales.

Una de las funciones de ese organismo sería asegurarse que el programa laboral no se deje de lado y que cada cual esté enfocado. Como en la OIT, el órgano de dirección podría tener una estructura tripartita para que la dicha agenda y los programas reflejen las necesidades de todas las partes involucradas y promuevan el diálogo social. Aquí la experiencia de las instituciones laborales del MERCOSUR, no obstante sus límites, nos lleva a confiar en que el tripartismo se puede poner a funcionar en el ámbito regional.³

Ya existen instituciones e instrumentos que se pueden poner a funcionar, y se pueden crear unos nuevos. Las verdaderas pruebas para el ALCA y la Cumbre de las Américas serían de ver si su marco deja suficiente espacio para que las políticas logren el desarrollo y el pleno empleo en los países miembros, y de ver si verdaderamente le dan, en el último análisis, suficiente prioridad a las preocupaciones laborales como al resto de la agenda.

³ Ver por ejemplo el artículo de María Carmen Ferreira, "La dimensión social de la integración. Experiencia del Mercosur" en *Dimensión social de la globalización y procesos de integración*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2002. Sin embargo, debemos notar que la evaluación realizada por los sindicatos involucrados es mucho más crítica que la que se presenta en ese documento.