
Los estándares laborales y el Área de Libre Comercio de las Américas*

KIMBERLY ANN ELLIOTT**

Resumen

La Cumbre de Miami que dio inicio al proceso del Área de Libre Comercio de las Américas reconoció que los mercados libres y las sociedades libres funcionan mejor cuando trabajan juntos. Los principales estándares laborales —la libertad de asociación y el derecho a organizarse y negociar colectivamente— son derechos fundamentales y, en un ambiente que promueva la democracia y las economías orientadas hacia el mercado, como lo pretende el ALCA, no hay intercambio posible de estos principios por desarrollo; de hecho se convierten en un apoyo mutuo. Al revisar la información de la Organización Internacional del Trabajo sobre la elaboración de estándares laborales centrales en el hemisferio se observa que hay considerable espacio para el progreso, incluso en los sectores de la exportación. Los avances recientes en el manejo de los asuntos laborales en los acuerdos comerciales estadounidenses también sugieren que los estándares laborales no pueden pasarse por alto si se quiere que el acuerdo del ALCA sea aprobado en el Congreso de Estados Unidos.

Abstract

The Miami Summit launching the Free Trade Area of the Americas process recognized that free markets and free societies work best when they work together. The core labor —standards freedom of association and the right to organize and bargain collectively; freedom from forced labor; the abolition of child labor; and freedom from discrimination— are fundamental rights and, in an environment that promotes democracy and market-oriented economies, as the FTAA is intended to do, there is no trade-off between these principles and development; indeed, they become mutually reinforcing. A review of International Labor Organization information on implementation of core labor standards in the hemisphere suggests that there is substantial room for progress, including in export sectors. Recent developments in the treatment of labor issues in US trade agreements also suggests that labor standards cannot be ignored if an FTAA agreement is to gain approval in the US Congress.

Palabras clave: estándares laborales, libertad de asociación, acuerdos comerciales, áreas de libre comercio, Área de Libre Comercio de las Américas.

Key words: labor standards, freedom of association, trade agreements, free trade areas, Free Trade Area of the Americas.

* Mis más sinceros agradecimientos a José Manuel Salazar-Xirinachs, por todos sus comentarios sobre este documento; fueron muy considerados y estimulantes. También deseo agradecer a los participantes de dos seminarios de proyecto: uno en la Universidad de Harvard, en mayo del 2002, y el otro en Punta del Este, en diciembre del mismo año. Mi reconocimiento para Alicia Robinson, por ayudarme a recopilar información relacionada con estándares laborales y exportaciones en la región. Finalmente, los puntos de vista aquí expresados son de mi entera responsabilidad, y no necesariamente coinciden con aquellos pertenecientes a la Junta Directiva del Instituto, el Comité Consultivo, o cualquier otro miembro del personal.

** Investigadora, Instituto de Economía Internacional.

La Cumbre de Miami, con la que se dio inicio al proceso del Área de Libre Comercio de las Américas, reconoció que los mercados y sociedades libres funcionan mejor cuando trabajan de manera conjunta. Los estándares laborales esenciales (la libertad de asociación y el derecho a organizarse y negociar colectivamente, la negativa ante el trabajo forzado y el trabajo infantil, así como la abolición de la discriminación) son parte fundamental del proceso del ALCA negociado durante la cumbre, porque fortalecen los mercados y la democracia. Estos estándares esenciales son ampliamente reconocidos como los derechos fundamentales de los trabajadores, sin importar el nivel de desarrollo del país o sector donde se desempeñen. Asimismo, dentro de un ambiente que promueve la democracia y la existencia de economías orientadas hacia el mercado (como es la intención del ALCA), no existe ninguna posibilidad de intercambiar estos principios por desarrollo, de hecho, ambos se transforman en conceptos que se refuerzan entre sí.

En un momento en que se reconoce la importancia que tienen las instituciones sociales en el tema del desarrollo, el debate real se genera en torno a cómo y con qué urgencia deben promoverse los valores relacionados con los estándares laborales. En esta discusión, las preguntas se centran en determinar si la preparación y entrada en vigor de los estándares globales del trabajo deben tener o no un vínculo explícito con los acuerdos comerciales. Este documento empieza con el caso de los estándares globales del trabajo como un asunto que no sólo es políticamente necesario, sino que también constituye un complemento sustancial para la integración económica del hemisferio. A continuación, se hace un resumen del contexto que rodea la instauración de la esencia de los estándares laborales en el hemisferio. Aquí también se revisan los más recientes avances en el tratamiento de los problemas laborales que surgen a raíz de los acuerdos comerciales, al tiempo que se evalúan varias opciones destinadas a los temas laborales del ALCA.

Debemos mencionar dos asuntos que este documento no aborda detalladamente. Primero, resulta obvio que, para los trabajadores, las implicaciones del ALCA van mucho más allá de los temas sobre normas. En lo que toca a las políticas, existen varios asuntos relacionados con la necesidad de ajuste para la asistencia y redes de seguridad dirigidas hacia otras áreas (véanse Lustig y López Calva, y Ocampo y Bustillo, por ejemplo) y que en este documento sólo se mencionan superficialmente. El segundo asunto que aquí no se trata de forma extensa es el uso potencial de sanciones al comercio, destinadas a poner en vigor los estándares laborales en los acuerdos comerciales. En Elliott y Freeman (2003, capítulo 4) se revisan evidencias sobre la efectividad de las sanciones y la probabilidad de caer en el proteccionismo. En di-

cho texto concluimos que las medidas del comercio pueden ser diseñadas de modo que contribuyan a un mejor cumplimiento de los estándares laborales en situaciones particulares, al tiempo que eviten el abuso proteccionista. También recomendamos que la OMC tenga una participación limitada cuando se trate de disciplinar las violaciones *relacionadas con el comercio* que se cometen al promover la esencia de los estándares laborales, pero coincidimos con quienes argumentan que la Organización Mundial de Comercio debería tener un papel central en la promoción y puesta en marcha generalizadas de los estándares laborales internacionales.

La razón por la cual aquí no se repiten dichos argumentos es el nuevo patrón de las negociaciones bilaterales y multilaterales, el cual sugiere que el impulso para incluir los estándares laborales aplicables en los acuerdos ha dejado el callejón sin salida de lo no negociable, y ha tomado la vía hacia un éxito nominal que en la práctica resulta fútil. A pesar de que los recientes acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y Jordania, Singapur y Chile incluyen la disposición de estándares laborales aplicables, éstos sólo parecen estar dirigidos a encontrar mecanismos comerciales relacionados con el trabajo que incluyan procedimientos elegantes y políticas aceptables. Dichos acuerdos constituyen un precedente útil, que reafirma la importancia de los estándares laborales, aunque todavía no está muy claro si serán capaces de impulsar mejoras en su cumplimiento. Además, es muy probable que los obstáculos de las negociaciones sigan oponiendo resistencia al progreso en el ámbito regional.

Por todo lo antes mencionado, este documento concluye con la propuesta de una nueva ruta, que además de utilizar una vía paralela para la negociación de asuntos relacionados con el trabajo, logre que el progreso obtenido en dichas negociaciones se vincule con las negociaciones comerciales en forma más estrecha de lo acostumbrado.¹ El problema de las vías paralelas es que, ante la ausencia de un compromiso o vínculo político explícito, no hay nada que garantice que los trenes en ambos carriles se muevan a la misma velocidad. De hecho, los defensores de los estándares laborales suponen que el efecto práctico se traducirá en permitir que el tren del libre comercio siga avanzando, mientras el tren de los estándares laborales se queda detenido en la estación. Tanto en este hemisferio como en otras partes del mundo, la atención a estas preocupaciones es la clave para sortear el estancamiento que experimenta la relación entre comercio y estándares laborales.

¹ Otra propuesta similar dirigida a los temas ambientales de las negociaciones del ALCA puede encontrarse en Audley y Sherwin (2002). Carnegie (2001) da una propuesta alternativa que sugiere la desvinculación de las negociaciones comerciales y laborales.

Por qué la globalización, el desarrollo y los estándares laborales deben ir de la mano

Existe relativamente poca controversia sobre la importancia de tres de los cuatro estándares esenciales. Nadie está a favor del trabajo forzado; asimismo, cualquier tipo de discriminación ha sido tachada de moralmente inaceptable. Además, hoy en día se reconoce la discriminación de género como un factor que va en detrimento del desarrollo económico y social (Banco Mundial, 2001). El proceso de la Cumbre también reconoce las necesidades particulares y las vulnerabilidades de los pueblos indígenas en todo el hemisferio, gente que a menudo es marginada y que no puede cosechar los beneficios de la globalización. La abolición del trabajo infantil es bastante más controversial, aunque en términos pragmáticos, no en cuanto a los principios para justificar su existencia (todos están de acuerdo con el objetivo, sólo falta definir cómo hacerlo y a qué velocidad). También existe un amplio consenso acerca de que los países deben eliminar las “peores formas” del trabajo infantil lo más pronto posible, como se definió en la convención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, núm. 182).²

La verdadera polémica en torno a raíz de temas como el derecho a la libertad de asociación, los derechos de los sindicatos asociados y el impulso para vincular el cumplimiento de estándares laborales centrales con las negociaciones del ALCA. Sin embargo, la promoción del diálogo social (lo que incluye a los sindicatos) puede generar reformas económicas más aceptables y sustentables. El establecimiento de los estándares laborales en el ámbito mundial también evitaría carreras que van de fondo a fondo³, en especial cuando se trate de países relativamente desarrollados que compiten con naciones con salarios bajos, pero débiles o no democráticas. La atención que se presta a los estándares laborales también puede dirigirse hacia las críticas que postulan que la globalización económica no está bien equilibrada (tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo), y que se favorece al capital de forma desproporcionada, sobre el trabajo y otros grupos sociales.

² Aquí se incluye el trabajo forzado, el reclutamiento de niños como soldados, actividades ilícitas (como el tráfico de drogas, la prostitución y la pornografía), además de otras actividades consideradas como “peligrosas” por los países que se adhirieron a la convención.

³ Las *carreras que van de fondo a fondo* (races to the bottom from the bottom) representan el deterioro de los estándares laborales hasta su mínimo común denominador, especialmente cuando se habla de la interacción entre países donde los estándares laborales son bajos (N. de T.).

La ambivalencia (u hostilidad) ante los sindicatos de trabajadores proviene en parte de ejemplos en América Latina y otras regiones, de los sindicatos de comercio con poder y monopólicos, que se ajustan a la caricatura de entidades corruptas, elitistas y ambiciosas, interesadas sobre todo en proteger sus ventajas internas a expensas de otros. Desde luego, podría decirse lo mismo de los empresarios y los políticos de las regiones y países donde se presentan este tipo de situaciones. En estos casos, la respuesta apropiada es la misma, tanto para los sindicatos como para los empresarios y los políticos corruptos: exponerlos a la competencia y asegurarse de que sean funcionarios responsables. La globalización y la democratización promueven las “voces frontales” de los sindicatos, lo que puede reducir conflictos, mejorar la productividad y hacer más incluyentes los procesos de reforma y globalización (Freeman y Medoff, 1984). Además, una encuesta del Banco Mundial, dirigida a revelar el efecto que tienen los sindicatos, mostró que la negociación coordinada puede ayudar a que las economías pequeñas y abiertas se ajusten más rápidamente y a un costo menor (Aidt y Tzannatos, 2002). Los resultados del estudio también avalaron la noción de que la presencia de mercados de productos más competitivos restringe el mercado de sindicatos, al igual que el de empresas. No obstante, los sindicatos siguen teniendo un papel muy útil en este contexto, ya que mejoran las condiciones laborales de los trabajadores, impiden que se cometan injusticias y proveen otro tipo de servicios, como la capacitación y el auxilio para la colocación de trabajadores en puestos apropiados.

También es esencial poseer mejores mecanismos de “voz”, para sustentar y ampliar las reformas que necesita la región. Actualmente, las regulaciones del mercado laboral de muchos países latinoamericanos ocasiona que la contratación y despido de trabajadores sean sumamente difíciles y onerosos. La simple eliminación de estas regulaciones es un asunto complicado en términos políticos y, en aquellas áreas donde se ha logrado progresar, han sobrevenido repercusiones negativas para las reformas.⁴ Asimismo, debido a que el crecimiento económico no ha respondido como se esperaba a las reformas de liberalización, los trabajadores a menudo descubren que la flexibilidad laboral constituye un riesgo mayor, sin los incrementos en el empleo prometidos y sin redes de seguridad que los protejan.⁵ Además de la expansión

⁴ Navia y Velasco, cifra 3. Las reformas al mercado laboral apenas ha comenzado en la mayor parte de la región. También véase a Saavedra (mismo volumen, próximamente).

⁵ Véase Saavedra (próximamente) y su análisis de las tendencias en el mercado laboral de América Latina durante el reciente periodo de reformas estructurales. También véase a Lustig y López Calva, y a Ocampo y Bustillo (en este mismo volumen) y sus recomendaciones de cambio para las políticas.

y del afianzamiento de las redes de seguridad, el fortalecimiento de las instituciones de diálogo social constituye un complemento a las reformas destinadas a extender la flexibilidad laboral. Además de otorgar a los trabajadores la posibilidad de expresar su opinión sobre el proceso de las reformas, fortalecer las asociaciones y los derechos de negociación permite a los trabajadores pactar la protección de sus intereses sin tener que recurrir a regulaciones gubernamentales intervencionistas y detalladas. En suma, las reformas del mercado laboral podrían ser más efectivas y menos amargas si fueran organizadas dentro de un contexto incluyente, donde el programa de “trabajo decente” se enfocara en los cuatro pilares que propone la OIT: empleo, estándares, protección social y diálogo social (Somavia, 1999).

Del mismo modo, es necesario fortalecer el papel de los trabajadores en el monitoreo de los estándares laborales. Por sí misma, la ley no constituye el problema más importante en la mayoría de los países, sino la falta de capacidad para ponerla en marcha (una dificultad que se ha agudizado ante la poca rectitud fiscal). Al acudir todos los días a su lugar de trabajo, los obreros están en una posición privilegiada para monitorear el cumplimiento de los estándares laborales, ya sea que estos últimos hayan sido incorporados a través de códigos voluntarios de conducta, mediante acuerdos de negociación colectiva o por razón de regulaciones gubernamentales. Tanto los gobiernos como los empleadores y las corporaciones multinacionales de los países en desarrollo deberían considerar a los sindicatos como un mecanismo de costo–efecto muy positivo, que ayuda a dar respuesta a las presiones que impone la sociedad civil para que exista un mayor monitoreo y verificación de los estándares laborales (particularmente en los países en desarrollo, donde la capacidad gubernamental es limitada).⁶

GLOBALIZAR LOS ESTÁNDARES

Sin embargo, la verdadera interrogante consiste en determinar si acaso existe alguna razón para la promoción global y la entrada en vigor de los estándares laborales. En primer lugar, aunque existe poca evidencia de la tan temida carrera desde la cima hacia el fondo, un trayecto inverso, es decir, del fondo hacia la cima⁷, sería más plausible, en particular para sectores libres y altamente competitivos por sus precios,

⁶ Saavedra (próximamente) también hace algunas recomendaciones para reformar el proceso de negociación colectiva.

⁷ En estrecha relación con la nota a pie de página núm. 3, en estas líneas se explica la importancia de lograr que los estándares laborales mejoren, es decir, que el común denominador aumente y que, en este caso, la mejora laboral resultante se vea reflejada en sectores tales como el calzado y el vestido (N. de T.).

como el calzado y el vestido. Sin embargo, esto podría evitarse, especialmente en lugares donde haya instituciones democráticas y sociales fuertes. Así, algunos países han comenzado a promover su buen manejo de los estándares laborales como una ventaja *competitiva* para la atracción de corporaciones multilaterales que poseen marcas reconocidas y se interesan en el “aseguramiento de su reputación”. Estos países necesitan la verificación independiente de sus exigencias, tal como hoy en día lo hace la Organización Internacional del Trabajo en Camboya.

Un segundo razonamiento que nos hace dar prioridad a los estándares globales del trabajo es que el apoyo político al actual sistema de gobernación económica global está siendo socavado por la idea de que no posee un equilibrio justo. Las reglas que protegen al comercio, los flujos de capital y la propiedad intelectual han progresado de manera mucho más veloz que las medidas destinadas a la protección de los trabajadores. Si en los países desarrollados la falta de entusiasmo público ante las reglas multilaterales y las negociaciones recíprocas erosiona aún más el apoyo político al sistema de comercio internacional, los países en desarrollo son quienes sufren las consecuencias.

De hecho, los países en desarrollo que sean progresivos y democráticos podrían tener especial interés en fortalecer la ejecución de los estándares laborales *internacionales* para resolver potenciales problemas de acción colectiva. Aunque existe poca evidencia de una “carrera desde la cima hacia el fondo”, Chau y Kanbur (2000) han desarrollado un modelo teórico que demuestra cómo podría desarrollarse una “carrera del fondo al fondo”, en especial cuando se trata de países pequeños, que no pueden alterar los términos de su comercio. Esto no debe interpretarse como si los estándares laborales más altos debilitaran las ventajas *comparativas*, por lo que Chau y Kanbur hacen notar que esta dinámica depende de una extensa variedad de factores y también puede sortearse.⁸ Como ejemplo podemos citar Costa Rica, un país que, al enfrentarse a la competencia de sectores que por tradición han tenido salarios bajos, observó que su estabilidad política y alto grado de alfabetización podrían ser factores que atrajeran la inversión extranjera en el área de la electrónica y otros sectores de alto valor agregado. En otras palabras, Costa Rica no sólo decidió salirse del trayecto que se desplaza hacia el fondo, sino que fue capaz de hacerlo. Los estudios enfocados a medir el grado de desarrollo nacional tampoco demuestran que los países que tienen bajos estándares laborales crezcan más rápido; por el contrario, la

⁸ Por ejemplo, la suposición que caracteriza el modelo de Chau y Kanbur es que estándares más elevados deberían incrementar los costos y afectar las exportaciones. Sin embargo, en la práctica, los sindicatos podrían aumentar la productividad y con ello compensar los beneficios salariales que normalmente reciben sus miembros. Que la discriminación promueva o deteriore las exportaciones depende de si esto ocurre en un sector comercializado o no.

mayoría de éstos tienden mostrar una correlación negativa entre el nivel de los estándares laborales y la inversión directa de procedencia extranjera (Rodrik, 1996; Morici y Schulz, 2001; Kucera, 2001).

Sin embargo, no todos los países son estables, democráticos y poseen niveles de alfabetización similares a los de Costa Rica. Asimismo, en algunas circunstancias, la represión que se ejerce sobre los estándares laborales puede traducirse en ventajas competitivas (o en la percepción de poseer dichas ventajas) para una empresa o sector en particular. Algunos estudios han determinado la existencia de una correlación entre varias medidas de estándares bajos y la exportación de textiles y del vestido por parte de países donde los salarios son bajos, aunque estos resultados no son suficientemente contundentes. Por otro lado, hay estudios que demuestran que los costos laborales no se ven afectados (Rodrik, 1996; Morici y Schulz, 2001; Kucera, 2001; Elliott y Freeman, 2003, capítulo 1 del estudio). Aún así, existen países y empleadores que se comportan como si la mejora en el cumplimiento de los estándares laborales, en especial la que se refiere a la libertad de asociación, hiciera peligrar el monto de sus ganancias. Bangladesh, Pakistán y Panamá, junto con otros pocos países, restringen de forma explícita los derechos a la organización y negociación de las zonas y sectores que se dedican a la exportación.⁹ En la práctica, los problemas están bastante más diseminados y, cuando se los entrevista en privado, los funcionarios de algunos de estos países admiten que los inversores extranjeros amenazan con no invertir si tienen que lidiar con los sindicatos (OIT, 2002, p.7).

No obstante, en lo que se refiere a las negociaciones comerciales, el ex ministro de comercio costarricense, José Manuel Salazar–Xirinachs (2003, p. 336) declara que la gran mayoría de los países en desarrollo están más interesados en solucionar los continuos desequilibrios que presenta el acceso al mercado, y que comprenden los debates sobre trabajo, medio ambiente y otros tantos temas como desviaciones de su prioridad central. Sin embargo, las crecientes reacciones contra las reformas del Consenso de Washington, que se han presentado en América Latina y otras partes del mundo, sugieren que las preocupaciones sobre el desequilibrio que genera la globalización no son privativas de los países desarrollados. Si se desea reconstruir el apoyo a la liberalización del comercio y a otras reformas orientadas al mercado, es necesario que los gobiernos también atiendan los asuntos laborales y sociales. De igual forma, los países en vías de desarrollo están interesados en evitar reacciones adversas ante este tipo de acuerdos y ante el sistema de comercio multilateral, en especial cuando se trate de consumidores y votantes en Estados Unidos, Canadá y otros lugares.

⁹ Sin embargo, se han observado algunas señales de progreso. Tras años de presión por parte del gobierno de Estados Unidos, la OIT y otras organizaciones, Bangladesh anunció que permitiría la actividad sindical de las EPZs a partir de enero de 2004 (*Ibid.*).

Además del asunto de la desviación, y a pesar de la retórica sobre la legitimidad de la esencia de los estándares laborales, persiste la preocupación de que la insistencia para lograr estándares globales puede ser sólo un intento desafortunado de imponer instituciones laborales de países desarrollados en los países en vías desarrollo (Salar, 2003, p. 319). Al respecto, hemos aprendido valiosas lecciones sobre lo que no debemos hacer cuando se trate de asuntos laborales en el contexto de los acuerdos comerciales (revisar el acuerdo de la OMC sobre la propiedad intelectual relacionada con el comercio [TRIPS]). Al igual que la OIT, la Organización Mundial de Propiedad Intelectual es un organismo especializado de las Naciones Unidas, cuyos orígenes se remontan a principios del siglo pasado. Sin embargo, como muchas otras de las organizaciones de trabajadores que existen hoy en día, las corporaciones que generan productos ricos en propiedad intelectual la consideran demasiado débil para proteger sus intereses, y desean que la Organización Mundial de Comercio incorpore reglas más fuertes y consistentes en términos de globalización, con las respectivas sanciones para ejecutarlas. El enfoque adoptado por los negociadores de la Ronda de Uruguay, quienes optaron por reglas mínimas, extensas y *uniformes* en lo referente a la propiedad intelectual, contrasta con el consenso sobre estándares laborales internacionales, el cual pone énfasis en principios que son aplicables en el ámbito universal, pero deja un amplio rango para la diversidad de su implantación en el ámbito nacional.¹⁰ Contrariamente a lo que muchos piensan, las convenciones legales, que sientan las bases para la instauración de la esencia de los estándares laborales, también han abierto espacios para las diferencias nacionales y no imponen ningún paquete de reglas para las relaciones industriales. Incluso cuando se tratan asuntos tales como el salario mínimo, origen de la mayoría de las preocupaciones en los países en desarrollo, las convenciones de la OIT se concentran en el proceso, es decir, en “*la maquinaria fijadora de salarios*”, no en los resultados (lo que el salario debería ser en cada caso particular).

Incluso antes de que finalizara su instrumentación, ya habían surgido críticas que señalaban que el acuerdo de las TRIPS era inapropiado para los países pobres. Lo anterior se justificaba debido a que estos países no tienen propiedades intelectuales que proteger y estarían forzados a pagar millones de dólares por año en regalías, derechos y precios monopólicos de las compañías provenientes de países ricos. Para lograr su cumplimiento, los países pobres incluso podrían verse obligados a gastar sus pocos recursos en la creación de una capacidad que les permitiera poner en marcha

¹⁰ El acuerdo sobre las TRIPS otorga cierta flexibilidad en la instauración (fases de acoplamiento más largas para los países en vías de desarrollo y opciones de salida más limitadas en forma de licencias obligatorias en caso de emergencia), pero las reglas básicas son las mismas para todos los miembros de la OMC, a pesar de que sus circunstancias son muy distintas.

esta nueva legislación. A causa de la crisis del sida que se sufre en África, actualmente se está renegociando este acuerdo, a modo de hacerlo más flexible y de reconocer las necesidades especiales que presentan los países menos desarrollados. Esta experiencia parece recalcar la necesidad de un enfoque más preciso para asuntos que, a pesar de ser inusuales, están muy relacionados con el comercio; asimismo, se debe prestar más atención que en el pasado a la necesidad de asistencia técnica y transferencias financieras que demandan los países en desarrollo, en especial cuando éstos deben establecer acuerdos comerciales cada vez más complejos. La TRIP, por ende, no constituye un buen modelo para la inclusión de estándares laborales en los acuerdos de comercio, aunque los argumentos que se utilizaron para promoverla (honradez y cuestiones éticas, la debilidad de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual [WIPO, por sus siglas en inglés], la necesidad de un acuerdo con poderes efectivos) hacen aún más difícil demostrar que los estándares laborales (y ambientales también) no tienen repercusión en los tratados de comercio, en especial cuando las violaciones están *relacionadas con el comercio*.

Existen también otros argumentos políticos de carácter pragmático que solicitan se preste atención a los estándares laborales del proceso del ALCA. En Estados Unidos, la gran mayoría de los encuestados sobre este tema piensa que los acuerdos comerciales deberían incluir estándares laborales mínimos y que se tendría que evitar la compra de alimentos en mal estado. Antes de ser aprobado por la “autoridad de promoción del comercio”, en agosto del 2002, el congreso de Estados Unidos también incluyó los asuntos laborales como objetivo primordial de las negociaciones del ALCA, y parece poco probable que la mayoría republicana en el congreso sea suficiente para ratificar un ALCA que carece de referencias vinculadas con estándares laborales.

La mayoría de los gobiernos de América Latina en principio apoyan los estándares laborales, pero se oponen a incorporarlos a los tratados comerciales, por temor a que puedan ser manipulados para restringir las exportaciones. Esto se debe a la sospecha de que estos principios pueden manipularse para restringir las exportaciones. La experiencia que han tenido los países en desarrollo con las políticas estadounidenses del *antidumping* y de derecho compensatorio orillan a los países en desarrollo a ser suspicaces en cuanto a los rumbos que podría tomar la llamada “protección contingente”. No obstante, dada la estridencia del debate, resulta sorprendente la poca información que proporcionan los actuales vínculos entre comercio y trabajo sobre la validez de dicha aprensión (Elliott y Freeman, 2003, capítulo 4). Reconocida por el apoyo que brindaba a los asuntos laborales, lo que la administración del presidente William Clinton estaba buscando, tanto en el acuerdo colateral del TLCAN, como en el Área de Libre Comercio de Estados Unidos y Jordania, es bastante mo-

desto (este punto se discutirá más adelante) y no ha habido queja alguna contra el acuerdo laboral propuesto por el TLCAN que haya llegado hasta las consultas ministeriales. La administración Clinton tampoco fue más activa que las de sus predecesores en el uso de los derechos de los trabajadores como una excusa para retirar los beneficios comerciales de los países en desarrollo a través del Sistema Generalizado de Preferencias. A pesar de toda la retórica, la administración Clinton hizo muy poco para promover los vínculos entre comercio y trabajo en la práctica. Por una parte, esto se debió a que fue imposible convencer a los socios comerciales de que aceptaran la presencia de vínculos más fuertes. Por la otra, también hay que reconocer que el interés de Clinton en el bloqueo del comercio no era mayor al que tiene el actual presidente de Estados Unidos, George W. Bush (menos controvertido, debido a los diferentes enfoques destinados a fortalecer las importaciones).

En suma, los estándares laborales centrales y la globalización son políticas complementarias que se fortalecen entre sí y compensan sus debilidades. Así como la globalización puede disciplinar las tendencias monopólicas de los sindicatos y denunciar los abusos que cometen tales fuerzas laborales, los estándares laborales esenciales pueden promover un mejor reparto de los beneficios de la globalización. Las oportunidades que otorga la apertura política y comercial, junto con el respeto a los estándares centrales pueden promover el desarrollo del capital humano y garantizar tanto a consumidores como a inversores extranjeros conscientes de que las condiciones son aceptables. Al hacerlo, la atención prestada a los estándares laborales también incrementará el apoyo público a los tratados comerciales.

El estado actual de los estándares laborales en el hemisferio occidental

El cuadro 1 hace una comparación entre los países de América Latina y el Caribe y otras regiones en vías de desarrollo, sobre la base de indicadores disponibles para tres de los cuatro puntos esenciales de los estándares laborales: la incidencia de trabajo infantil (porcentaje de niños de entre 10 y 14 años de edad que forman parte de la fuerza laboral); las diferencias entre la alfabetización de hombres y mujeres (una aproximación de la discriminación por género), y el destino de los sindicatos. En términos generales, los resultados coinciden con lo esperado: la región de América Latina presentó niveles de ingreso relativamente más altos, mayor grado de alfabetización y menores índices de trabajo infantil que las regiones subsaharianas de África, África del Sur y el sur de Asia. Las cifras que arroja el porvenir de los sindicatos son más difíciles de interpretar, puesto que la demanda de sindicatos se incrementa en las regiones donde prevalecen malas condiciones, a la vez que disminuyen don-

de éstas son mejores (esto sin contar la represión política de los sindicatos).¹¹ De este modo, no es sorprendente que las tasas de las regiones más pobres sean más bajas y sus sectores formales más pequeños.

Cuadro 1. América Latina en perspectiva comparativa, 2000

	Porcentaje de niños entre 10 y 14 años en la fuerza laboral	Tasa de analfabetismo en adultos (porcentaje)	Diferencias entre la tasa de analfabetismo de hombres y mujeres		Membresía en sindicatos como porcentaje de la fuerza laboral no ag.	PIB <i>per capita</i> (US\$, método Atlas)
			Proporción	Diferencia (% puntos por edad)		
América Latina y el Caribe	8.2	11.6	1.2	1.8	15.9	3560
Oriente medio y África del Norte	4.4	35.2	1.9	21.1	20.7 ^b	2000
Asia oriental y el Pacífico ^a	8.2	14.5	2.6	13.1	10.1 ^c	900
África Subsahariana	29.0	38.5	1.6	16.5	13.8	470
Sur de Asia	15.0	45.2	1.7	23.4	5.1	450

a. Excluye a países desarrollados, Corea del Sur y Taiwan.

b. Sólo Egipto, Jordania y Marruecos; la mayoría de los regímenes no democráticos que exportan petróleo restringen o prohíben los sindicatos.

c. Se excluye el margen de error del 55% de China; incluye Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia.

Fuente: Banco Mundial, base de datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial (en línea).

Sin embargo, no todos los resultados identifican los niveles de ingreso con tanta claridad. A pesar de poseer un ingreso *per capita* más elevado, las tasas de trabajo infantil de América Latina son tan elevadas como en los países del este de Asia, e incluso el nivel de algunos de estos países (como Bolivia, Brasil y la República Dominicana) alcanzan niveles parecidos a los del sur de Asia (cuadro 2). Sin importar cómo se midan las diferencias de género del analfabetismo, el más alto nivel de

¹¹ Las cifras del Oriente medio y el norte de África deben ser interpretadas con mucha cautela, ya que están basadas en los resultados de sólo tres países, y serían mucho más bajas si hubiera información disponible sobre los países del Oriente medio que exportan petróleo.

ingresos que presenta América Latina es un factor que coloca a sus países en una mejor posición que el resto de las regiones en desarrollo. Del mismo modo, en aquellos países que poseen información disponible, los indicadores en esta materia son menores que los presentados por el trabajo infantil. A pesar de sus relativamente altos niveles de ingreso, los países del Oriente medio y África del Norte no tienen un buen desempeño en las medidas contra la discriminación. Asimismo, de acuerdo con uno de los cálculos, el este de Asia posee el peor registro de analfabetismo por género. Los indicadores nacionales de estos países proporcionan poca información sobre la libertad de asociación y la presencia de trabajo forzado. Sin embargo, en general las medidas sustentan el argumento de que los estándares laborales aumentan con los ingresos, aunque es claro que lo hacen de modo lineal.

Cuadro 2. Indicadores económicos, políticos y de resultados laborales, 1995

	Porcentaje de niños entre 10 y 14 en la fuerza laboral	Tasas de analfabetismo de hombres y mujeres (puntos porcentuales)	Membresía en sindicatos como porcentaje de:		Sector formal como porcentaje total del empleo no agr.	Población (en miles)	PIB per capita (dólares)	Grado de libertad en hogar ^b
			Fuerza laboral no agr. (años seleccionados 1992-1995)	Asalariados del sector formal				
Promedio	6.2	2.7	15.9	35.3	51.9	22.228	4.285	5.4
Antigua/ Barbuda	n.a.	n.a.	n.a.	53.8 ^a	n.a.	65	6.930	4.5
Argentina	4.5	0.1	25.4	65.6	50.7	34.768	8.030	5.5
Bahamas	0.0	-1.3	n.a.	n.a.	n.a.	278	11.830	6.5
Barbados	0.0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	264	6.590	7.0
Belice	2.4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	217	2.650	7.0
Bolivia	14.4	14.7	16.4	59.7	n.a.	7.414	870	5.5
Brasil	16.1	0.5	32.1	66.0	53.5	159.346	3.690	5.0
Canadá	0.0	n.a.	31.0	37.4 ^a	n.a.	29.615	19.460	7.0
Chile	0.0	0.5	15.9	33.0	61.2	14.210	3.880	6.0
Colombia	6.6	0.3	7.0	17.0	44.4	38.542	1.880	4.0
Costa Rica	5.5	-0.1	13.1	27.3	56.7	3.374	2.570	6.5
Dominica	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	73	2.900	7.0
República Dominicana	16.1	0.7	17.3	n.a.	n.a.	7.823	1.430	5.0
Ecuador	5.4	4.2	9.8	22.4	36.3	11.460	1.400	5.5
El Salvador	15.1	6.2	7.2	10.7	n.a.	5.669	1.570	5.0
Granada	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	95	2.830	6.5
Guatemala	16.2	15.4	4.4	7.7	n.a.	9.976	1.400	4.0
Guyana	0.0	1.5	25.2	n.a.	n.a.	830	620	2.0
Haití	25.3	5.2	n.a.	n.a.	n.a.	7.168	300	1.5

Cuadro 2. Indicadores económicos, políticos y de resultados laborales, 1995
(Continuación)

	Porcentaje de niños entre 10 y 14 en la fuerza laboral	Tasas de analfabetismo de hombres y mujeres (puntos porcentuales)	Membresía en sindicatos como porcentaje de:		Sector formal como porcentaje total del empleo no agr.	Población (en miles)	PIB <i>per capita</i> (dólares)	Grado de libertad en hogar ^b
			Fuerza laboral no agr.	Asalariados del sector formal				
			(años seleccionados 1992–1995)					
Honduras	8.5	1.2	4.5	20.8	42.9	5.654	670	5.0
Jamaica	0.1	-8.5	n.a.	n.a.	n.a.	2.522	1.570	5.5
México	6.7	4.6	31.0	72.9	56.8	91.145	3.800	4.0
Nicaragua	14.0	0.1	23.4	48.2	n.a.	4.426	360	4.0
Panamá	3.5	1.3	14.2	29.0	62.9	2.631	2.950	5.5
Paraguay	7.9	3.1	9.3	50.1	n.a.	4.828	1.740	4.5
Perú	2.5	10.8	7.5	18.3	44.9	23.532	2.320	3.5
San Kitts y Nevis	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	41	5.500	6.5
Santa Lucía	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	156	3.400	6.5
San Vicente y las Granadinas	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	111	2.320	6.5
Surinam	0.5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	409	880	5.0
Trinidad y Tobago	0.0	1.9	n.a.	n.a.	n.a.	1.287	3.780	6.5
United States	0.0	n.a.	12.7	14.2 ^a	n.a.	262.761	27.410	7.0
Uruguay	2.1	-0.8	11.6	20.2	56.7	3.218	5.120	6.5
Venezuela	0.9	1.2	14.9	32.6	55.5	21.844	3.040	5.0

a. Todos los asalariados.

b. El grado de libertad en el hogar fue recalculado, de modo que 1 indica ausencia de libertad y el 7 indica libertad. Fuentes: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial (en línea); OIT, 1997; Libertad en el hogar, base de datos de Libertad en el Mundo (en línea).

Cuando se sobrepasan las tendencias regionales, es posible identificar los problemas de derechos laborales más comunes y serios; para ello es necesario valerse de los múltiples informes que ha hecho el sistema de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo.¹² Sin embargo, deben identificarse los problemas potenciales de acuerdo con lo expresado aquí. Como resultado de la Declaración de los Principios Fundamentales y los derechos del Trabajo, de 1998, se solicitó que los miembros de la OIT constantemente informen de la situación de sus leyes y prácticas en relación con los cuatro pilares de los estándares laborales. Sin embargo, sólo aquellos países que hayan ratificado

¹² También puede encontrarse una visión amplia de la aplicación de la esencia de los estándares laborales alrededor del mundo en los “informes globales” que anualmente entrega el Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo. Los informes iniciales sobre la libertad de asociación, trabajo forzado y trabajo infantil fueron publicados en el 2000, 2001 y 2002, respectivamente, y están disponibles en el sitio Internet de la OIT. El informe sobre la discriminación será entregado a la Conferencia en junio del 2003.

sus compromisos de asociación pueden ser sujetos al escrutinio sistemático de sus informes y recibir los comentarios del Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* [CEACR, por sus siglas en inglés]). Cuando el CEACR identifica problemas serios, se recurre al Comité de Aplicación de Convenios y Recomendaciones (*Committee on the Application of Conventions and Recommendations* [CCACR]), el cual posee una mayor injerencia política y puede revisar dichas dificultades e invitar a los delegados de los gobiernos a responder en una sesión pública. De manera similar, los alegatos contra las violaciones estipuladas en los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT en general sólo pueden ser presentados contra países que hayan ratificado la relevancia de este convenio. La excepción a la regla se hace con la libertad de asociación, la cual es tan fundamental que las quejas en este respecto pueden ser dirigidas hacia cualquier miembro, sin importar si han ratificado la convención 87 o la 98, y estos asuntos serán referidos al Comité especializado en Libertad de Asociación.¹³

El cuadro 3 resume parte de la información que está disponible en el buscador de datos de la OIT (ILOLEX). En promedio, las naciones del hemisferio occidental han ratificado 44 de los 180 convenios de la OIT y 7 de los 8 convenios relacionados con la “esencia” de los estándares laborales.¹⁴ Los países que han ratificado el menor número de convenios tienden a ser las islas más pequeñas del Caribe y, de forma muy notable, Estados Unidos. Solamente San Kitts y Nevis, con una población de cuarenta y un mil personas, ha ratificado menos convenios que el total de los ratificados por Estados Unidos. A pesar de ello, Estados Unidos ha confirmado su participación en siete de los ocho convenios relacionados con la esencia de los estándares laborales. Este país de América del Norte, en contraste, sólo ha ratificado el Convenio 105, que aborda el tema de la abolición del trabajo forzado, y el 182, sobre las peores formas de trabajo infantil. La administración Clinton sometió a ratificación el Convenio 111, sobre la no discriminación, al Comité de relaciones Exteriores del Senado; sin embargo, no se ha hecho ninguna votación desde finales del 2002. A menos que se lleven a cabo varias ratificaciones adicionales, parece poco probable que Estados Unidos vaya a modificar su postura de “sólo ocuparse de las leyes nacionales”, sin tomar en cuenta los estándares internacionales, cuando trate de incluir los asuntos laborales en los acuerdos de comercio (revisar más adelante).

¹³ El sistema de supervisión de la OIT es tema de una detallada discusión en la sección de la FAO que trata los temas de los Estándares Internacionales para el Trabajo, disponible en el sitio Internet de la OIT (www.ilo.org).

¹⁴ Convenios en orden de adopción: 29 sobre el trabajo forzado, 87 sobre libertad de asociación, 98 sobre el derecho a organizarse y negociar de forma colectiva, 100 sobre remuneraciones iguales para hombres y mujeres que desempeñan el mismo trabajo, 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 111 sobre la no discriminación en el trabajo, 138 que establece la edad mínima para el trabajo infantil y 182 que llaman a la acción inmediata para erradicar “las peores formas” de trabajo infantil.

Cuadro 3. Muestra de la Aplicación Formal de los Estándares Esenciales Laborales

	OIT convenios ratificados (otoño 2002)	Convenios esenciales ratificados (otoño 2002)	Observaciones sobre los convenios esenciales CCACR ^a (1990–2001)	Número de quejas sobre la libre asociación (1990–2001)
Promedio	44	7	3	10
Antigua/Barbuda	27	7	0	0
Argentina	71	8	1	33
Bahamas	33	8	0	2
Barbados	39	8	0	1
Belice	42	8	0	1
Bolivia	46	6	4	2
Brasil	89	7	12	11
Canadá	30	5	1	33
Chile	59	8	1	10
Colombia	59	7	13	25
Costa Rica	50	8	4	16
Dominica	23	8	0	0
República Dominicana	35	8	5	5
Ecuador	59	8	5	14
El Salvador	25	6	1	11
Granada	28	5	0	0
Guatemala	72	8	8	21
Guyana	46	8	0	0
Haití	23	6	1	5
Honduras	22	8	2	5
Jamaica	26	6	1	0
México	78	6	1	9
Nicaragua	59	8	0	12
Panamá	74	8	7	9
Paraguay	36	7	3	13
Perú	69	8	9	37
San Kitts y Nevis	8	7	b	b
Santa Lucía	28	7	1	0
San Vicente y Granadinas	21	7	0	b
Surinam	28	4	0	0
Trinidad y Tobago	16	6	0	0
Estados Unidos	14	2	0	3
Uruguay	103	8	0	8
Venezuela	53	7	6	26

a. Los números se refieren a los comentarios hechos para los convenios esenciales solamente. Las observaciones individuales del Comité de la Conferencia de la OIT están reservados para problemas más serios o que se prolonguen más. En estos casos, el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT será el encargado de hacer las observaciones individuales.

b. Indica el número de convenios ratificados entre 1998 y el 2001 y sin informes revisados.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo ILOLEX (base de datos, en línea).

De los dos convenios que Estados Unidos ha aceptado, sólo el Convenio 105, sobre el trabajo forzado, ha sido ratificado por los 34 países del ALCA. Asimismo, es probable que en los próximos años los miembros ratifiquen el 182, que trata las peores formas de trabajo infantil. A la llegada del otoño del 2002, el Convenio 182 sólo tenía 25 ratificaciones, aunque está ganando nuevos adherentes a un ritmo acelerado, tanto en el ámbito regional como global, y éste puede ser el primer Convenio de la OIT que logre una ratificación universal. Sobre el trabajado forzado, sólo Estados Unidos, Bolivia y Canadá se han abstenido de adherirse al Convenio 29, mientras que el 138, que establece la edad mínima para el trabajo infantil, es el que cuenta con menos apoyo regional y global. Entre los que no han ratificado el Convenio 138 están México, Canadá, Paraguay, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Estados Unidos. Sólo Granada, Haití, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago no han ratificado ninguno de estos Convenios. Sobre la no discriminación, únicamente Estados Unidos y Surinam no se han adherido al Convenio 100, que habla de la remuneración igual para hombres y mujeres, ni al 111, sobre la no discriminación en el trabajo. Además, Antigua y Barbuda no se han adherido al Convenio 100, y Granada no lo ha ratificado el 111. Finalmente, sólo Estados Unidos y El Salvador siguen sin adherirse al Convenio 87, sobre la libre asociación, y al 98, que habla del derecho a asociarse y negociar de forma colectiva. Además, sólo Brasil ha quedado fuera del Convenio 87, al tiempo que Canadá y México no han ratificado el 98.

Como primer paso para asegurar el cumplimiento, resulta obvio que el sistema de supervisión de la OIT considera un número de casos mucho más amplio para los asuntos relacionados con el trabajo forzado y la libre asociación que para el trabajo infantil y la discriminación. Sin embargo, esto no siempre significa que estas áreas presenten menos problemas. Si reconocemos que el trabajo infantil generalmente es resultado de la pobreza, y que todos los países tienen cosas que les pisen en lo que toca a la discriminación, es importante que también les recordemos cuáles son sus obligaciones en los convenios y alentarlos a que pidan información para establecerlos. La OIT también ha fortalecido sus programas de asistencia técnica para el trabajo infantil, en particular cuando se trata de promover el cumplimiento del Convenio 187, sobre las peores formas de trabajo infantil (lo que incluye trabajo forzado y actividades ilegales, como la prostitución, la pornografía y el tráfico de drogas). Al menos en lo que respecta a los países del hemisferio occidental, rara vez se someten temas relacionados con el trabajo infantil y la discriminación al Comité de la Conferencia. Este hecho provoca que la tensión se centre en los problemas más serios que año con año identifica el CEACR, y aun estas áreas pocas veces constituyen un tema de debate que corresponda con las quejas del Artículo 24.

De hecho, en los doce años que transcurrieron desde 1990 hasta 2001, no se presentó ni una sola queja contra países occidentales que alegara violaciones a la edad mínima para el trabajo infantil, ya no digamos por que se haya violado este compromiso, sino por razones de eficacia. No obstante, como demuestran gran parte de los estudios, la información disponible revela que el trabajo infantil en la región está muy relacionado con la pobreza, y existe una alta tasa de participación de niños de entre 10 y 14 años en países como Haití, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Bolivia, República Dominicana y Brasil. Es interesante observar cómo la simple correlación de coeficientes origina una relación negativa mucho más estrecha entre el trabajo infantil y la democracia (como lo calculó *Freedom House Rankings*) que entre el trabajo infantil y el ingreso *per capita*. Con lo anterior, estamos sugiriendo que existe un cierto rango de acción que permite que este tipo de problemas se aborden con medidas políticas distintas al mero crecimiento económico.

La discriminación, históricamente arraigada en la cultura y las instituciones, las más de las veces es tratada por la OIT como un área en la que se prefieren tomar medidas de promoción. Las observaciones y “peticiones directas” que formula el CEACR en general se relacionan con la necesidad de obtener información adicional, en especial la que se refiere a las estadísticas sobre los niveles relativos del empleo, el salario de hombres y mujeres y los planes que tiene el gobierno para cumplir los objetivos de los convenios. Durante la década de los noventa, las peticiones más comunes de los expertos estuvieron destinadas a esclarecer si las leyes nacionales eran coherentes con el objetivo de otorgar “salarios iguales para trabajos de igual *valor*”, en vez de preocuparse por aplicar un estándar que considerara una paga igual en trabajos iguales. Muchos países también tuvieron que presentar información sobre la capacitación vocacional que recibían las mujeres, esto como un modo de alcanzar los objetivos de la no discriminación en las remuneraciones salariales. En algunos casos, el CEADR ha identificado e incluso rectificado la presencia de discriminación explícita en las leyes laborales y en los contratos colectivos.

En este hemisferio, tanto los alegatos más frecuentes como los problemas serios tienen que ver con la libertad de asociación y el trabajo forzado. Desde 1990 hasta el 2001, se presentaron 314 quejas contra países del hemisferio occidental relacionadas con el Artículo 24. De las 314, 312 estaban vinculadas con violaciones al derecho de libre asociación, mientras que las dos restantes se referían al trabajado forzado (en Brasil y Guatemala). Estos casos pueden estar fundamentados en plataformas relativamente técnicas y los números corresponden a las quejas, no sin que alguno de los cuerpos de la OIT las hayan confirmado primero. Las observaciones individuales del Comité de la Conferencia, en contraste, se reservan para el tratamiento de asuntos bastante más serios y problemas comprobados. Se presentaron 86 quejas con estas

características que involucraban a países americanos y del Caribe. El 93 por ciento de ellos estaban relacionados con el trabajo forzado y, en mayor medida, con la libertad de asociación. De los 34 países miembros del ALCA, 14 no fueron objeto de observaciones individuales, mientras que la mayoría se enfrentó a dichas observaciones. Seis países fueron objeto de más de cinco observaciones, y sólo Brasil y Colombia tuvieron números de dos dígitos.

Colombia enfrentó esta situación debido al alto número de miembros y líderes sindicales que han sido asesinados durante el conflicto civil. Así, éste es el único país en América Latina que ha sido sujeto a una investigación por violaciones al Artículo 26, un procedimiento que se reserva a las violaciones más graves. Este caso concuerda con el patrón de los alegatos más serios, el cual involucra situaciones de conflicto y represión política, así como una democracia débil o inexistente. Durante los años setenta, cuando los derechos humanos estaban seriamente deteriorados en varios países de América Latina, Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay fueron sujetos a investigación por violar el Artículo 26, lo que incluye los convenios 87 y 98. En años recientes, además de Colombia, los problemas más serios de libertad de asociación se han presentado en Venezuela y Guatemala. Durante la última década, Perú ha sido el país que más quejas ha generado en cuanto a la libre asociación; la mayoría de éstas estuvieron relacionadas con la discriminación contra sindicatos, restricciones para la negociación y el derecho a huelga (aunque nunca mostró los niveles de violencia que tiene Colombia). El cuadro 3 muestra un alto número de quejas relacionadas con la libre asociación presentadas contra Argentina y Canadá, dos países democráticos donde los sindicatos cuentan con relativa fortaleza. En Canadá, el papel fundamental de las provincias es regular los mercados laborales, lo que a su vez dispara el número de casos archivados.

Más allá de los alegatos más serios sobre la violencia y la represión política ejercidas contra el síndico, entre las quejas más comunes se incluye el fracaso de los gobiernos para castigar la discriminación contra los sindicatos, como son las destituciones y las restricciones al derecho de huelga. También son muy comunes las quejas relacionadas con los impedimentos administrativos para establecer y organizar sindicatos que los trabajadores puedan elegir libremente (regulaciones sobre la proporción o el número absoluto de trabajadores que se requieren para dar de alta un sindicato, restricciones en cuanto a la nacionalidad de los funcionarios y trato preferencial de las asociaciones de trabajadores establecidas por el empleador (por ejemplo, los síndicos de las compañías). Entre las quejas más frecuentes comentadas por el CEACR están las restricciones al derecho de los empleados públicos a organizarse, negociar de forma colectiva y declararse en huelga (por ejemplo, cuando la definición que se da a “servicios esenciales” cubre un rango demasiado amplio).

En lo que concierne al trabajado forzado, los alegatos más serios, aunque poco comunes, tienen que ver con la esclavitud por falta de pago, prácticas de reclutamiento engañosas y otras formas de trabajo forzado. Lo anterior tiene un mayor grado de incidencia en los pueblos indígenas, así como en actividades vinculadas con la agricultura, la silvicultura y la minería de varios países (por ejemplo, Brasil, Paraguay y Perú).¹⁵ También existen problemas de trabajo forzado con niños en el servicio doméstico de Haití y, a principios de los noventa, el trabajo forzado (casi siempre ilegal) de los haitianos se llevaba a cabo en las plantaciones de azúcar de la República Dominicana. Lo más común es que los informes de la CEACR pidan aclaraciones técnicas o correcciones en leyes que no son obligatorias (por ejemplo, las restricciones para abandonar el servicio público, en particular la milicia, la policía y los servicios marítimos). Un número importante de observaciones está dirigido al trabajo prisión; así, éstas estipulan en qué condiciones se puede trabajar, si es para el beneficio privado y para qué tipo de ofensas (por ejemplo, el castigo para los disidentes políticos o las huelgas que no fueron autorizadas).

Más allá de la esencia de los estándares, las quejas más comunes tienen que ver con la salud y la seguridad, que también son muy comunes en el ámbito global. Asimismo, están aquellas relacionadas con el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, un problema que en el hemisferio occidental es más agudo que en ninguna otra parte.

Para resumir, en términos de ratificación de los convenios medulares de la región, podríamos sugerir sin temor a equivocarnos que la posición de Estados Unidos, al pedir que los países accedan a poner en marcha sus propias leyes, significaría un compromiso con los estándares internacionales para la mayor parte de la región. Sin embargo, resulta irónico que Estados Unidos prescinda de tales ratificaciones, en especial del cumplimiento de los principios generales contenidos en los estándares. A diferencia de otros países que perciben la ratificación de los convenios como la reafirmación de su deseo de cumplir, Estados Unidos no ratifica un convenio hasta que éste determine que sus leyes son consistentes. En esta etapa, el gobierno no parece tener interés por cambiar la ley laboral de Estados Unidos, a modo de que permita la ratificación de convenios adicionales, con la excepción, tal vez, del 111, que habla sobre la discriminación. El Convenio 29, sobre trabajo forzado, constituye un problema debido a que existe una tendencia a privatizar las cárceles, lo que significaría incorporar el empleo del sector privado al trabajo en la prisión para la producción comercial. Se han denunciado una gran cantidad de inconsistencias

¹⁵ Estos problemas también están arraigados en la discriminación, aunque las quejas generalmente estén dirigidas a los convenios de trabajo forzado.

entre las leyes estadounidenses, la forma en que éstas se practican y las estipulaciones de los convenios 87 y 98. Entre las más importantes están las exclusiones sectoriales de los derechos a la negociación colectiva, en particular las del sector público, y varias restricciones al derecho de huelga, como una cláusula legal que permite que los empleadores contraten reemplazos permanentes para sustituir a los trabajadores en huelga (lo que de acuerdo con la OIT menoscaba este derecho).¹⁶ Las prácticas de Estados Unidos quizá acaten mejor las estipulaciones del Convenio 100, que trata de las remuneraciones iguales, aunque la negativa del Congreso para decretar una legislación de pagos de valor comparable haría que, desde el punto de vista político, fuera muy difícil ratificar este convenio. Con respecto al Convenio 138, que estipula la edad mínima para el trabajo infantil, las prácticas estadounidenses cumplen ampliamente con sus mandatos. Aún así, la diversidad de las leyes estatales en esta área, combinada con la naturaleza técnica del convenio, dificulta que la ley de Estados Unidos cumpla con las estipulaciones a cabalidad. Esta situación en algunas de las ratificaciones estadounidenses genera un cierto grado de hipocresía, y de hecho descarta el uso de un lenguaje que comprometa a los miembros del ALCA a cumplir con los estándares laborales *internacionales*.

En términos de cumplimiento con la esencia de los estándares, podrían surgir problemas que perseguirían a gobiernos y empleadores de la región si es que éstos no se atienden con el debido cuidado y de forma sistemática. Una comparación entre las diez exportaciones más importantes de cada uno de los países del ALCA y los sectores citados en los documentos de supervisión de la OIT, muestra que la mayoría de los países del hemisferio son vulnerables a que los derechos de los trabajadores generen un episodio escandaloso, que afectaría las exportaciones (cuadro 4).¹⁷ En particular, los alegatos contra el trabajo infantil y forzado en las plantaciones agrícolas y otros sectores que se dedican a la explotación de recursos naturales, así como las quejas sobre la represión de la libre asociación en zonas donde se procesan las exportaciones, son sumamente serios y se harán más evidentes a medida que avance el proceso de integración. Un ejemplo de lo anterior puede encontrarse en las presiones que sufrió Ecuador a fines del 2002, ya que se deseaba que este país resol-

¹⁶ Como es costumbre, el Comité de Libre Asociación utiliza un lenguaje mucho más circunspecto, y concluye que el uso de reemplazos permanentes para trabajadores en huelga “trae consigo el riesgo de la derogación del derecho a huelga, circunstancia que afectaría el libre ejercicio de los derechos sindicales”. Véase la perspectiva de Porter (1984) sobre el grupo de los empleadores frente a los cambios de la ley estadounidense que se requerirían para cumplir con los convenios 87 y 98, y el informe de Derechos Humanos (Compa, 2000) sobre el modo en que las leyes y prácticas de Estados Unidos fracasan en la protección de sus trabajadores.

¹⁷ La mayoría de los países del ALCA han sido blanco de las observaciones del Comité de Expertos en lo que se refiere a sus leyes y prácticas, ya que éstas no cumplen con la esencia de los estándares internacionales. El cuadro 4 sólo incluye los casos más serios.

viera los problemas laborales de sus plantaciones bananeras (una condición para ser candidato a exportar sus plátanos a Estados Unidos). Además, la AFL–CIO (American Federation of Labor–Congress of Industrial Organization) ha anunciado que, durante las negociaciones del área de libre comercio entre Estados Unidos y América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), se enfocará de manera especial en el cumplimiento de los estándares laborales.

Cuadro 4. Investigaciones a violaciones de estándares laborales en los sectores clave de la exportación, 1996–2000

Tipo de supervisión de la OIT ^a		Sector exportador involucrado ^b
Caso FOA	Argentina	Petróleo
Observación CC al FOA Caso FOA	Bolivia	Agricultura Minería
Observación CC al trabajo forzado Casos FOA	Brasil	Agricultura Vehículos Automotores y partes Cítricos
Caso FOA	Chile	Agricultura
Observaciones CC y casos FOA Casos FOA	Colombia	Productos de horticultura y agrícolas Plátanos Petróleo Cemento, vidrio y cerámica Textiles y ropa Café
Observaciones CC y casos FOA Observaciones CC en FOA	Costa Rica	Agricultura Plátanos EPZs (zonas de exportación)
Observaciones CC y casos FOA Observación CC al FOA Caso FOA	Ecuador	Petróleo EPZs Plátanos
Casos FOA	El Salvador	Café EPZs—Ropa

Cuadro 4. Investigaciones a violaciones de estándares laborales
en los sectores clave de la exportación, 1996–2000
(Continuación)

Tipo de supervisión de la OIT ^a		Sector exportador involucrado ^b
Observación CC y casos FOA Casos FOA	Guatemala	Plátanos Café Agricultura en general EPZs Azúcar Acero Textiles
Caso FOA	Haití	Ropa
Caso FOA	Honduras	EPZs—ropa
Caso FOA	México	Petróleo
Casos FOA	Nicaragua	Plátanos EPZs (Ropa)
Observación CC al FOA	Panamá	EPZs
Caso FOA	Paraguay	Carnes
Observaciones CC al trabajo forzado, FOA y casos FOA observación CC al trabajo forzado Casos FOA	Perú	Minas de oro Minas de otros metales Agricultura Textiles Petróleo
Caso FOA	Uruguay	Lácteos
Observaciones CC y casos FOA	Venezuela	Petróleo y sus derivados

Notas:

- a. Sólo se incluyen observaciones del Comité de la Conferencia (CC), casos de libertad de asociación (FOA), y quejas que atañan a los Artículos 24 y 26. Los países que no están en la lista no se han sometido a este tipo de escrutinio.
b. Sólo se incluyeron los diez sectores más importantes de acuerdo con el valor promedio de 1996–2000 para cada país.
Fuentes: Organización Internacional de Trabajo, ILOLEX (base de datos en línea); UNCTAD/WTO International Trade Center (base de datos en línea).

Nuevos precedentes que vinculan los estándares laborales con el comercio

En el otoño del 2001, el Congreso estadounidense aprobó un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Jordania que contenía estándares laborales y ambientales aplicables en el cuerpo principal del acuerdo. En agosto del 2002, este acuerdo fue aprobado por “la autoridad de promoción del comercio”, la que se encargó de incorporar los asuntos laborales como objetivos de negociación, al tiempo que dio su respaldo a un procedimiento de solución de disputas y recursos “equivalentes”. En la primavera del 2003, el presidente George W. Bush y el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, firmaron acuerdos bilaterales de comercio con Singapur y Chile, respectivamente. Los estándares laborales fueron estipulados en el texto principal de estos acuerdos, aunque el mecanismo de ejecución está enfocado en las multas y no en las medidas de comercio. Aunque la administración Bush no sugiera que sean siempre los más apropiados para las negociaciones comerciales, estos mecanismos están siendo utilizados como base de las negociaciones con América Central, y dificultarán que los negociadores separen los asuntos laborales de los comerciales en las futuras negociaciones.

Cuadro 5. Enfoques para vincular comercio y estándares laborales

Enfoque	Ventajas	Desventajas
<p>Cláusula social en acuerdos comerciales que autorizan las medidas de comercio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contra <i>cualquier</i> violación de los estándares laborales • Contra violaciones de los estándares laborales relacionados con el comercio 	<p>Congruencia intelectual</p>	<p>No es apropiada, ya que la mayoría de las violaciones son en sectores no comerciales y los expertos en comercio no son competentes para resolver controversias sobre estándares laborales</p> <p>Un arranque político que no tendrá lugar en el futuro previsible</p>
<p>TLC EU–Jordania: estándares laborales en el texto principal</p>	<p>Da el mismo trato a los estándares laborales relacionados con el comercio que a otras distorsiones potenciales del comercio y flujos de inversión</p>	<p>El lenguaje laboral es demasiado endeble como para ejercer un poco de presión a fin de mejorar los estándares laborales.</p>

Cuadro 5. Enfoques para vincular comercio y estándares laborales
(Continuación)

Enfoque	Ventajas	Desventajas
		Estatutos para la solución de controversias demasiado vagos. Se corre el riesgo de abuso por dejar demasiados puntos a la discrecionalidad de los gobiernos
NAALC: acuerdo colateral sobre el trabajo	Posee mecanismos que permiten investigar y discutir problemas, posibilidad de aplicación con multas para asuntos laborales técnicos y mano de obra infantil	Crea niveles para estándares laborales que son incongruentes con el consenso internacional sobre estándares laborales esenciales. Los estatutos que requieren sólo de la aplicación de leyes nacionales desalientan el mejoramiento de los estándares
TLC Canadá–Chile: acuerdo colateral sobre el trabajo	Similar a lo de arriba	Igual que arriba Depende de autoridades judiciales locales para su aplicación, lo que podría resultar problemático en países menos desarrollados
Acuerdos bilaterales con Chile y Singapur: estándares laborales en el texto principal	Posee procedimientos equivalentes, aunque no idénticos para solución de controversias. No establece distinción entre los estándares laborales esenciales.	No queda clara la manera en que se cobrarán las multas ni cómo serán usadas; por ende, tampoco se sabe si podrían contribuir a mejorar las condiciones de trabajo.

Existen dos cuestionamientos muy importantes que surgen en las discusiones en torno a cómo manejar los asuntos laborales durante las negociaciones de comercio (en caso de que se llegara a tocar el tema laboral). La primera pregunta consiste en saber si los asuntos laborales están contenidos en el cuerpo principal del texto, en un acuerdo

suplementario o colateral, o si sólo se mencionan en negociaciones paralelas y están desligados de las negociaciones comerciales. La segunda pregunta se refiere a si las medidas comerciales deben estar disponibles para la puesta en marcha de los estándares laborales, como sucede con otras disputas comerciales. Los acuerdos existentes tienen respuestas muy variadas para estas dos interrogantes (cuadro 5). El único elemento común es que todos y cada uno de los acuerdos requieren que las partes pongan en marcha sus leyes nacionales del trabajo, sin necesidad de que éstas tengan que coincidir con los estándares laborales que define la OIT. La anterior es una característica muy desafortunada de los acuerdos, puesto que echa por tierra el cumplimiento de un consenso internacional que incluye los estándares esenciales. Asimismo, esto podría desalentar la promoción de mejores leyes en el ámbito local. Sin embargo, tal como se hizo notar, es poco probable que esta situación cambie, en especial cuando Estados Unidos ha ratificado un número tan reducido de convenios con la OIT.

Tanto el *Acuerdo Norteamericano de Cooperación Laboral* (NAALC), como los acuerdos de libre comercio (TLCs) Canadá–Chile y Canadá–Costa Rica, poseen acuerdos colaterales en materia laboral que se valen de sus propias estructuras institucionales y mecanismos de solución de disputas. Los preceptos laborales del TLC entre Canadá y Costa Rica autorizan consultas ministeriales en asuntos relacionados con el trabajo, pero no cuentan con un mecanismo de aplicación. Los otros dos acuerdos antes mencionados tienen una lista de once estándares laborales, misma que puede ser consultada por los ministerios. Esta lista incluye todos los estándares esenciales y autoriza la aplicación de multas en dinero como un último recurso; así, este recurso sólo se aplica en los casos de trabajo infantil y ante el incumplimiento de estándares técnicos relacionados con el salario, la protección de la salud y las condiciones de seguridad. En el caso de que hubiera una disputa bilateral entre Estados Unidos y México, las concesiones bilaterales de las tarifas podrían ser retiradas, hasta el momento en que lograra recolectarse el valor total de las multas. Sin embargo, este precepto no constituye una sanción de comercio autorizada. En estas condiciones, las controversias sólo serán referidas al mecanismo de solución de disputas cuando aparezca un “patrón recurrente” de fallas y cuando las violaciones estén relacionadas con los sectores del comercio.¹⁸

El *TLC entre Estados Unidos y Jordania*, completado a fines del 2000 y aprobado en el otoño del 2001, incluye una sección sobre el trabajo que está contenida en el cuerpo principal del acuerdo. Esta sección, no obstante, está sujeta al mismo tipo de procedimientos de solución de disputas que el resto del acuerdo. Sin embargo, los

¹⁸ Para obtener una descripción más detallada y el valor del acuerdo colateral del TLCCA, véase Hufbauer *et al.*

riesgos más importantes que plantea este acuerdo surgen del lenguaje impreciso que se utiliza para definir los procedimientos de solución de disputas y no del lenguaje de los estándares laborales. Si al finalizar el día se han hecho consultas, y el panel de solución de disputas y el Comité Conjunto (creado para instituir el acuerdo) no han llegado a ninguna conclusión, la parte demandante estará autorizada a “tomar *cualquier* medida que le parezca apropiada y pertinente” (nótese el énfasis). El hecho de que el texto sobre estándares sea tan endeble hace poco probable que se llegue a la solución de controversias. La mayoría de los párrafos de esta sección sólo requieren que las partes “hagan un *esfuerzo*” para que sus leyes nacionales coincidan con “los derechos laborales internacionalmente reconocidos”. Asimismo, el texto no “condona o, en su defecto, deroga [...] estas leyes, como un estímulo al comercio [...]”. El único apartado obligatorio es el que se refiere al compromiso que tienen las partes de “no fracasar en la ejecución efectiva de sus leyes”, esto con la finalidad de que el comercio no sea afectado. En contraste, el resto de los párrafos de la sección avalan la discrecionalidad de los gobiernos para adoptar, modificar y aplicar leyes y regulaciones laborales (de manera que las partes cumplan con los deberes laborales que impone el acuerdo) cuando:

cualquier acción que se tome (o se deje de tomar) en la ejecución de las leyes refleje un ejercicio razonable de tal discrecionalidad o, en su defecto, cuando sea el resultado de una decisión de buena fe en la asignación de recursos [Sección 4(b) del Artículo 6 del acuerdo].

Sería muy razonable pensar que, en el caso de que hubiera un presidente estadounidense proteccionista, éste podría manipular a su conveniencia el lenguaje que se utiliza en el Artículo. Sin embargo, no existe evidencia de que Estados Unidos vaya a establecer algún tipo de condición relacionada con los trabajadores en el Sistema Generalizado de Preferencias o en el acuerdo colateral del TLCAN, por lo que es difícil que esto suceda.¹⁹

Durante el debate del congreso sobre la autoridad para la promoción del comercio. Max Baucus (D– MT), directivo del Comité de Finanzas del Senado, insistió en que todos los futuros acuerdos comerciales deberían cumplir con los “estándares de Jordania”, en el sentido de poseer los estándares laborales aplicables contenidos en el texto principal. Desde la entrada en vigor del *Acta de Comercio del 2002*, Baucus, junto con otros demócratas, ha insistido en que ésta es la interpretación de los estatutos laborales que el representante de comercio estadounidense, Robert Zoe-

¹⁹ Véase Elliott y Freeman, 2003, capítulo 4, que trata el tema del programa GSP [Hufbauer *et al.*] del acuerdo colateral del TLCAN.

lick, debería seguir. Otro de los directivos del Comité de Finanzas del Senado, Charles Grassley (R– IA), ha sido igualmente obstinado al alegar que ésta es una interpretación errónea del objetivo del congreso.

A principios del 2003, lo único que parece más o menos claro es que será difícil que los negociadores comerciales de Estados Unidos pasen por alto los temas laborales por completo. En la sección del Acta de Comercio que proporciona autoridad para la promoción del comercio, las referencias a los derechos de los trabajadores y los estándares laborales aparecen como un objetivo “general” y “primordial” para las negociaciones comerciales, y como una de las diversas prioridades que el presidente debe promover “en aras de atender y conservar” la competitividad de Estados Unidos. La sección más trascendental, la 2102(b)(11), en esencia copia el lenguaje utilizado en el acuerdo entre Estados Unidos y Jordania, en cuanto define los objetivos comerciales de Estados Unidos en materias de trabajo y medio ambiente. Esta sección destaca la legitimidad de la discrecionalidad en la elaboración y aplicación de las leyes individuales de cada país.

Sin embargo, por razón de una enmienda que enturbia los asuntos relacionados con la aplicación, el senador Phil Gramm (R– TX), líder opositor a la vinculación entre asuntos comerciales y laborales, convenció a sus colegas republicanos para que incluyeran un lenguaje que obstruye las represalias “basado en el ejercicio de estos derechos [la discrecionalidad en la ejecución] o el derecho a establecer estándares nacionales para el trabajo”. Muchos han comprendido la determinación de Gramm como un intento por retirar las sanciones y ejecutar los estándares laborales y ambientales; igualmente, podría comprenderse como una manera de evitar que el acuerdo sea utilizado para modificar las leyes laborales y ambientales de Estados Unidos. Además, la interpretación de estos estatutos se complica aún más, debido al siguiente objetivo de negociación en la lista, el cual requiere que los negociadores estadounidenses “busquen disposiciones” que otorguen un trato “igualitario a todos los objetivos principales de negociación” que se refieran a la disponibilidad de “procedimientos de solución de controversias y recursos”.

En su primer intento por interpretar un lenguaje tan conflictivo, la USTR hizo gala de su creatividad e ideó un arreglo muy astuto para las negociaciones bilaterales de libre comercio con *Chile* y *Singapur*. Las disposiciones de dichos acuerdos serían similares, y estarían asentadas en una combinación del NAALC y el acuerdo de Jordania. Al igual que el NAALC, esta nueva propuesta seguiría una práctica que asentaría las obligaciones relacionadas con el trabajo en la aplicación efectiva de las leyes de los sectores comerciales de cada país. Como el NAALC, también autorizaría las multas en dinero cuando se generaran disputas irresolubles en torno a los asuntos laborales. Asimismo, permitiría la suspensión de las concesiones de tarifas si fuera necesario

cobrar la multa (no es una sanción explícita), y llevaría la multa hasta un nivel que permita su negociación. Sin embargo, al igual que el acuerdo de Jordania, las obligaciones laborales estarían incluidas en el texto principal de los acuerdos; las violaciones, por su parte, estarían sujetas a los mismos procedimientos de solución de disputas que las controversias comerciales. Contrariamente a lo que sucede en el NAALC, no habría distinciones entre los estándares laborales aplicables, y las multas seguirían acumulándose año con año en caso de que el problema no pudiera ser resuelto. En el caso de disputas comerciales, el país infractor podría escoger entre pagar una multa o ser objeto de represalias comerciales, la opción más tradicional. Los funcionarios de la USTR arguyen que mientras no se recurra a las “imágenes de espejo”, los mecanismos de ejecución de las disputas comerciales y laborales serían igualmente efectivos y, por lo tanto, cumplirían con los estándares de equivalencia del congreso.

¿Dónde está el pan?

No puede ser simple coincidencia que los acuerdos hasta ahora existentes, que vinculan comercio y trabajo de forma explícita (con la excepción de México), se hayan llevado a cabo con socios comerciales relativamente pequeños, con poco poder de negociación y estándares laborales más o menos aceptables. Los acuerdos con Jordania, Singapur y Chile sentaron un precedente para los TLCs bilaterales, y abren un punto de debate para que los socios comerciales comenten asuntos laborales. Sin embargo, no queda claro si se utilizarán para ejemplificar la manera en que la globalización puede mejorar los estándares laborales. Además, los socios comerciales importantes y los bloques de países en desarrollo son menos acomodaticios y susceptibles a las presiones estadounidenses; dicho lo anterior, es lógico suponer que es aún menos probable que se logren avances en temas laborales en acuerdos como ALCA u organismos como la OMC, que en acuerdos bilaterales como los antes mencionados.

Para ser escuchados, trabajadores y partidarios de los derechos laborales, junto con otros activistas, han tratado de vincular temas que a ellos les parecen importantes (como el comercio) con temas de interés meramente corporativo y gubernamental. Los activistas laborales tienen razón al sospechar de las vías paralelas, ya que el apoyo que hasta la fecha han recibido ha sido sólo en la retórica. El funcionario de la USTR, Robert Zoellick, acaba de proponer un incremento en los fondos destinados a la construcción de capacidad para el comercio, lo que significaría la asignación de 140 millones de dólares para el hemisferio occidental (*Inside U.S. Trade*, 8 de noviembre de 2002, p23). Esto casi duplica los 86 millones solicitados por la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales del Departamento del Trabajo para el año fiscal

2003, el cual otorga fondos para el presupuesto total de Estados Unidos que va destinado a la asistencia técnica del trabajo. Además, esta cifra es un corte sustancial de los 150 millones que se otorgaron durante la administración Clinton.²⁰

No obstante, ejercer presión con el fin de incrementar la asistencia técnica y utilizarla de manera más productiva, por lo menos es congruente con el modo en que la administración Bush y la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo dicen querer abordar los asuntos relacionados con los estándares laborales. Esta actitud más positiva va en franca oposición con la constante negativa a usar las sanciones comerciales para poner en marcha los estándares laborales. Lo anterior sugiere que puede existir un rango de acción más amplio para el progreso si se obliga a la administración Bush a cumplir con su promesa de crear una “caja de herramientas” independiente, destinada a los estándares laborales, y si Estados Unidos deja de bloquear la agenda internacional de comercio con su insistencia de crear un vínculo aplicable para los asuntos laborales. Esto es muy evidente ahora que se lanzó la ronda de Doha para las negociaciones multilaterales de comercio, y que el presidente Bush tiene la autoridad que le dio el Congreso para promover el comercio. Un cambio de este tipo en la estrategia también sería más atractivo para los trabajadores y los gobiernos del hemisferio que estén preocupados ante un potencial abuso proteccionista de las sanciones comerciales, que tendría como único fin ejecutar las cláusulas de los estándares laborales. Por lo tanto, esto facilitaría que la coalición se extendiera en aras de hacer algo serio para promover estándares laborales más altos y un mejor cumplimiento en toda la región.

Estos primeros esfuerzos se centran en la construcción de vías paralelas convincentes, destinadas a resolver asuntos laborales. Para lograr tales objetivos, se debe presionar a los países donadores y a las agencias multilaterales de desarrollo para que inviertan su dinero. También muy importantes, las ONG, los sindicatos y otros elementos de la sociedad civil necesitan supervisar de cerca estos procesos, y levantar la voz cuando sea necesario, a modo de asegurar que el dinero se use de manera correcta. El Plan de Acción que se acordó durante la 12ª conferencia de ministros del trabajo interamericanos, en Ottawa, octubre de 2001, contiene un pequeño párrafo que convoca a los Estados miembros a “consagrar todos los recursos económicos necesarios y disponibles” que se requieran para aplicar el Plan. Sin embargo, el llamado más importante que se hace en este plan de acción es la creación de más grupos de trabajo, más estudios y más talleres técnicos que complementen a los grupos de trabajo, estudios y talleres que estuvieron presentes en la 11ª conferencia de minis-

²⁰ A pesar de que todos los presupuestos de Bush han propuesto un recorte en los fondos destinados a asuntos laborales internacionales, el Congreso ha seguido gastando casi a los mismo niveles de los últimos años de la administración Clinton.

tros sostenida tres años antes. Finalmente, una vía paralela significativa para el trabajo debería guarnecer la energía de los actores más relevantes (no sólo la de los gobiernos y las organizaciones internacionales, sino también la de la sociedad civil y la del sector privado).

El punto de partida más obvio para diseñar un plan de acción efectivo (de acuerdo con lo expresado por ambientalistas) consiste en la preparación de “evaluaciones nacionales” sistemáticas, que ayudarán a los gobiernos (y también a los trabajadores y ciudadanos) a comprender y prepararse para los ajustes del mercado laboral que requerirá el ALCA. El Programa Hemisférico de Cooperación, aprobado en Quito en octubre del 2002, hace un llamado para que los países busquen asistencia y así poder “desarrollar estrategias nacionales y regionales” capaces de identificar las áreas en donde su capacidad de participación en el ALCA sea inadecuada, lo que incluye el “ajuste para la integración”. Esto podría ser una buena oportunidad para incluir la atención de las necesidades de asistencia técnica del área laboral. También sería útil que, primero, toda la región tuviera una idea básica de lo que es la aplicación de la esencia de los estándares laborales, tal vez a través de las oficinas regionales de la OIT, las cuales pueden proporcionar información sobre asistencia técnica. Además, debido a que las implicaciones para los trabajadores van mucho más allá de los asuntos relacionados con estándares laborales, también sería útil contar con la presencia de observadores externos, posiblemente de la CEPAL, que revisarían las evaluaciones de los gobiernos sobre los posibles efectos sectoriales y regionales. Lo anterior resultaría provechoso porque garantizaría que se tomaran las medidas suficientes para ejecutar los programas de ajuste y las redes de seguridad. Evidentemente, algunos de estos puntos se llevan a cabo con bases sólidas, aunque se necesita de un esfuerzo más sistemático si se desea identificar y preparar los ajustes potenciales que requerirá el proceso.

Segundo, al tiempo que reconoce que los abusos laborales más atroces en general no se cometen en el sector de la exportación, la OIT y Derechos Humanos han identificado algunos casos de trabajo infantil y forzado en la agricultura comercial y la minería. Asimismo, han detectado problemas de libertad de asociación y discriminación en los sectores de la manufactura y el vestido, especialmente en las zonas donde se procesan las exportaciones. Los programas dirigidos a las violaciones laborales de estos sectores podrían acarrear varios beneficios. Podrían ser diseñados a modo de construir capacidades en maneras que podrían aplicarse de forma general. También podrían generar otros casos como ejemplos de las mejores prácticas en las relaciones laborales; asimismo, ayudarían a extender el apoyo público al ALCA.

Además de recaudar fondos y poner en marcha planes de acción significativos, las vías laborales necesitan incluir a todos los actores relevantes. Al mejorar el cumpli-

miento de los estándares laborales en las zonas de procesamiento de exportaciones, por ejemplo, los consumidores de los países del norte se vuelven cada vez más concientes e interesados en las condiciones en que se producen los productos que consumen. A su vez, la mayoría los comerciantes minoristas y firmas importadoras de industrias específicas (especialmente ropa, calzado y algunos productos alimentarios) sabrían que la reputación de sus marcas estaría en juego si se supiera que los bienes que ellos comercian se producen en condiciones de abuso. Como resultado, han surgido varias iniciativas de multiaccionistas y compañías auditoras (algunas con fines de lucro, otras no) que están allí para responder a la demanda de monitoreo de los códigos de conducta.²¹

Sin embargo, a mediados del 2002, sólo seis de las 127 instalaciones certificadas por la SAI (Social Accountability International) estaban en América Latina, todas ellas en Brasil. De un total de once, sólo había cuatro auditores certificados por la Asociación para el Trabajo Justo (FLA, Fair Labor Association) con operaciones en el hemisferio occidental, la mayoría en México y en Estados Unidos. El volumen de las actividades monitoreadas en América Central y el Caribe debería incrementarse cuando la FLA (que se centra en los sectores del vestido y el calzado) esté en condiciones de funcionar.²² Otros sectores manufactureros podrían recibir estímulos para buscar la certificación SAI SA 8000, la que no está restringida para ninguno en específico. Pero mientras *Dole Foods* es un miembro de la SAI, y tanto la SAI como la Iniciativa de Comercio Ético del Reino Unido están haciendo programas piloto para monitorear el cumplimiento del código SAI por parte de las instalaciones agrícolas, ninguna de las iniciativas de este código de conducta se ajusta a los requerimientos de este sector.

Mientras este tipo de iniciativas se expanden como resultado de las fuerzas del mercado, el sector público también puede ayudar a estimular este proceso. La Organización de Estados Americanos o la CEPAL podrían patrocinar talleres en las áreas donde haya grandes concentraciones de zonas donde se procesan las exportaciones, o donde se realicen operaciones intensivas en trabajo agrícola. Esto tendría como finalidad informarles sobre las iniciativas de monitoreo más importantes y sobre cómo funcionan las auditorías sociales. El BID también podría estimular el mercado del monitoreo al requerir auditorías sociales para los proyectos que financia y donde las violaciones laborales constituyan un problema potencial. Entretanto, mientras el

²¹ Para saber más sobre las iniciativas de monitoreo y los “estándares del mercado”, véase Elliott y Freeman, 2003, capítulos 1 y 2.

²² La FLA lanzó sus primeros informes de monitoreo en junio del 2003, disponibles en <www.fairlabor.org>. También está funcionando en América Central con un proyecto que va dirigido a los problemas con la libre asociación de la región. Véase “Fair Labor Association Update”, junio de 2003.

sector privado construye su propia capacidad de monitoreo, la OIT, a petición de los gobiernos, podría contribuir con recursos para la inspección local, tal como lo hace en Camboya (Elliott y Freeman, 2003, capítulo 6). Pero si se requiriera que la OIT hiciera algo más, tendría que fortalecerse su capacidad de operación y financiera.

En suma, el camino que el ALCA ha de seguir significa dar los pasos necesarios hacia el aseguramiento de vías laborales y comerciales paralelas, por cuyos rieles circulen vagones que se desplacen a igual velocidad. Para que esto suceda, tanto trabajadores como activistas laborales necesitan seguir presionando, aunque ahora su atención tenga que desviarse de las sanciones para aplicar los estándares contenidos en los acuerdos, y centrarse en que los gobiernos adopten planes de acción reales y concretos para mejorar los estándares laborales y proveer los recursos financieros para su instauración.

Bibliografía

- Aidt, Toke y Zafiris Tzannatos, 2002, *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, Washington, Banco Mundial.
- Audley, John y Edward Sherwin, 2002, "Politics and Parallel Negotiations: Environment and Trade in the Western Hemisphere", Carnegie Endowment, documento de trabajo núm. 25, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, abril.
- Carnegie Endowment for International Peace, 2001, "Breaking the Labor-Trade Deadlock", Carnegie Endowment, documento de trabajo núm. 17, publicación conjunta, Trade Policy Group of the Inter-American Dialogue and the Economic Reform Project of the Carnegie Endowment for International Peace, Washington, febrero.
- Chau, Nancy C. y Ravi Kanbur, 2000, *The Race to the Bottom, from the Bottom*, Cornell University, Department of Applied Economics and Management, inédito.
- Compa, Lance, 2000, *Unfair Advantage: Workers' Freedom of Association in the United States Under International Human Rights Standards*, Washington y Nueva York, Human Rights Watch.
- Elliott, Kimberly Ann y Richard B. Freeman, 2003, *Can Labor Standards Improve under Globalization?*, Washington, Institute for International Economics.
- Freeman, Richard B. y James Medoff, 1984, *What Do Unions Do?*, Nueva York, Basic Books.

- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Diana Orejas y Ben Goodrich, 2002, *North American Labor Under NAFTA*, Washington, Institute for International Economics, procedado (disponible en www.iie.com).
- International Labor Office, 2002, "Employment and Social Policy in Respect of Export Processing Zones (EPZs)", Governing Body, documento núm. GB.285/ESP/5, Ginebra.
- , 1997, *World Labour Report: Industrial Relations, Democracy and Social Stability*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Lustig, Nora y Luis Felipe López Calva, 2002, "Social Protection", elaborado para el foro del Banco Interamericano de Desarrollo y la Universidad de Harvard, *FTAA and Beyond: Prospects for Integration in the Americas*, Punta del Este, Uruguay, 15–16 de diciembre.
- Morici, Peter y Evan Schulz, 2001, *Labor Standards in the Global Trading System*, Washington, Economic Strategy Institute.
- Navia, Patricio y Andrés Velasco, 2002, The Politics of Second Generation Reforms in Latin America, en John Williamson y Pedro Pablo Kuczynski (coords.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics.
- Ocampo, José Antonio e Inés Bustillo, 2002, "Asymmetries and Adjustment Costs", elaborado para el foro del Banco Interamericano de Desarrollo y la Universidad de Harvard, *FTAA and Beyond: Prospects for Integration in the Americas*, Punta del Este, Uruguay, 15–16 de diciembre.
- Potter, Edward E., 1984, *Freedom of Association, the Right to Organize and Collective Bargaining: The Impact on U.S. Law and Practice of Ratification of ILO Conventions No. 87 & 98*, Washington, Labor Policy Association, Inc.
- Rodrik, Dani, 1996, "Labor Standards in International Trade: Do They Matter and What Do We Do About Them?", en Robert Z. Lawrence, Dani Rodrik, y John Whalley (coords.), *Emerging Agenda For Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Washington, Overseas Development Council.
- Saavedra, Jaime, 2003, "Labor Markets in Latin America", en John Williamson y Pedro Pablo Kuczynski (coords.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics.
- Salazar-Xirinachs, José Manuel y Jorge Mario Martínez-Piva, 2003, "Trade, Labour Standards and Global Governance: A Perspective from the Americas", en Stefan Griller

(coord.), *International Economic Governance and Non-Economic Concerns: New Challenges for the International Legal Order*, Nueva York, Springer Verlag.

Somavia, Juan, 1999, *Decent Work*, informe del director general en la Conferencia de Trabajo Internacional, Ginebra, International Labor Office, junio.

Banco Mundial, 2001, *Engendering Development*, Washington.

recibido en octubre de 2003
aceptado en noviembre de 2003

Traducción: Katia Martí