

LUCIANA GHIOTTO\*

## EL ALCA, UN FRUTO DE LA RELACIÓN CAPITAL-TRABAJO

### INTRODUCCIÓN

Las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) comenzaron en 1994 siendo parte de lo que se dio a conocer como la “Iniciativa para las Américas” de EE.UU. Esta política forma parte de una modalidad instalada ya a nivel planetario, que es la de la firma de tratados de libre comercio tanto bilaterales como multilaterales. El ALCA se constituyó así con la idea de consolidar un área de libre circulación de bienes, servicios, mercancías e inversiones desde Alaska a Tierra del Fuego, atravesando 34 países americanos (excepto Cuba).

Hoy, a diez años de comenzado el proyecto, ya han pasado por las Comisiones de Negociaciones Comerciales (CNC) y por las Cumbres de Ministros y de Presidentes tres borradores del ALCA. El

\* Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Centro Cultural de la Cooperación y FISYP. Miembro de ATTAC Argentina y de la Autoconvocatoria No al ALCA en Buenos Aires.

último, logrado tras la reunión ministerial de Miami en noviembre de 2003, sigue manteniendo gran parte de los artículos entre corchetes, lo cual significa que aún no hay acuerdo entre las partes negociadoras. Tras la reunión de Miami y las de Puebla de febrero de 2004, EE.UU. creó nuevas estrategias para avanzar en las negociaciones, generando ideas tales como el “ALCA-light” o el “ALCA en dos niveles”. Sin embargo, a principios del 2005 el proceso está aparentemente estancado, y es probable que en caso de que se firme el acuerdo con todos los países americanos éste esté vacío, sea un “esqueleto sin carne”. Luego EE.UU. avanzaría con tratados más profundos de manera bilateral o multilateral, tal como los que ya ha firmado con los países centroamericanos a través del Acuerdo de Libre Comercio de América Central (CAFTA), que aún se encuentra en proceso de ratificación por los congresos miembros, o el tratado de libre comercio que quiere firmar con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Tras analizar este recorrido de diez años podemos intentar dar respuestas a algunas preguntas que guiaron las investigaciones durante el decenio: ¿es el ALCA sólo un área de libre *comercio*? Si así lo fuera, ¿por qué se incluye un capítulo sobre inversiones de capitales, el control de las telecomunicaciones o la circulación de personas? ¿Estamos ante un proyecto de embestida del capital frente al poder del trabajo? ¿Es posible hablar de una integración continental cuyo denominador principal no sea el comercio?

Podemos acercar algunas claves a estas cuestiones si observamos los antecedentes con los que contamos y el contexto internacional al momento de mirar el ALCA. Sin duda, este es sólo uno de los proyectos con los que cuenta el gran capital transnacional para dar su pelea por disciplinar al trabajo. Sólo en los años noventa se firmaron más de 140 tratados de libre comercio, en su mayoría acuerdos sobre aranceles de intercambio de mercancías. En este sentido, la conformación del ALCA no puede ser entendida como un primer paso en el camino de la integración supranacional, como lo representa la Unión Europea. Por el contrario, el objetivo es sólo la conformación de estas áreas donde el capital encuentre las garantías necesarias para avanzar.

En este artículo vamos a abordar la embestida del gran capital transnacional (en este caso, del que tiene base en EE.UU.) y las garantías que se le ofrecen a este en el ALCA. A su vez trataremos de aproximarnos a las consecuencias que esta nueva libertad del capital tiene sobre los trabajadores del continente americano, y además sobre los estados, que son los que llevan adelante la negociación. Se trata de un

movimiento doble, dialéctico. Frente al avance del capital, se produce un retroceso del trabajo. Esto es lo que se denomina lucha de clases. Así, veremos las posibilidades que se le dan al capital para desplazarse libremente de país en país, mientras que se restringe la movilidad del trabajo. Para ello revisaremos el capítulo de Inversiones del ALCA, en donde se establece la mayor parte de las garantías que se le dan al capital, y desde donde se puede decir que el ALCA no es un mero tratado de *libre comercio*. Por otro lado, y para intentar ver que las restricciones al trabajo son parte de una estrategia global del capital, abordaremos la temática haciendo un estudio del Capítulo VII del ALCA sobre “Disposiciones Laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones medioambientales y laborales”, comparándolo con los Anexos de “Entrada temporal de hombres de negocios” en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).

## EL CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL ALCA

La década de los noventa vio nacer el proyecto del ALCA, así como a gran parte de los tratados de libre comercio. ¿Pero cuáles eran las características que presentaba el escenario internacional al inicio de la década?

Claramente, el reordenamiento mundial de los noventa no se da solamente tras la caída del Muro de Berlín y el derrumbe de la Unión Soviética. Por un lado hay que comprender el contexto que se abre en torno de la crisis del petróleo en 1973. La nueva fuerza del capital por sobre el trabajo se ve plasmada en el fin de los estados benefactores keynesianos de la posguerra, que habían consistido en un *pacto* entre el capital y el trabajo, es decir, entre empresarios y sindicatos. En este acuerdo ambos cedían algo, y el resultado era la continuidad del sistema. Los empresarios aceptaban dar una parte de su ganancia (es decir, aceptaban ganar menos, pero no estaba en cuestión el hecho de obtener una ganancia) a través de permitir el aumento del pago de impuestos, pero sólo como forma de mantener el sistema capitalista de producción. Los trabajadores logran entonces un estado de bienestar que les brinda servicios básicos y garantiza sus derechos dentro del liberalismo político y los derechos de ciudadanía. Con esto, la lucha de estos trabajadores deja de ser una lucha por obtener los medios de producción, y es reencausada en cambio hacia

los canales institucionales del estado, que transforman esas demandas en políticas públicas.

Sin embargo, este pacto se fue quebrando en los setenta. Por un lado, a causa de los avances tecnológicos que permitieron al capital obtener una enorme movilidad y recorrer el mundo en segundos. El capital encontró una nueva forma para consagrar su nueva hegemonía, convirtiéndose en *financiero especulativo*. Al evadir las fronteras estatales dejó sin posibilidades de escape al trabajo, atrapado dentro del territorio nacional. Esa diferencia va a marcar toda la política internacional en las décadas siguientes, y va a ser abordada con mayor profundidad posteriormente en este trabajo.

Por otro lado, el poder logrado por los sindicatos durante el keynesianismo provocó un quiebre en el consenso del capital en un momento de estancamiento de la tasa de ganancia. En palabras de John Holloway: “Las presiones contra el viejo patrón keynesiano de relaciones sociales aumentaban por todos lados. La caída de las ganancias y el ascenso del descontento social hicieron mofa de la pretensión keynesiana de poder conciliar los conflictos sociales y asegurar el desarrollo armonioso del capitalismo” (Holloway, 2003: 98). Colaboraron en este camino las grandes protestas sociales de fines de los años sesenta que ponían en cuestión el sistema fordista de producción y las relaciones sociales capitalistas, como el Mayo Francés y la Primavera de Praga.

Sin embargo, la Caída del Muro de Berlín y el desplome de la URSS sí van a marcar una diferencia importante en lo que respecta al escenario interestatal. El final de la Guerra Fría significó la desarticulación del viejo orden mundial bipolar que mantenía el equilibrio entre EE.UU. y la URSS. Este cambio provocó el inmediato lanzamiento de EE.UU. a única superpotencia mundial, pero dentro de lo que Samuel Huntington llamó *unimultipolaridad*. Esto significa que la supremacía norteamericana en el ámbito económico-tecnológico no puede traducirse en una incontrastable hegemonía mundial (Jaguaribe, 2001). A causa de restricciones tanto internas como internacionales, EE.UU. no puede imponerse en todos los ámbitos como superpotencia unilateral, y esto le obliga a llevar a cabo negociaciones constantes con las otras potencias, especialmente la Unión Europea y Japón.

A su vez, la nueva fase del capitalismo mundial ha consagrado el poder del capital financiero junto con el de las corporaciones transnacionales. La revolución tecnológica permitió la total liberalización de los sistemas bancarios, la aparición de países bajo el status de

paraísos fiscales y el avance del sistema toyotista de producción. Se conformó así un escenario de economía a escala planetaria controlada por los flujos de capitales orientados a la inversión bursátil y la ganancia a corto plazo.

Esta globalización capitalista conlleva a su vez una lógica que aparece como contradictoria, que es la de conformación de bloques regionales. Estos bloques de estados, cuyo ejemplo típico es la Unión Europea, sirven de adaptación de los capitales regionales al nuevo contexto de interconexión e interdependencia de las economías. Y la competencia entre los mismos capitales por acaparar mercados nunca cesa. Las escaladas coloniales impulsadas por los países de la metrópoli durante el siglo XIX fueron parte del ciclo de extracción de materia prima y colocación de manufacturas necesarias para la expansión del capitalismo.

Hoy, la competencia interimperialista lleva a una adaptación diferente. El proceso colonial ya no se estaría dando sólo por la intervención directa (a través de tropas militares y de grupos diplomáticos) en los territorios de la periferia como forma de garantizar el intercambio y la división del trabajo mundial vigente, sino que toma la forma de negociación y firma de tratados de libre comercio (bilaterales o multilaterales) entre las potencias centrales y los países “en vías de desarrollo”. Según el economista Enrique Arceo, mediante estos los países atrasados se especializan en la dotación de recursos naturales y reciben a cambio los productos manufacturados. Se recrea así el pacto colonial decimonónico (Arceo, 2001). Sin embargo, como ya marcamos, en los noventa esta relación se ve ampliada, al incorporarse a los tratados las garantías que cada estado nacional debe ofrecer a los inversores. Un ejemplo son los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), en los cuales los países que firman se garantizan mutuamente facilidades para los capitales provenientes de la contraparte. Como marca Jaime Estay, la mayor parte de estos tratados han sido firmados al menos por un país atrasado, “lo que se explica porque es a esos países a los que con mayor fuerza se les exigen compromisos respecto del tratamiento del capital extranjero”. Utilizando datos de la UNCTAD de 2000, Jaime Estay muestra que mientras en los años cincuenta existía sólo un TBI, hacia los noventa ya había 1.857, de los cuales 1.472 fueron firmados durante esa década (Estay, 2002a).

Es en ese contexto de lucha entre los países y los bloques imperiales por acaparar mercados en un contexto de recesión mundial que se comprende la conformación de bloques regionales y el impresio-

nante aumento en la cantidad de tratados de libre comercio. A su vez, se entiende así la necesidad de regular ese comercio mundial a través de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, tras años de negociación en el marco del Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas (GATT). Para firmar estos tratados los estados negocian entre sí las cláusulas y artículos, pero son las empresas, a través del lobby, las que imponen sus condiciones y garantizan el mayor sometimiento del trabajo.

#### EL TRATADO DEL ALCA Y LAS GARANTÍAS A LOS CAPITALES

Al abordar la lectura de los capítulos del ALCA se puede ver un patrón en lo que respecta a la orientación de sus disposiciones, es decir, se entienden claramente los motivos por los cuales las negociaciones se mantuvieron a oscuras, escondidas de la luz pública, durante los primeros siete años. Sólo en el 2001 se dio a conocer el primer borrador de negociación, cuando la presión popular fue demasiado fuerte (principalmente por parte de las ONG y sindicatos norteamericanos como la AFL-CIO, agrupados en tres coaliciones anti-libre comercio) y ya no se podía mantener el “secreto de Estado” sobre este tema (tal como señaló el canciller argentino Adalberto Rodríguez Giavarini en 2001).

¿A qué me refiero con este patrón que guía el borrador de negociación del ALCA? A que, más allá de los miles de corchetes que marcan una falta de acuerdo entre las partes, el espíritu del Tratado es evidente: está hecho a la medida de las empresas transnacionales, y especialmente las norteamericanas. Tras la caída del Muro de Berlín y luego de gritarse por todos los confines del planeta que finalmente el capitalismo había vencido, vemos que este tipo de tratados viene a coronar el *pensamiento único*. Ese pensamiento que plantea el fin de las ideologías, el fin de la Historia, y otros fines igualmente poco felices. Pero es claro que estas ideas, si las miramos desde la óptica de la relación entre capital y trabajo, representan una forma de embestida del capital, un intento de desarticular al trabajo, vaciarlo, quitarle identidad y posibilidad de convertirse en sujeto de cambio.

En este proceso de embate, tanto el ALCA como los otros tratados de libre comercio le sirven al capital perfectamente para sus propósitos. En las páginas del ALCA se consagran los derechos del capital por sobre los de los trabajadores, y por sobre los de los estados. Es interesante ver que sin embargo son estos estados los que negocian y

aceptan una quita de sus capacidades y una mutilación de sus soberanías. Y esto se debe en parte al rol que juegan en la división internacional del trabajo los estados latinoamericanos. Intentan a partir de esta estrategia (el sometimiento al poder del capital) atraer a sus propios territorios nacionales parte de ese capital que circula por el globo. Y en esta estrategia adaptan sus políticas nacionales a los deseos de ese capital que le da forma.

Como ya explicamos, impulsado por los “avances tecnológicos” de los años setenta y ochenta, el capital encuentra en la completa movilidad su razón de ser<sup>1</sup>. De esta forma se opera en las bolsas las veinticuatro horas del día y las transacciones financieras se realizan en cuestión de segundos. A su vez, el movimiento de capitales a nivel mundial comienza a ser mayor que el movimiento real de la economía, expresado en los niveles de comercio de bienes. En palabras de Carlos Vilas, “se calcula que en la segunda mitad de la década de 1990, el valor de las transacciones financieras del mundo era tres veces mayor que el valor de la producción mundial de bienes y servicios no financieros, casi treinta veces mayor que el valor del comercio mundial” (Vilas, 2002). Esta separación de la economía real respecto de la financiera es de vital importancia para entender la lógica de las empresas transnacionales a la hora de apoyar tratados tales como el AMI, o cuando ejercen presión sobre los gobiernos a través del lobby para que se incluya en la OMC un apartado sobre inversiones.

Los estados *parecen* estar con las manos atadas frente al capital. En esta visión cabría preguntarnos por qué los gobiernos aceptan negociar y firmar este tipo de tratados, donde quedan a la merced de los capitalistas, ofreciendo cada vez mejores condiciones para localizar parte de esas inversiones en su territorio.

Sin embargo, aquí entendemos al estado como una relación social, como un elemento co-constitutivo de la relación de clases, como aquel encargado de ver que las relaciones sociales de producción vigentes se mantengan en el tiempo. Siguiendo este enfoque, la postura de los estados puede dejar de verse como de sumisión al capital. Para ello hay que tener en cuenta que no podemos tomar al estado como un ente separado de esas relaciones sociales que le dan naci-

---

1 Cuando hablamos de la completa movilidad del capital, no se quiere decir que este en ningún momento se particularice. Esta objetivación se hace visible en las maquinarias o en los mismos avances tecnológicos a través de los cuales somete al trabajo. En esta lógica, el ALCA y los tratados de libre comercio también podrían ser entendidos como momentos de particularización del capital mundial.

miento<sup>2</sup>. Sólo entendiendo la separación que se da entre economía y política en la sociedad capitalista podemos comprender que el estado es quien debe velar porque esa misma separación se mantenga, ya que es su naturaleza en tanto momento político. Entonces, quedan *como si* estuviesen separados, por un lado, la explotación del trabajador y la extracción de plusvalía en el momento mismo de la producción (esfera económica), y el momento de la igualdad y libertad política, que nos toma como *ciudadanos*, que es el reino del estado, quien posee ahora el monopolio de la coerción política. El capitalista no es quien debe encargarse de disciplinar a la clase trabajadora más que en el momento de la producción misma (como por ejemplo a través de la introducción de nuevas técnicas y maquinarias). Es el estado quien pasa a ser el centro de la coerción física y del mantenimiento de la escisión entre las dos esferas. Sin esa división, el estado no existiría.

Los estados entonces disponen esas relaciones de clase en un territorio dado. Y deben competir por atraer el capital a los mismos, como forma de mantener las relaciones sociales capitalistas, de producirlas y reproducirlas constantemente. En este sentido de la lucha entre los estados es en el que se comprende al ALCA. Los estados latinoamericanos, que se han adaptado en su mayoría como exportadores de materia prima a la división social del trabajo, pugnan entre sí para atraer este capital norteamericano<sup>3</sup>, bajo las condiciones que sea. Por otro lado, los gobiernos de EE.UU. hacen su cruzada en busca de garantizar nuevos mercados para la colocación de su producción manufacturera en constante competencia con los otros actores adaptados de la misma forma al contexto mundial: la Unión Europea y los países del Sudeste asiático, encabezados por Japón.

Como señala Jaime Estay, a partir de los ochenta la competencia interestatal por atraer al capital financiero global, que en los territorios adopta la forma de Inversión Extranjera Directa (IED), se ve reflejada en la desaparición de las mínimas regulaciones estatales que hacían de estas IED algo valioso para el desarrollo nacional. Por el

---

2 En palabras de Hegel, esta separación no es casual: "El entendimiento *reflexivo* se apoderó de la filosofía. Conviene saber con exactitud lo que significa esta expresión, que se emplea corrientemente como palabra de hondo sentido. Hay que entenderlo generalmente como el entendimiento que abstrae y por lo tanto separa y que insiste en sus separaciones" (Hegel, 1968: 43).

3 Según Jaime Estay, los capitales por los que van a competir los estados latinoamericanos son sin duda los norteamericanos, dado que representan entre el 70% y el 85% de los flujos de inversión a nivel hemisférico.



contrario, con la mayor liberalización esos capitales no rinden cuentas a los estados, y hacen lo que marca su naturaleza: buscar el mayor beneficio con el menor costo posible. Y el ALCA provee de estas ventajas a esos capitales. En la letra del Tratado se puede hacer un seguimiento de todas las facilidades que se planea otorgar a los inversores norteamericanos frente a unos estados nacionales con escaso margen de maniobra y poblaciones locales sin posibilidad de cruzar libremente las fronteras nacionales<sup>4</sup>. Así es como podemos observar un avance frontal del capital por sobre el trabajo, de los dueños del capital por sobre los expropiados de los medios de producción.

En pos de conseguir este objetivo es que se ve la necesidad de liberalizar en profundidad las economías de los países americanos, garantizando por medio del Tratado que las empresas puedan tener total libertad de circulación. Pero esta tendencia se ve profundizada en las garantías legales que se les dan a las empresas. Estas pueden demandar a los estados a través de mecanismos establecidos, en su mayor parte, en tribunales altamente influenciados por EE.UU. Este es el caso del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que fue creado en 1966 con sede en Washington dentro de la esfera del grupo del Banco Mundial (BM), aunque es una organización autónoma. Su objetivo era convertirse en un centro de tribunales arbitrales para resolver cuestiones de contratos privados sobre inversiones. Pero al ser un tribunal mundial, esto aparta las causas de los tribunales de cada país, exponiendo a los estados a arbitrios internacionales que luego deben ser acatados.

Es por ello que el ALCA es mucho más que un simple tratado de libre comercio. Nos encontramos frente a un acuerdo que excede al intercambio de mercancías. Se plantean aquí los derechos de propiedad intelectual, las compras gubernamentales, los servicios, las telecomunicaciones y, claro, las inversiones. El ALCA es un acuerdo multifuncional a los propósitos de la total liberalización y desregulación del capital.

---

4 Los estados siempre han buscado atraer a sus territorios el capital productivo por sobre el financiero, ya que para los mismos garantizar las relaciones de clase significa asegurar la reproducción tanto del capital como del trabajo. El capital que se invierte en la producción permite que los capitalistas obtengan su ganancia, pero también que los trabajadores reproduzcan sus condiciones de vida. En cambio, el capital financiero especulativo, al tener un enorme grado de volatilidad, no favorece la reproducción de las condiciones de vida al interior del territorio, por lo cual algunos autores, como Mabel Thwaites Rey y José Castillo, plantean que el capital, con su lógica financiera, está cercenando la base de poder que posee el estado para poder garantizar esas relaciones de clase que le permiten al mismo capital existir.

Esta conclusión muestra que los estados siguen siendo útiles, frente a las teorías que plantean que tienen decretada su sentencia de muerte. En la estrategia del ALCA seguimos viendo la importancia que tiene para el capital la existencia de estos estados que van a negociar en su nombre la libre entrada y salida de aquellos territorios, en donde además se garantiza que no pueda salir la mano de obra. Un ejemplo interesante para ver la vigencia de los estados está en la carta que firmaron 29 mega-compañías norteamericanas (desde petroquímicas hasta farmacéuticas) en abril de 2001 dirigida a los funcionarios de más alto rango de EE.UU., mediante la cual dejaban en claro su apoyo a que las cláusulas del ALCA tuvieran como modelo el TLCAN<sup>5</sup>. ¿Quién era el destinatario de esta exigencia? ¿La Organización de las Naciones Unidas (ONU)? No, el estado norteamericano, en cuyo territorio se concentran la mitad de las 500 empresas más fuertes del mundo, y catorce de las primeras veinte marcas (Boron, 2002). Las corporaciones norteamericanas le reclaman a EE.UU., así como las alemanas lo harán al estado alemán, etcétera. Los estados nacionales se convierten así en vehículos de las relaciones de clase vigentes en cada momento.

En el ALCA se retoman los contenidos ya firmados en el TLCAN, así como los discutidos en la OMC y en el fallido AMI. El énfasis está puesto en la facilidad otorgada a los capitales y las garantías a los inversionistas. Una vez firmado, el ALCA presiona, por un lado, con sus artículos favoreciendo la entrada de capitales y las rápidas transferencias, en especial en el tema de inversiones. Por otro, presiona el FMI, garantizando la extracción de recursos y marcando las pautas del manual de la “buena conducta financiera internacional”. De esta forma se cercena la posibilidad de un desarrollo de los mercados internos de los estados miembros, salvo EE.UU. y eventualmente Canadá. Los países latinoamericanos estarán al servicio del capital norteamericano, dificultados para buscar formas de apoyar a sus productores locales a causa de las diversas exigencias que se encuentran en la letra del Tratado.

## EL ALCA NO ES “INTEGRACIÓN”

Es interesante tener en cuenta lo que se considera en la teoría como las categorías o los “pasos” en el camino de la integración<sup>6</sup>. Primero, la

---

5 Consultar el artículo de la Alianza Social Continental (2003).

6 Sigo los conceptos de integración planteados en el estudio del economista Julio Gambina (2001).

Zona de Libre Comercio, que representa un acuerdo arancelario entre las partes; luego, la Unión Aduanera, que representa un acuerdo entre esas partes sobre aranceles a ser cobrados a terceros países, es decir, un arancel externo común; en tercer lugar, el Mercado Común, que implica el avance en políticas macroeconómicas comunes, que incluso puede comprender una moneda común, y la conformación de instituciones comunes, que sin embargo son todavía intergubernamentales; y por último, la Integración o Unión, que implica, además de lo anterior, instituciones supranacionales.

En cuanto a los ejemplos, podemos decir que el ALCA y el TLCAN representan casos del primer tipo de integración, que solamente refieren a un acuerdo sobre aranceles de intercambio comercial. Sin embargo, podría aquí agregarse aquello que ya hemos explicado, que estos dos acuerdos en particular no sólo refieren al comercio de bienes, sino que agregan también problemáticas sobre inversión y circulación de capitales.

En el segundo paso, el de la Unión Aduanera, el MERCOSUR es un caso imperfecto, ya que aún no hay acuerdo total, no sólo sobre aranceles a terceros países, sino que hay desavenencias incluso sobre aranceles entre los países miembros (un ejemplo reciente es el caso que provocó asperezas en lo que respecta a las exportaciones brasileñas de productos de línea blanca hacia Argentina en agosto de 2004).

La tercera y la cuarta etapa, Mercado Común y Unión, encuentran un ejemplo claro en el proceso europeo, que primero se consolidó en Comunidad Económica Europea, y luego a partir del Tratado de Maastricht de 1992 se conformó en la Unión Europea, donde tomaron más fuerza las instituciones supranacionales generadas en la década de los sesenta. Se avanzó en políticas comunitarias como en la libre circulación de personas por los países miembros, además de la libre circulación de bienes, servicios e inversiones.

No hay dudas de que el ALCA no es ni pretende ser una Unión entre los países americanos. Se habla en el Preámbulo del Tercer Borrador de “integración económica”, de “liberalización comercial”, de “apertura de mercados”, pero nada se dice de creación de instituciones comunes ni de políticas macroeconómicas coordinadas. En otras palabras, sólo se pretende garantizar la libre circulación de mercancías y servicios, pero no hay intención de que las personas circulen libremente. Estas disposiciones serán abordadas en los siguientes apartados.

## LAS CONSECUENCIAS DEL TLCAN

Para evaluar los probables efectos que el ALCA tendría sobre los países americanos, puede resultar útil hacer un análisis de las consecuencias del TLCAN, firmado en 1994, sobre los países del Norte del continente<sup>7</sup>.

Primero cabe señalar algunos aspectos básicos del TLCAN. Se trata del primer tratado de libre comercio donde se avanza, además de en las tarifas aduaneras para el intercambio de bienes, en el área de inversiones. Porque el TLCAN parece ser en realidad un tratado sobre inversiones y no de comercio: contiene 900 páginas de reglas que deben encajar en las tres economías (sin mirar las diferencias en los tamaños y las capacidades), para lo cual cada nación debió conformar sus leyes domésticas<sup>8</sup>.

Desde su implementación, los defensores del Acuerdo han expuesto cifras macroeconómicas que se supone muestran los beneficios del mismo para los tres países. Entre las promesas estaba el mejoramiento de las condiciones medioambientales, como también el crecimiento de los niveles de empleo.

Pero el TLCAN sólo promovió nuevos incentivos para deslocalizar (*offshore*) la producción. Esos “inversores extranjeros” que promete (y promueve) el Tratado son en realidad las mismas empresas norteamericanas relocalizando su producción en México, donde los niveles de salarios son mucho menores. Analicemos este caso por caso.

En México se observó un aumento de la inversión directa de las empresas norteamericanas a largo plazo; creció el número de empleos en las fábricas que producen para la exportación (maquilas), especialmente en la zona fronteriza con EE.UU., y aumentaron las exportaciones mexicanas hacia este país. Por otro lado, se suponía que el objetivo era lograr el crecimiento económico estable y sostenido. Sin embargo, mirando los datos de cerca, vemos que los resultados han sido bastante contrarios a los estipulados por aquellos defensores: este país ha tenido que enfrentar la caída de los salarios, con una baja del salario mínimo, aun en un escenario de aumento de la productividad; crecieron la volatilidad financiera y las especulaciones en la

---

7 Basado en los datos del estudio de Sarah Anderson (2001); también en el texto de Mtro. Alberto Arroyo (2000).

8 Extraído del documento de la ONG norteamericana *Public Citizen* (2004).

bolsa a corto plazo; aumentaron los problemas ambientales; y se incrementó la pobreza en un 8%.

Por otra parte, el crecimiento sostenido y con buenos empleos no se logró. Como señala Arroyo Piccard, el propósito era fortalecer el sector exportador, lo cual se logró, pero no se cumplió de todas formas el objetivo del crecimiento económico. Indudablemente se exteriorizó la economía y se consiguió un fuerte aumento de las exportaciones de manufacturas (a través de la instalación de maquilas). Sin embargo, las exportaciones crecen pero disminuye en ellas el contenido nacional, por lo que al crecer no arrastran tras de sí al resto de la economía, y pierden conexión con las cadenas productivas nacionales. Además, se atrae inversión extranjera pero la mayor parte de la misma va a la compra de empresas ya existentes y no a la generación de nuevas. A su vez, esta no se afirma en los sectores productivos, sino que apunta a la especulación a través de la compra de bonos.

En lo que respecta al nivel de empleo, Arroyo Piccard remarca que sin duda las maquilas han generado empleo, pero este significa sólo el 3,2% de la Población Económicamente Activa para el año 2000 (Arroyo, 2000). El problema está en la propia estructura de las maquilas, en las cuales las manufacturas (por ejemplo textiles) son fabricadas en México, pero los insumos son importados, así como las maquinarias. De esta forma, a medida que más se exporta, más se importa. En otras palabras, se trata de una producción alejada del resto de la economía mexicana, que responde a la necesidad de deslocalización del capital frente a los empleos mejor pagados en EE.UU.

Es decir, con el TLCAN en México se liberalizó y desreguló la economía<sup>9</sup>, pero no se lograron todos los beneficios sociales que prometía el Preámbulo del Tratado. Las garantías que el capital exigía fueron brindadas por el estado mexicano. Sin embargo, el TLCAN demuestra que la lógica del capital no es hoy la inversión en la producción en los países no desarrollados, sino la búsqueda del beneficio que dan las protecciones que estos estados ofrecen para poder atraerlos (como altas tasas de interés, entre otros instrumentos) y de esa forma vincularse directamente con la especulación, generando fuertes tasas de ganancias en el corto plazo, y transfiriendo las mismas a las casas matrices en los países desarrollados, en este caso, en EE.UU.

---

9 De todas maneras, Arroyo Piccard (2000) sostiene la hipótesis de que el TLCAN sería la formalización jurídica en 1994 de un proceso de políticas neoliberales comenzado en México en 1982.

En cuanto a Canadá, tras la presión en pos de aumentar la competitividad producida por el TLCAN, el país ha reducido drásticamente la proporción de programas sociales, de tal forma que en el 2000 sólo el 36% de los desempleados y desempleadas eran protegidos por un seguro social. A su vez, Canadá se vio afectado por una de las características básicas del TLCAN, la de permitir, según el Capítulo 11, que los inversionistas privados demanden a un estado miembro y le exijan compensaciones cuando estos incumplan cualquiera de las obligaciones estipuladas en el Tratado. En este sentido, Canadá debió afrontar en 1997 una demanda de la empresa Ethyl Corporation, y luego pagarle 13 millones de dólares en compensación por una ley del Parlamento canadiense que prohibía el uso del aditivo MMT en las gasolinas, que es perjudicial para la salud. El gobierno no sólo debió pagar, sino que tuvo que retirar la ley.

En el caso de EE.UU., una balanza comercial negativa con México marca una mayor cantidad de importaciones, lo que determina la pérdida de empleos. Esto se debe en mayor medida a que las empresas se mudaron de EE.UU. a México, por el menor costo de producción. Este beneficio se ve reflejado principalmente en el precio de la mano de obra, es decir, en los salarios, y además por una mayor flexibilidad en cuanto a las leyes laborales tras años de aplicación de políticas neoliberales. De esta manera se fuerza una menor sindicalización en las plantas industriales norteamericanas bajo la amenaza de cerrar e irse a producir a México<sup>10</sup>. En este sentido, la ONG norteamericana *Public Citizen* sostiene que desde la aplicación del TLCAN EE.UU. perdió tres millones de empleos en la industria manufacturera (representando uno de cada seis trabajos en ese sector).

Sin embargo, esta relocalización de la producción hacia México, tal como señalamos, no empujó los salarios al alza en este país. Por el contrario, los resultados negativos se ven expresados en datos contundentes. Un empleado mexicano ganaba en 1993 un 14,5% del sueldo de un obrero norteamericano del mismo sector; hacia 2001, la diferencia se había ampliado, ya que el mexicano pasó a percibir en comparación sólo el 11,5%. Esto significa que esa diferencia quedó en manos de los capitalistas, y no se vio reflejada en los salarios de los trabajadores.

El déficit de la balanza comercial implica que cada vez mayor cantidad de estadounidenses compran productos importados, lo cual

---

10 Los datos sobre el análisis del caso norteamericano fueron extraídos del documento de *Public Citizen* (2004).

hace caer la tasa de empleo nacional. Según el Servicio de Investigaciones del Congreso, las importaciones de EE.UU. desde México crecieron un 229% entre 1993 y 2001, mientras que las exportaciones del primero hacia el segundo sólo crecieron un 144% en este período. Sin embargo, los números son engañosos. Una gran proporción de las exportaciones norteamericanas a México es de partes y componentes que son embarcados hacia México para su ensamblaje, nunca entran en la economía doméstica mexicana, pero regresan a EE.UU. para ser vendidos como bienes terminados. Estas exportaciones de *turistas industriales* representaban en 1999 más de un 60% de todas las exportaciones a México.

Pero el TLCAN ha proporcionado a los empresarios la más poderosa herramienta: la capacidad de amenazar con la relocalización de la producción en México frente a las protestas de los trabajadores. Un estudio de la Universidad de Cornell en EE.UU. investigó 400 casos de protestas sindicales en el sector de manufacturas, de las cuales el 68% organizó campañas en donde se amenazó con parar la producción fabril. En estos casos, el 18% de los empleadores advirtieron que moverían la producción a otro país, especialmente México, si el sindicato tenía éxito en su forma de lucha. El estudio también encontró que este tipo de amenazas de relocalización crecieron desde la firma del TLCAN, y que los sindicatos tuvieron una menor aceptación por parte de los trabajadores en las campañas de lucha cada vez que una amenaza de este tipo fue realizada (de un 38%), en comparación con los momentos en que no se planteó este desafío (de un 51%). A su vez, el nivel de obreros sindicalizados en el sector industrial sufrió una baja del 47% en el período de 1983 a 2000<sup>11</sup>.

## ANALIZANDO EL CAPÍTULO DE INVERSIONES DEL ALCA

Las garantías al capital quedan de manifiesto al ver la letra del tercer borrador del Tratado del ALCA que aún se encuentra en negociación. El Capítulo de Inversiones es el que más claramente muestra que el ALCA no es un mero Tratado sobre comercio. Analicemos los artículos más importantes del Capítulo.

Desde el primer artículo nos encontramos con nueve posibles definiciones de lo que se considera inversión. El acuerdo general entre dichas definiciones es que una inversión es todo tipo de bienes, dere-

---

11 Estudio de la Cornell University citado por el documento de *Public Citizen* (2004).

chos y activos de cualquier naturaleza adquiridos con recursos transferidos al territorio de una parte por inversionistas de otra parte, tales como la creación o adquisición de una empresa, acciones, bienes muebles e inmuebles, derechos de propiedad intelectual, licencias para la exploración y explotación de recursos naturales, etcétera. La diferencia real entre las nueve propuestas está en cómo entender a las inversiones especulativas. Varias plantean que no puede entenderse como inversión a los activos que no se vinculen a la actividad productiva. Es decir, estas transacciones no estarían entonces amparadas por el Capítulo de Inversiones. Pero este apartado se encuentra aún en negociación.

En el segundo artículo, referido al ámbito de aplicación, se explica que las partes pueden excluir de las disposiciones del acuerdo las inversiones en “ciertos sectores”, y se facilitará el proceso para las economías más pequeñas. A su vez, *no se impide* a los estados prestar servicios tales como ejecución de leyes, readaptación social, seguros de desempleo, salud y educación públicas, *cuando se desempeñan de manera no incompatible con las disposiciones del Capítulo*. Sin embargo, y aquí está lo interesante, se deja en claro que si un inversor de una parte presta servicios como los antes enumerados, las inversiones de ese inversionista estarán protegidas por las disposiciones del Capítulo.

Sobre trato nacional, se explicita que se les otorgará a los inversionistas de otra parte un trato no menos favorable que el que se le da a los nacionales. Por otro lado, en el artículo sobre trato justo y equitativo, queda asentado que cada parte otorgará a los inversionistas extranjeros un trato acorde con el derecho internacional, incluido un trato justo y equitativo (y en negociación, agrega “así como protección y seguridad plenas”, como la protección policíaca), y que no perjudicará su gestión, mantenimiento o goce a través de medidas injustificadas o discriminatorias.

El artículo 8 explica la aplicación extraterritorial de leyes en materia de inversión. Según este, ninguna de las partes puede adoptar medidas que impongan una obligación o responsabilidad a los inversionistas de otra parte o a sus inversiones. No hay obligaciones posibles sobre esos capitales, que mantienen así su total libertad de acción.

En cuanto a los requisitos de desempeño, al igual que el AMI y que el artículo 1.106 del TLCAN, ninguna parte podrá obligar a un inversionista a alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional, a otorgar preferencia a los bienes producidos en su



territorio, a relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones (balanza de pagos), a restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produzca (relacionando dichas ventas al volumen o valor de las exportaciones o ganancias que generen las divisas), o a realizar transferencias de tecnología. Evidentemente, en este artículo los estados se comprometen a no hacer todo aquello que vuelve a una inversión deseable para el desarrollo económico nacional.

Por otro lado, en cuanto al personal clave, ninguna parte podrá exigir que una empresa de esa parte designe a individuos de alguna nacionalidad en particular para ocupar los cargos de dirección de la empresa. Esto se vincula además con el anexo de “Entrada Temporal de Hombres de Negocios”, que será analizado más adelante.

En el artículo 12, sobre las transferencias, se establece que cada parte permitirá a los inversores de la otra parte la libre transferencia de las inversiones y sus rentas. Estas se deben poder hacer sin demora en moneda libremente convertible. Dichas transferencias incluyen los aportes y ganancias de capital, los dividendos, los gastos técnicos, etcétera. Un estado puede impedir la transferencia en caso de quiebra, insolvencia o de infracciones penales, o si no en casos de insolvencias en la balanza de pagos (por ejemplo, en el caso de una corrida bancaria), que limiten temporalmente en forma *equitativa y no discriminatoria* las transferencias de acuerdo a lo internacionalmente aceptado. Con respecto a esto último, claramente se refiere a las normas dictadas por el FMI.

En el artículo sobre expropiación, se deja en claro que ninguna parte podrá expropiar ni nacionalizar una inversión de un inversionista de otra parte “mediante medidas equivalentes” a la expropiación o nacionalización (y en negociación, “salvo que sea por razones de orden público o interés social”). Esto incluye casi cualquier medida que adopte un estado sobre la propiedad del inversor. La indemnización debe ser equivalente al valor de mercado que tenga la inversión expropiada, y será pagada sin demora y en forma completamente liquidable y rápidamente transferible. A su vez, el inversor tiene derecho a que se realice una pronta revisión de su caso por parte de una autoridad judicial.

En la compensación por pérdidas se incluye a los inversores de una parte que sufran pérdidas en sus inversiones en el territorio de otra parte a consecuencia de guerra, conflicto armado, revuelta, estado de emergencia, insurrección o motín, “o situaciones equivalentes”.

Según la redacción del texto, esto puede incluir casi cualquier tipo de situación natural y/o social por la cual el inversor pueda requerir una compensación, ya que no se especifica qué casos particulares incluye. De esta manera se acaba el riesgo empresario para los inversores, y el estado pasa a ser el que garantiza cualquier tipo de pérdida.

A su vez, los artículos 18 y 19 establecen que las partes deben asumir un compromiso por el cual no se harán las leyes laborales y medioambientales nacionales menos estrictas con el fin de fomentar las inversiones. Pero no se establece la forma de evaluar si una determinada política de estado responde al deseo de atracción de una inversión en particular, o si es a través de una estrategia a largo plazo de cercenamiento de las leyes y garantías nacionales para la atracción de inversiones en general, tal como la aplicación de las recetas neoliberales del Consenso de Washington. Aquí se observa la vaguedad de ciertos artículos en los capítulos del ALCA.

En el final del Capítulo se encuentra el artículo de solución de controversias, que incluye la particularidad de que las empresas y/o inversores particulares puedan demandar al estado (en caso de pérdida por medidas tomadas por este) en tribunales arbitrales internacionales, tal como si se tratara de disputas entre estados. Esta modalidad ya fue aplicada en el TLCAN, y también se intentó incluirla en el AMI. Es por eso que en el ALCA lo importante al momento de ver la forma de solucionar las controversias no está en el Capítulo que lleva ese nombre, que reglamenta la forma de llevar adelante los casos de demandas *entre estados*, sino en la innovación de los tratados de libre comercio, que da el poder a las empresas de enfrentar de igual a igual a los estados nacionales. Esto se encuentra justamente en el Capítulo de inversiones.

Para ver la importancia en la lucha entre capital y trabajo que representa el Capítulo de inversiones del ALCA ya nos hemos aproximado por un lado al TLCAN, pero además podemos acercarnos al AMI. Este último es uno de los antecedentes más directos en cuanto a establecimiento de nuevos derechos para los inversores. Este Acuerdo Multilateral de Inversiones se negoció en secreto entre los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) desde 1995 hasta 1998, cuando las negociaciones debieron ser frenadas a causa, por un lado, de la oposición social tras haberse filtrado parte de lo negociado, y, por otro, por los mismos desacuerdos entre los estados que sustentaban en un principio la negociación. El objetivo principal era, por parte de las economías más pujantes del globo (EE.UU., la Unión Europea y Japón), abrir los mer-

cados mundiales que aún estaban protegidos por las regulaciones nacionales para sus productos e inversiones financieras. Esto no es casual. De un total de las 500 mayores multinacionales del mundo, 477 tienen su base en países de la OCDE (y ya aclaramos que de esas 500 casi la mitad está en EE.UU.). A su vez, estas están asociadas en grupos de presión tales como la Cámara Internacional de Comercio (CIC), el Consejo de Estados Unidos para el Comercio Internacional y la Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT)<sup>12</sup>.

Un documento aprobado por la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de marzo de 1998 explicaba sobre el AMI que “de aprobarse, el tratado concederá derechos absolutos a las entidades mundiales más poderosas, las empresas transnacionales, e impondrá condiciones draconianas a los pueblos y los Estados. En efecto, el objeto del Acuerdo es organizar la transferencia de la soberanía desde los Estados a los inversionistas internacionales en todos los sectores, económico, social, cultural y político, socavando para siempre el principio de que toda la soberanía reside esencialmente en la nación” (OHCHR, 1998).

## DOS TIPOS DE CIUDADANÍA: TRABAJADORES VERSUS HOMBRES DE NEGOCIOS

Como hemos visto, el ALCA favorece a la libre movilidad del capital. Pero es en su intento continuo por disciplinar al trabajo que el capital propone iniciativas tales como los tratados de libre comercio, en donde el estado es quien negocia en su favor. Ya marcamos que no es intención del ALCA el conformar una “ciudadanía ALCA” en el sentido de la Unión Europea<sup>13</sup>, sino que uno de los requisitos para que estos tratados sean útiles al capital es justamente que la mano de obra no tenga movilidad. De esta forma, se fortalece la estrategia de la continua amenaza del capital de deslocalizar la producción tanto industrial como de servicios hacia aquellos países en los que la mano de obra es más barata.

Nuevamente el caso del TLCAN nos brindará datos sobre lo que sucedería una vez firmado el ALCA. En el caso de la frontera entre

---

12 Datos extraídos en octubre de 2004 de <<http://www.filosofia.net/materiales>>, artículos en el apartado sobre la OMC.

13 En el caso de la Unión Europea tampoco se puede hablar de una plena libre circulación de personas. El Acuerdo de Schengen de 1985 fue firmado por parte de los países de la UE con el objetivo de suprimir las fronteras entre esos países y mantener la seguridad y la libre circulación de personas. Sin embargo, todavía no todos los países lo han ratificado.

México y EE.UU., los operativos montados por el país angloparlante intentan ser lo suficientemente fuertes como para impedir que los trabajadores mexicanos entren en su territorio. En octubre de 1994 el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos creó la Operación Guardián (*Operation Gatekeeper*) en la frontera con el estado mexicano de Tijuana, cuyo objetivo sería “asegurar y proteger la frontera de los Estados Unidos por medio de la prevención de entradas ilegales al país, y de la detección y arresto de las personas sin documentos migratorios, de los contrabandistas, y de toda persona que viole las leyes”. Este operativo representó una fuerte militarización de la frontera entre ambos países. A partir del mismo, se generaron otros operativos como el *Hold on the Lines* y el *Safeguard*. Son 9.500 los agentes norteamericanos que patrullan las fronteras, contando con la tecnología más avanzada. También se construyó un primer muro de 10 pies de altura que recorre 25 kilómetros, y luego otro que abarca 13 kilómetros más. Se calcula que en estas fronteras ya han muerto al menos 2.200 personas intentando cruzar<sup>14</sup>.

La intención de que los mexicanos no invadan el mercado laboral norteamericano no plantea dudas. La lógica de los tratados de libre comercio es restringir la circulación de personas, dejando al capital totalmente libre. Esto marca una política de disciplinamiento del trabajo por parte del gran capital norteamericano, que, libre de poner y sacar las inversiones de los territorios, promueve esas limitaciones al movimiento de los trabajadores. De esta forma, surte mayor efecto la amenaza de relocalizar la producción hacia países con menor grado de desarrollo. Esta amenaza constante, como ya vimos, consigue los efectos buscados entre los trabajadores norteamericanos, al reducir significativamente los niveles de conflictividad en el ámbito de la producción. Los grupos dominantes de EE.UU. se apoyan en este tipo de objetivos para exigir al gobierno las garantías a su movilidad, y obtienen a su vez las políticas de “seguridad fronteriza” que convienen para el caso, como las operaciones arriba mencionadas<sup>15</sup>.

---

14 Datos de la *Operation Gatekeeper* extraídos de <<http://www.peacebrigades.org/mexico>>

15 Es importante marcar que esta tendencia del capital a deslocalizar la producción no es sólo por parte de los capitales norteamericanos: sucede lo mismo con los capitales de origen europeo, que bajo la amenaza del *offshoring* han logrado aumentar la semana laboral de los trabajadores de las grandes empresas automotrices, como en el caso de la empresa alemana Daimler-Chrysler.

Sin embargo, la entrada de miles de mexicanos al mercado laboral estadounidense no resulta *completamente* incompatible, ya que esto ha servido a su vez para profundizar el disciplinamiento de los trabajadores norteamericanos: al ser en su gran mayoría indocumentados, los mexicanos deben trabajar en el territorio estadounidense en peores condiciones y sin aportes sociales. Esto empuja los salarios a la baja, ya que aumenta la competencia, ante la virtual amenaza para los norteamericanos de ser reemplazados por mano de obra más barata. De todas formas, está claro que esta práctica no debería generalizarse, y eso es lo que se intenta evitar con las operaciones fronterizas.

Los avances en telecomunicaciones e informática le permiten al capital mantener de forma constante su amenaza de *offshore* sobre el trabajo. Pero además, esos mismos desarrollos en las técnicas son también una forma de disciplinar al trabajo, ya que han servido para reemplazar mayor cantidad de mano de obra con maquinarias. Esto presiona nuevamente los salarios a la baja, lo cual nos hace ver que esos avances tecnológicos no son neutrales, sino que apuntan a este embate del capital sobre el trabajo.

Sin embargo, esta necesidad de mantener a los trabajadores dentro de los territorios se contrapone con la necesidad de que los hombres y mujeres que se encargan de llevar adelante los negocios de las empresas se muevan por las fronteras.

En el TLCAN, en su Capítulo XVI (dentro del marco de la Parte Quinta, sobre Inversión, Servicios y Asuntos Relacionados), artículo 1.601 de principios generales, se plantea que para las partes se “refleja la necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras y de proteger la fuerza de trabajo nacional y el empleo permanente en sus respectivos territorios”. En el mismo sentido, en el ALCA en el Capítulo XVI, dentro del Capítulo de servicios, se encuentra el “Texto sobre entrada temporal de personas de negocios”, y su artículo primero sobre principios generales estipula que “las disposiciones reconocen la necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras, particularmente en cuanto al ingreso, a través de los lugares autorizados para el tránsito migratorio, así como el derecho de proteger el trabajo de sus nacionales y el empleo permanente en sus territorios, de conformidad con su respectiva legislación nacional”.

En el ALCA se define *entrada temporal* como la entrada de una persona de una parte al territorio de otra parte sin la intención de establecer residencia permanente. A su vez, se explica que *persona de*

*negocios* es el ciudadano de una parte que participa en el comercio de bienes o prestación de servicios, o en actividades de inversión.

Se puede hacer un estudio comparado sobre tres de los tratados que forman parte de esta carrera por garantizar el libre comercio y la libre inversión. Tanto en el TLCAN como en el AMI y el ALCA, los textos marcan líneas similares en las cuales ninguna parte puede negarse a expedir un documento migratorio que autorice empleo a una persona siempre que esta pueda cumplir con ciertos requisitos:

- cumplir con las *exigencias migratorias* de la parte a la que se entra. En el caso de EE.UU., donde por motivos de *seguridad nacional* el nivel de alerta migratorio es cada vez más alto, se ha vuelto difícil cumplir con las normativas de visas requeridas (este requerimiento se encuentra también en el ALCA y en el AMI).

- comprobar que la entrada es *temporal*, y que la fuente principal de ingresos de la persona se encuentra en el territorio de la parte de procedencia (presente en los tres tratados); además, que no pretende ingresar en el mercado local de trabajo (en el ALCA).

- tener formación secundaria y/o universitaria. En el caso del TLCAN, que es el primero cronológicamente, la parte puede exigir títulos de formación específicos a la persona que ingrese a su territorio. Por ejemplo, tanto un agrónomo como un terapeuta recreacional deben presentar diplomas de grado de Licenciatura o *Baccalaureate*. En el ALCA se explicita que los cargos a ocuparse deben ser profesionales o con conocimientos técnicos especializados, o ser personal gerencial. También está en negociación una lista de requerimientos académicos específicos acorde con las profesiones. En el AMI se marca directamente que la persona que puede entrar al país debe ser empleado por la empresa o el inversor en calidad de “ejecutivo, gerente o especialista, y que sea esencial a la empresa”.

En el texto del TLCAN es interesante ver que existe el Apéndice 1.603.D.4, que es en especial sobre EE.UU. En él se plantea que, a partir de la vigencia del Tratado, “Estados Unidos aprobará anualmente, respecto de México, *hasta 5.500 solicitudes* iniciales de entrada temporal presentadas por personas de México que pretendan realizar actividades de negocios a nivel profesional.” Sin duda, esto muestra una tendencia contundente en lo que respecta a la entrada de personas a EE.UU. No sólo están las restricciones en cuanto a requerimientos migratorios y la prohibición de ingreso por motivos de “seguridad nacional”, sino que

EE.UU. también puede reservarse el derecho de emitir una cantidad determinada de visas de entrada a ciudadanos mexicanos en calidad de “hombres de negocios”. Lo interesante es ver que esto figura en la letra del Tratado. ¿Por qué no existe asimismo un Anexo de EE.UU. sobre la entrada de ciudadanos canadienses? La respuesta es evidente: no son los canadienses quienes masivamente van a intentar entrar al mercado laboral norteamericano, sino los mexicanos, que soportaban ya en 1995 un nivel de desempleo del 7%.

En cuanto a las disposiciones laborales en los tratados, el ALCA es el único que cuenta con un Capítulo especial sobre el tema. Ni el TLCAN ni el AMI las mencionan. En el caso del ALCA, se incluyó un capítulo sólo en el tercer borrador, que fue producto de la Cumbre Ministerial de Miami de noviembre de 2003. No había menciones anteriormente, por lo cual se puede ver que la inclusión del tema en el Tratado es a causa de las presiones de los sindicatos norteamericanos, como la AFL-CIO, la central más poderosa en ese país. Esta inclusión representa entonces un avance en lo que respecta a temas laborales, ya que incorpora una temática que había sido dejada de lado, así como la que respecta a las disposiciones medioambientales. El Capítulo séptimo del ALCA sobre “Disposiciones laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones ambientales y laborales” propone desde el comienzo dos opciones de texto. Por un lado, la primera es en extremo corta y plantea solamente que “el tema laboral no está contemplado en el mandato negociador del ALCA. Por lo tanto, no debe haber disposición alguna sobre este tema en el Acuerdo del ALCA”. A su vez, se aclara que “las cuestiones laborales no deberán ser invocadas como condicionamientos ni sometidas a disciplinas cuyo incumplimiento esté sujeto a restricciones o sanciones comerciales”. Esto deja en claro la opinión de aquellos países que están en contra de que se utilicen las disposiciones laborales como forma de imponer sanciones al comercio. Esto ocurriría en los casos en que no se cumplan los requerimientos del Tratado, como sucedería en los países más pobres, donde se hacen más notorias las malas condiciones de trabajo. La parte denunciante de aquella que no aplique las cláusulas laborales podría acusar de *dumping social* a esta, ya que al tener menores costos laborales, el producto seguramente tendrá menor valor en el mercado. Eso sería lo contrario de lo que sucede con los países que respetan dichas normas, porque los impuestos patronales, por ejemplo, se ven reflejados en el precio final de exportación.

Esta posición también podría ser esperada de EE.UU., ya que no incluir estas disposiciones podría fomentar menos restricciones a

la circulación de los capitales de ese origen. Sin embargo, aquí es donde se puede ver que la inclusión de este Capítulo representa un avance social, porque es justamente el gobierno de este país quien propone la segunda opción, en donde se incorporan los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el primer artículo de esa segunda opción se explica que “las Partes reafirman sus obligaciones como miembros de la OIT y sus compromisos asumidos en virtud de la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998*. Cada Parte procurará asegurar que tales principios laborales y los derechos laborales internacionalmente reconocidos, establecidos en el Artículo 7.1 (Definiciones) de este Capítulo, sean reconocidos y protegidos por su legislación interna”.

Al hacer referencia a los convenios de 1998 de la OIT, se refiere al consenso internacional sobre cuatro puntos a ser respetados por los países en el ámbito laboral:

- Convenios 87 y 98: libertad de asociación, libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.
- Convenios 29 y 105: eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
- Convenio 138: abolición efectiva del trabajo infantil; y se incorpora el Convenio 182 sobre la prohibición de las *peores* formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.
- Convenios 100 y 111: eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Sin embargo, a pesar de proponer este tipo de texto para el Capítulo, EE.UU. no tiene una política de defensa de los derechos de los trabajadores. Al contrario, en el caso de los convenios internacionales de la OIT, los gobiernos estadounidenses sólo han ratificado los Convenios 105 y 182 sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil y el trabajo forzoso<sup>16</sup>. Pero los otros convenios no han sido aún ratificados por el Congreso de Representantes, lo cual quita credibilidad a su inclusión en el ALCA.

Pero esto es parte de la política exterior norteamericana, el negociar e incluso firmar tratados internacionales que luego no son ratificados por el Congreso. Sucedió también en los casos de los

---

16 Extraído de Control Ciudadano de Uruguay, <<http://www.socwatch.org.uy>>



Protocolos de Kyoto sobre medio ambiente y del Estatuto de Roma que fundó la Corte Penal Internacional. En este último caso se puso la firma presidencial en el Estatuto, pero luego no sólo no se ratificó, sino que el gobierno elevó una carta al Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, Kofi Annan, para que retirara su firma del pliego. Ello fue acatado sin demasiado ruido por parte de la comunidad internacional.

Este tipo de políticas en donde no se compromete la legislación nacional norteamericana se ve además en los acuerdos sobre temas laborales firmados en el marco del TLCAN. En 1994 se firma el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) con el objetivo de regular las relaciones laborales. Por supuesto, el ACLAN no garantiza la libre movilidad de los trabajadores entre las fronteras. Ya hemos señalado el anexo dentro del TLCAN donde EE.UU. explica que sólo permitirá la entrada de 5.500 personas de negocios desde México, y mencionamos las operaciones fronterizas con México como la Operación Guardián. Teniendo en mente estos datos nos quedarán más claras las disposiciones de este Tratado, y también su verdadera utilidad.

El ACLAN establece once principios básicos a ser respetados, entre los cuales se encuentran algunos de los ya esgrimidos sobre la OIT. Sin embargo, no se incluyen los convenios sobre libertad sindical y de negociación colectiva de contratos laborales N° 87 y 978. Por otro lado, este Acuerdo no es supranacional, sino trinacional. Como señala Julio Godio, “no emite por sí mismo reglas propias, [...] no establece marcos de representación colectiva y negociación colectiva a escala trinacional. Simplemente toma nota de las legislaciones laborales nacionales y no prevé la creación de ningún tribunal supranacional. Es, como dice el documento fundacional, un ‘acuerdo de cooperación’” (Godio, 2004: 176).

Además, en vísperas de la firma del ACLAN, la AFL-CIO de EE.UU., el Congreso del Trabajo de Canadá, y el Frente Auténtico de los Trabajadores de México, exigieron la formación de un organismo permanente en el cual poder denunciar las posibles infracciones. Sin embargo, esto nunca se desarrolló. Por el contrario, los canales institucionales para las denuncias frente a las violaciones de las leyes laborales son lentos. Como señala Fabiola Martínez, “el camino que debe recorrer una denuncia es complejo, desde la presentación y aceptación de un asunto hasta el informe, consulta ministerial e integración de un panel de expertos. Cuando alguna queja llega a este último nivel

y se refiere a trabajo infantil, salario mínimo o seguridad e higiene, cabe la posibilidad de que se imponga una multa al país en donde se cometió el agravio y, en caso extremo, decretar la suspensión de beneficios comerciales derivados del TLCAN”. Además, explica que “En los 10 años de vigencia del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) [...] México ha recibido 29 denuncias sobre violaciones a derechos básicos de trabajadores, Estados Unidos 14 y Canadá 11. Sin embargo, ninguna de estas ha alcanzado nivel de sanción para los respectivos gobiernos o patrones aludidos en las quejas” (Martínez, 2004). De estas denuncias, la mayoría son por violaciones a la libertad sindical, pero también sobre higiene y seguridad, trabajo infantil o incumplimiento en el pago del salario mínimo.

El ACLAN puede ser entendido como un antecedente interesante en lo que respecta a políticas laborales en el marco legal interamericano. Sin embargo, muestra que los canales institucionales no son efectivos para poder llevar adelante los reclamos. En el caso del ALCA, se establece que “cada parte podrá convocar o consultar a un comité nacional consultivo o asesor establecido, integrado por personas de su sociedad, incluidos representantes de sus organizaciones laborales empresariales y otras personas, para que le asesore en relación con la aplicación de este Capítulo”. Sin embargo, tras la última Cumbre de Ministros de Miami, Eduardo Gudynas remarca que “una vez más se ha dado un paso atrás en incorporar los temas ambientales y laborales. En el último borrador, los ministros consideraban crear un grupo consultivo sobre temas laborales y ambientales, el que debería discutir y desarrollar opciones para abordar esas cuestiones. Todo ese párrafo fue excluido de la declaración final” (Gudynas, 2003).

Mientras no existan canales institucionales efectivos que se impongan a los estados y a las empresas frente a las infracciones, no se puede hablar de una defensa de los derechos laborales en el marco de los nuevos tratados de libre comercio americanos. Y esta no es justamente la intención de los capitales que los impulsan.

### ¿ES POSIBLE OTRA INTEGRACIÓN?

Hemos esbozado entonces algunas conclusiones sobre las cuestiones planteadas en la introducción. Pero queda una pendiente: ¿se puede lograr un verdadero proyecto de integración? Esto es, uno que avance hacia el cuarto paso de los esbozados, que logre instituciones supranacionales que puedan doblegar a empresas y estados infractores.

Un verdadero proyecto de integración de las Américas requiere diferentes condiciones. Por un lado, estados fuertes que sean capaces de establecer políticas de desarrollo nacional a mediano y largo plazo. Pero con estados fuertes me refiero no al poder coercitivo o de control, sino a la posibilidad de contar en sus manos con los instrumentos que permitan ese desarrollo, como el manejo de los ingresos del petróleo, bancos nacionales con alta capacidad de préstamo a las pequeñas y medianas empresas, canales de comunicación propios, etcétera. Sin embargo, esto sólo puede constituir un paso, y de hecho menor, en lo que debería ser una integración para los pueblos, y no para las empresas. Porque se requieren altos niveles de educación y compromiso político de los pueblos para que ese estado pueda por un lado apartarse de la lógica perversa del libre comercio, y que además sean los pueblos quienes profundicen la integración.

De todas formas, hasta el momento, tras diez años de negociación, ningún estado americano se ha apartado de las negociaciones del ALCA. El único país que ha planteado una fuerte posición contra el Tratado ha sido Venezuela, cuyo presidente Hugo Chávez dijo que no firmaría el acuerdo sin antes hacer una consulta popular vinculante. Varios de los presidentes del Cono Sur elegidos tras el año 2000 sólo se han limitado a denunciar al ALCA en los medios gráficos nacionales. Sin duda, la denuncia del ALCA no resulta tan difícil cuando el tema ya ha conseguido colarse entre las organizaciones sociales de los países, como en el caso argentino, donde tras un proceso de consulta popular más de dos millones de argentinos se pronunciaron contra la firma del Tratado, o en Brasil, donde sobre el tema se pronunciaron diez millones de personas. La apuesta parece ser entonces el apuntalamiento de un MERCOSUR que se oponga a los intereses norteamericanos, y la creación de la nueva Unión Sudamericana de Naciones. Sin embargo, este mismo MERCOSUR es el que negocia en privado un Acuerdo marco con la Unión Europea que plantea condiciones similares a las del ALCA. Estas negociaciones, que debían terminar en octubre de 2004, seguirán durante el 2005 y probablemente se firme antes de que el tema se instale en la opinión pública. Es muy probable que no se desarrollen campañas gubernamentales para alertar a las poblaciones de las consecuencias que estos acuerdos pueden tener sobre los intereses nacionales.

Sin duda, y en la lógica que hemos planteado en este trabajo, una de las primeras condiciones para que un proceso de integración pueda realizarse es el conocimiento de los trabajadores de lo que sig-

nifican los acuerdos de libre comercio. Romper con el secreto de estos tratados es de vital importancia para poder difundir las consecuencias de su aplicación. Sin difusión no es posible que se consolide una conciencia sobre esta problemática.

Si el capital necesita que el trabajo se quede dentro de las fronteras, entonces la estrategia de lucha tiene que ser la contraria: romper esas fronteras nacionales. Esto puede hacerse a través del intercambio continuo de información y experiencias entre las organizaciones sindicales. Los Foros Sociales regionales, como el Foro Social Mundial, el Foro Social de las Américas o el Foro Social de la Triple Frontera, intentan avanzar en este sentido. Por otro lado, la conformación por ejemplo de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), creada por algunas de las centrales sindicales de los países del MERCOSUR, avanza en este sentido. Si el capital propone una estrategia global, entonces la política de los trabajadores tiene que ser global<sup>17</sup>. Diferentes ideas han surgido en este aspecto, como las movilizaciones que esta Coordinadora ha realizado en puentes fronterizos entre Uruguay y Argentina o entre Uruguay y Brasil, así como las campañas de difusión sobre la necesidad de un MERCOSUR que responda a las necesidades de los pueblos y no de las empresas.

Sin embargo, mientras desde el sentido común y los medios de comunicación, e incluso desde los intelectuales y las organizaciones sociales, se continúe igualando integración a comercio, será difícil ver en los hechos alternativas de verdadera integración.

## BIBLIOGRAFÍA

Alianza Social Continental 2003 “El Proyecto del ALCA y los derechos de los inversionistas; un TLCAN plus” en *Estudios sobre el ALCA* número 14 (Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung) N° 14.

En <<http://www.fes-alca.cl>>.

Amat, Dolores; Brieger, Pedro; Ghiotto, Luciana; Llanos, Maité y Percovich, Mariana, 2002 “La globalización neoliberal y las nuevas redes de resistencia global” en *Cuaderno de Trabajo* N° 8 (Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación).

---

17 Por supuesto, estas ideas no son nuevas. Carlos Marx y Federico Engels ya planteaban en el Manifiesto Comunista de 1848 que la estrategia de los proletarios debía ser la unidad mundial. Sin embargo, sostengo que a principios del siglo XXI la velocidad del desarrollo capitalista a nivel global deja en mayor evidencia la necesidad de esta unidad de la lucha internacional.

- Anderson, Sarah 2001 *Siete años bajo el NAFTA* (Washington: Institute for Policy Studies) en <<http://www.ips-dc.org>>.
- Arceo, Enrique 2001 *ALCA, neoliberalismo y nuevo pacto colonial* (Buenos Aires: Secretaría de Relaciones Internacionales de la Central de los Trabajadores Argentinos).
- Arroyo Piccard, Alberto 2000 *El TLCAN: objetivos y resultados 7 años después* (México: Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio).
- Boron, Atilio 2002 *Imperio e Imperialismo* (Buenos Aires: CLACSO).
- Estay, Jaime 2002 *La formación de bloques y los avatares del multilateralismo* (inédito).
- Estay, Jaime 2002a "ALCA, el paraíso de los inversionistas" en Revista *Chiapas* (México) N° 14.
- Gambina, Julio César 2001 *ALCA y dolarización* (La Plata: Centro de Estudios y Formación de la Federación Judicial Argentina) cuadernillo N° 8.
- García Morales, Federico 2001 *El Acuerdo Multilateral de Inversiones, la ruta del capitalismo salvaje* (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico) en <<http://www.iade.org.ar>>.
- Godio, Julio 2004 *El MERCOSUR, los trabajadores y el ALCA* (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- Gudynas, Eduardo 2003 "ALCA mínimo, flexible y 'a la carta'" en *Tercer Mundo Económico* (Uruguay) N° 175 diciembre. En <<http://www.redtercermundo.org.uy>>.
- Hegel, G. W. F. 1968 *La lógica* (Buenos Aires: Editorial Solar-Hachette SA).
- Holloway, John 2003 "Surgimiento y caída del keynesianismo: se abre el abismo" en *Keynesianismo, una peligrosa ilusión* (Buenos Aires: Ediciones Herramienta).
- Jaguaribe, Helio 2001 *América Latina y los procesos de integración* (Sistema Económico Latinoamericano) <http://www.sela.org>
- Lipovetzky, Jaime César y Andrés, Daniel 2002 *El Derecho del Trabajo en los tiempos del ALCA* (Buenos Aires: Distal).
- Martínez, Fabiola 2004 *En 10 años de TLCAN ninguna denuncia por violación laboral ha sido resuelta*. En <<http://www.alcaabajo.cu>> (extraído en septiembre).
- OHCHR 1998 *Cuestión del ejercicio, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en la declaración universal de derechos humanos y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, y estudio de los problemas especiales con que se enfrentan los países en desarrollo en sus esfuerzos por hacer efectivos estos derechos humanos; cuestión del ejercicio del derecho al desarrollo* (Oficina de Naciones Unidas del Alto Comisionado de Derechos Humanos). En <<http://www.unhchr.ch>>, 25 de marzo.
- Organización Mundial del Comercio 1995 *Acuerdos de Marrakesh* (Organización Mundial del Comercio) en <<http://www.wto.org>>.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 1998 *Multilateral Agreement on Investment: Consolidated text and commentary* (OCDE). En <<http://www.oecd.org>>
- Public Citizen 2004 “U.S. worker’s jobs, wages and economic security” en la serie *Nafta at Ten; The Ten Year track record of the North American Free Trade Agreement* (Protecting Health, Safety and Democracy. National Non-Profit public interest organization). En <<http://www.citizen.org/trade>>
- Secretaría Administrativa del ALCA 2001 *Área de Libre Comercio de las Américas. Borrador de Acuerdo* (Secretaría Administrativa del ALCA) <<http://www.ftaa-alca.org>>
- Secretariado del TLCAN 1994 *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, (Secretariado del TLCAN). En <<http://www.nafta-sec-alena.org>>
- Thwaites Rey, Mabel y Castillo, José 1999 “Poder estatal y capital global; los límites de la lucha política” en Boron, Gambina y Minsburg (comp.) *Tiempos Violentos, neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Vilas, Carlos 2002 “Globalización o imperialismo”, en Amat, Brieger, Ghiotto, Llanos y Percovich *La globalización neoliberal y las redes de resistencia global* (Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación) cuaderno de trabajo número 8; noviembre.

#### RECURSOS EN INTERNET

- Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. En <<http://www.cccscs.org>>
- ATTAC Francia. En <<http://www.france.attac.org>>
- Autoconvocatoria No al ALCA, Argentina. En <<http://www.noalalca.org.ar>>