
El ALCA y su impacto sobre el mercado de trabajo

Enrique Arceo*

El objetivo del presente trabajo es analizar la probable incidencia de la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sobre el mercado laboral de América Latina y el Caribe. En un primer apartado se examinarán muy brevemente el estado actual de las negociaciones y los rasgos más generales del tratado. A continuación se revisarán los efectos del proceso de liberalización comercial desarrollado en la región desde los años ochenta sobre el mercado de trabajo. El tratado sin duda consolidará los rasgos del modelo de crecimiento predominante. Sin embargo, el ALCA no reviste un carácter unilateral, y los efectos ya producidos por la apertura económica podrían ser alterados como consecuencia del libre acceso al mercado norteamericano y del conjunto de disposiciones que incorpora el tratado en materia de acceso a los mercados. Se analiza pues, en tercer término, el impacto global que es dable esperar del ALCA en cuanto a los flujos comerciales, las modalidades de desarrollo y el mercado de trabajo. Finalmente se hace referencia a los posibles resultados de las normas específicamente referidas al trabajo que estarían incluidas en el tratado o en los documentos complementarios del mismo.

ELALCA: antecedentes y contenido

El ALCA tiene como antecedentes inmediatos el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1988, y la firma en 1992 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) entre México, Canadá y Estados Unidos.

* Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, investigador en el Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) de la CTA, investigador invitado de la FLACSO, miembro del consejo de redacción de *Realidad Económica*.

Este último, que incorpora las disposiciones del primero, entró en vigor en 1994, año en que se realizó en Miami, Estados Unidos, una cumbre de los presidentes de treinta y cuatro países de América -la totalidad de los integrantes de la OEA, de la que se encuentra excluida Cuba- para decidir la constitución del ALCA.

Los trabajos preparatorios del tratado tuvieron lugar, hasta el momento, a través de siete reuniones de ministros de Economía y Finanzas. Estas reuniones se realizaron en Denver (Estados Unidos) en 1995, Cartagena (Colombia) en 1996, Belo Horizonte (Brasil) en 1997, San José (Costa Rica) en 1998, Toronto (Canadá) en 1999, Buenos Aires (Argentina) en abril de 2001, y Quito (Ecuador) en noviembre de 2002. Las características generales del proceso de negociación y los objetivos a alcanzar en cada etapa fueron establecidos en tres Cumbres de los Presidentes: Miami 1994, Santiago de Chile 1998, y Québec 2001.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo acordado por los presidentes en la Primera Cumbre de las Américas, los ministros de Economía y Comercio constituyeron en sus tres primeras reuniones grupos de trabajo referentes a doce áreas temáticas. La tarea de estos grupos de trabajo fue recopilar información sobre las prácticas y medidas vigentes en cada uno de los países, hacer un inventario de las áreas de convergencia y divergencia, estimular cuando correspondiese la comprensión de las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en relación con el área, y hacer recomendaciones específicas para llevar a cabo las negociaciones. Su actividad contó con el apoyo técnico de un Comité Tripartito constituido por la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).

En la reunión de San José de Costa Rica de marzo de 1998 los ministros de Economía y Finanzas informaron que los grupos de trabajo habían avanzado en su tarea lo suficiente como para permitir el comienzo de la negociación, y a fin de llevar adelante la misma se constituyó un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) a cargo de los viceministros, los cuales deben reunirse las veces que sean necesarias, y como mínimo una vez cada dieciocho meses. El papel central del CNC es conducir las negociaciones del ALCA, asegurar que se progrese en todas las áreas y grupos de negociación, y abordar los asuntos no resueltos por éstos.

Los principios fundamentales que orientan la negociación son los siguientes:

- a) las decisiones se adoptan por consenso;
- b) el ALCA será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC;
- c) el ALCA deberá incorporar mejoras respecto de las reglas y disciplinas de la OMC cuando ello sea posible y apropiado;
- d) las negociaciones se iniciarán simultáneamente en todas las áreas temáticas, y el inicio, la conducción y el resultado de las negociaciones del ALCA

deberán tratarse como partes de un compromiso único (*single undertaking*) que incluya los derechos y obligaciones mutuamente acordadas;

e) el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones de éste;

f) los países podrán negociar y aceptar las obligaciones del ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad; g) los derechos y obligaciones del ALCA deberán ser comunes a todos los países, pero en la negociación de las distintas áreas temáticas se podrán incluir medidas tales como períodos más largos o diferenciales para el cumplimiento de las obligaciones con el fin de facilitar el ajuste de las economías más pequeñas y sobre la base de un análisis caso por caso;

h) todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del acuerdo del ALCA.

Los grupos de negociación prepararon para las reuniones de Buenos Aires y Quito sucesivos borradores con el texto de los aspectos generales e institucionales sobre los que existe consenso, consignando entre corchetes los desacuerdos subsistentes. Una nueva versión de los capítulos deberá ser presentada en la próxima reunión, a realizarse a fines de 2003. En Quito se estableció asimismo que, a fin de cumplir con los plazos previstos -conclusión de las negociaciones en enero de 2005 y entrada en vigor del tratado a más tardar en diciembre del mismo año-, los grupos de negociación deberán proceder al intercambio de ofertas iniciales entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003, que la revisión de las ofertas y la remisión de solicitudes para su mejora deberá tener lugar entre el 16 de febrero y el 15 de junio de 2003, y que los países deben iniciar el proceso para la presentación de las ofertas revisadas a partir del 15 de julio de 2003.

La etapa en que se encuentran las negociaciones, y la presencia en la segunda versión borrador de los aspectos generales e institucionales de una gran cantidad de corchetes, algunos referentes a cuestiones puramente formales y otros a disidencias de fondo, tornan difícil pronosticar cuál será, en caso de llegarse a suscribir, el contenido final exacto del tratado.

Sin embargo, Estados Unidos y Canadá han manifestado que el NAFTA es un piso para las negociaciones. Las normas de éste sirvieron en muchos casos de modelo para los acuerdos concluidos en el marco de la OMC, creada en 1995. En las actuales circunstancias, las prioridades exteriores de Estados Unidos en materia económica son la constitución del ALCA y los resultados de la nueva ronda de negociaciones dentro de la OMC lanzada en Doha. Ambas iniciativas están estrechamente relacionadas. El gobierno de Estados Unidos pretende avanzar en algunas áreas respecto a la normativa de la OMC y del NAFTA a fin de utilizar las disposiciones del ALCA como referentes para la nueva ronda de negociaciones

en la OMC. No es pues sorprendente que los temas abordados en el borrador del ALCA y la redacción básica de cada uno de los capítulos sean idénticos a los del NAFTA con la incorporación de algunas disposiciones provenientes de la OMC y propuestas de los gobiernos de Estados Unidos y de Canadá que avanzan marcadamente respecto a éstas.

Esto significa que en lo esencial la posición norteamericana ha sido aceptada por los países latinoamericanos, algunos de los cuales, por otra parte, se plantean como estrategia una entrada directa en el NAFTA. Es altamente probable entonces que en caso de concretarse el ALCA tenga como contenido mínimo las disposiciones del NAFTA más aquellas de la OMC que implican un avance sobre las mismas en materia de libertad de acceso a los mercados. Por lo tanto, el examen del NAFTA aparece en las presentes circunstancias como la forma más razonable de realizar una primera aproximación al contenido del ALCA y a sus probables consecuencias sobre el mercado laboral.

En cuanto a los alcances de este tratado, que asimilaremos en adelante con el ALCA, es imprescindible efectuar dos precisiones particularmente relevantes: no se limita a establecer la libre circulación de las mercancías, y supone una integración de los mercados sin integración política ni libertad de circulación de la mano de obra.

Un área de libre comercio está destinada, en principio, a asegurar la circulación sin aranceles de las mercancías de los países que la integran, los cuales conservan la plenitud de sus derechos en materia arancelaria respecto a terceros países. En el caso del NAFTA y del ALCA, el objetivo del tratado es también otorgar total seguridad a las inversiones, y posibilitar la libre circulación del capital y su acceso al conjunto de los mercados en igualdad de condiciones con los capitales locales.

Esta diferencia es fundamental. Un tratado de libre comercio en sentido estricto afecta la política arancelaria y las regulaciones relacionadas con el intercambio comercial. El establecimiento del libre acceso a los mercados sobre la base del principio de trato nacional para las mercancías y los capitales y el principio de seguridad total para la inversión afecta en cambio al conjunto de las políticas estatales.

Los estados deben abstenerse de toda política que pueda reducir la rentabilidad de una inversión externa y revisar el papel del sector público en materia de educación, salud, cultura o actividades estratégicas en la medida que implique la exclusión de estos mercados del capital de los restantes países del área; modificar la política de compras del sector público si la misma está orientada por consideraciones relativas al desarrollo de las empresas de capital nacional, la creación de tecnología en el ámbito local, etc.; cambiar la regulación del sector financiero a fin de eliminar cualquier trato diferencial respecto a los capitales de los

otros países del área o cualquier impedimento a su libre movilidad; eliminar la exigencia del carácter nacional de las empresas en áreas de frontera o en ciertas actividades consideradas estratégicas; suprimir cualquier sujeción de la aprobación de una inversión al cumplimiento de metas en materia de creación de empleo, inversión, contenido nacional de la producción, exportaciones, etc.; suprimir la exigencia de determinado título o habilitación emanada de autoridad nacional en el caso de las profesiones y posibilitar la libre prestación de servicios a sus residentes por parte de empresas de los restantes miembros no radicadas en el país, lo cual incluye a la educación y la salud; así como asegurar a sus residentes la posibilidad que operen con bancos y seguros del exterior en el marco de una irrestricta libertad para las transferencias financieras dentro del área.

La incorporación de estos principios implica la revisión del conjunto de las políticas de cada uno de los estados miembros y una sustancial reducción de los ámbitos sometidos a la decisión de sus instituciones, quedando asegurada la preeminencia del tratado sobre cualquier disposición local mediante el sometimiento de los estados a un juicio arbitral frente a cualquier reclamo de un nacional o una empresa de las otras partes¹.

Las características del ALCA explican que su contenido esté referido a las normas aplicables al comercio de bienes en general y a algunos sectores en especial, como la agricultura, y a la regulación de diversos aspectos del tráfico comercial, tales como reglas de origen, procedimiento aduanero, medidas anti-*dumping*, cuotas compensatorias y barreras técnicas al comercio, pero también que incluya una detallada normativa sobre el libre acceso a los mercados de servicios incluido el financiero, las contrataciones por parte del sector público, las políticas en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado, la entrada temporal de personas de negocios, la regulación del ejercicio de las actividades profesionales, y la protección de las inversiones y de la propiedad intelectual².

Pese a la amplitud de sus objetivos, el ALCA presenta, en tanto que área de libre comercio, marcadas diferencias con otros tipos de acuerdos regionales. Basta para comprenderlo con remitirse a dos acuerdos que tienen marcadas diferencias entre sí, pero se distinguen claramente de una simple área de libre circulación de las mercancías y los capitales: la Unión Europea y el MERCOSUR.

La Unión Europea, resultado de un proceso iniciado en 1957 con el Tratado de Roma, descansa en la libre circulación de mercancías, capitales y mano de obra y en una moneda y una política aduanera común, pero también en la constitución de un Estado supranacional. El Poder Ejecutivo está representado por la Comisión y el Consejo de Ministros. El Poder Legislativo por el Parlamento Europeo, elegido a través del voto universal, y el Poder Judicial por la Corte de Justicia Europea.

El gobierno de la Unión tiene a su cargo las acciones que por su envergadura y efectos pueden ser encaradas mejor de una forma comunitaria. Su política comercial está basada en principios uniformes en lo que concierne a la modificación de las tarifas, la conclusión de acuerdos tarifarios y comerciales, la política de exportaciones y las medidas de defensa comercial en caso de *dumping* o subvenciones. Puede en consecuencia tomar decisiones que deben ser aplicadas por los estados miembros, y dispone de un presupuesto destinado a implementar la política agraria común y a ayudar a las regiones y a los países más atrasados. El mercado común se inscribe en un proyecto de integración política que, a través de pasos sucesivos, tiende a culminar en la constitución de un Estado federal.

El MERCOSUR, por su parte, tiene como objetivo asegurar la libre circulación de mercancías, capital y mano de obra, implementar una política aduanera común, y arribar gradualmente a una coordinación de las políticas macroeconómicas. Carece, a diferencia de la Unión Europea, de órganos supranacionales. La administración y ejecución del tratado es ejercida por dos órganos, el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común.

El primero es el órgano superior, y tiene a su cargo la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos convenidos respecto a la constitución del Mercado Común. Está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los estados parte, y carece de las facultades ejecutivas con que cuenta el Consejo de Ministros en la Unión Europea. Se trata básicamente de un organismo intergubernamental.

La estructura administrativa del acuerdo es por consiguiente débil, y los estados se comprometen simplemente a coordinar posiciones en los foros económico-comerciales regionales e internacionales. Los instrumentos de defensa comercial permanecen en manos de sus estados miembros, y al carecer de un derecho común por sobre el de los estados no existe tampoco una corte de justicia, pero sí un procedimiento de solución de los diferendos. Según la declaración de propósitos, se trata, como diseño político, de una especie de confederación concebida como parte de un proceso tendiente a asegurar la integración de América Latina.

El objetivo del ALCA es en cambio establecer reglas multilaterales que aseguren la libre circulación de las mercancías y los capitales. No se inserta en un proyecto de integración, y su vocación es desaparecer cuando a través de la OMC se instrumente en escala mundial un acuerdo multilateral de características similares. Carece asimismo de un órgano político. La Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de cada parte a nivel de Secretaría de Estado o por las personas a quienes éstos designen, tiene como funciones centrales supervisar la puesta en práctica del tratado, vigilar su ulterior desarrollo, y resolver las controversias que pudieran surgir respecto a su interpretación o aplicación. Tampoco posee, por supuesto, una corte de justicia, aunque sí un sistema de solución de diferendos.

Por consiguiente, el ALCA, a diferencia de los otros dos acuerdos, carece de disposiciones como la libre circulación de la mano de obra, la coordinación de las políticas macroeconómicas y/o el apoyo a los estados de menor desarrollo relativo que posibiliten la paulatina homogenización de las condiciones económico-sociales imperantes en sus estados miembros, con el agravante de que las diferencias de ingreso per cápita son en el ALCA diez veces más elevadas que en el MERCOSUR y quince veces las existentes en la Unión Europea, y por lo tanto los efectos asimétricos de la apertura pueden ser sustancialmente mayores.

Cuadro 1

Unión Europea, MERCOSUR y ALCA
Diferencias en el ingreso per cápita entre los países de mayores y menores ingresos por habitante de cada región 1997 (en dólares* y coeficientes)

Unión Europea	Ingreso per cápita	MERCOSUR	Ingreso per cápita	ALCA	Ingreso per cápita
Austria	22.070	Argentina	10.300	Estados Unidos	29.010
Portugal	14.270	Paraguay	3.980	Haití	1.270
Ingreso más bajo respecto al más alto	1,5		2,6		22,8

* Dólares de 1997 a paridad de poder de compra.

Fuente: Instituto de la CTA a partir de datos del Banco Mundial.

El impacto de la apertura económica en la década del noventa

América Latina y el Caribe experimentaron desde mediados de la década del ochenta un fuerte proceso de apertura. Este fue en gran medida unilateral, ya que no resultó de acuerdos con los países centrales tendientes a una reducción recíproca de las barreras al comercio, salvo en el caso de la inserción de México en el NAFTA y de las concesiones otorgadas en el marco de la Ronda Uruguay. La apertura fue consecuencia, básicamente, del paulatino predominio de las políticas neoliberales y de las presiones de los organismos internacionales en el marco de la crisis de la deuda. El promedio simple de la protección aduanera pasó del 45% a mediados de la década del ochenta al 13% a fines de la década del noventa. Esto ha dado lugar a transformaciones que el ALCA sin duda profundizará.

Las exportaciones crecieron en volumen casi el 9,4 % anual entre 1990 y 1999, en especial bajo el impulso de México³. Este país, y en menor medida la República Dominicana y Centroamérica, han experimentado una fuerte diversificación de sus exportaciones industriales, sobre todo en el marco de la maqui-

la (procesamiento de productos importados para su reexportación). En el resto de los países la diversificación ha sido mucho menos importante, y continúan predominando las exportaciones de bienes primarios, las exportaciones industriales tradicionales, y las intensivas en recursos naturales.

Cuadro 2

Composición de las exportaciones de América Latina y el Caribe 1988 y 1998

	México (1)		Brasil		Sudamérica sin Brasil		Centroamérica		América Latina y el Caribe	
	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998
Bienes primarios	42,9	10,0	18,8	19,6	44,0	40,4	63,8	41,7	35,5	22,9
Bienes industrializados	56,7	89,9	80,1	79,2	55,6	57,8	35,7	58,2	63,9	76,2
Tradicional	10,8	20,0	29,2	28,9	20,0	21,3	23,6	31,1	21,3	22,6
Alimentos, bebidas y tabaco	3,9	2,3	16,6	16,3	11,8	12,3	12,3	13,0	11,8	8,7
Intensivo en recursos naturales y elevadas economías de escala (2)	20,6	8,3	31,5	24,1	33,1	27,6	6,9	8,9	29,5	18,1
Duraderos de uso final (3)	10,2	24	8,7	10,7	0,8	5,1	0,2	1,1	5,4	14,2
Difusores de progreso técnico (4)	15,1	37,6	10,8	15,5	1,8	3,8	5,2	17	7,7	21,4
Otros bienes	0,3	0,1	0,8	1,2	0,4	1,8	0,5	0,1	0,5	0,9

(1) Desde 1992 México incluye maquila en los registros de bienes. Antes de esa fecha los registraba en el comercio de servicios. Por este motivo, los datos de 1988 y 1998 no son comparables.

(2) Comprende, entre otros, productos petroquímicos, papel, cemento y metales básicos.

(3) Comprende básicamente artículos electrodomésticos y vehículos y sus partes. Incluye actividades de ensamble de dichos productos.

(4) Comprende básicamente maquinaria, instrumentos y química fina. Incluye actividades de ensamble de dichos productos.

Fuente: CEPAL2000.

Este crecimiento de las exportaciones, casi cinco veces más elevado que el experimentado entre 1945 y 1980, estuvo sin embargo acompañado de un aumento aún mayor de las importaciones (11,1%), lo que ha llevado el déficit comercial a niveles similares a los de la década del setenta, mientras que el crecimiento económico ha sido acentuadamente más reducido que entre 1945 y 1980 (3,3 contra 5,5% anual acumulativo). Este aumento, relativamente débil en términos históricos, se vio favorecido durante la primera parte de la década del noventa por la existencia de capacidades productivas ociosas consecuencia del bajo nivel de actividad durante la década del ochenta, y por un abundante flujos externos de capitales, cayendo luego la tasa de crecimiento del 4,1% entre 1990 y 1994 al 2,8% entre 1994 y 2000.

Además, en el conjunto de la región las actividades más dinámicas no han sido las transables, sino transporte, comunicaciones, energía, servicios financieros y, en los períodos de auge, la construcción. La tasa de inversión ponderada de la región mantuvo niveles inferiores a los de la década del setenta, y la relación incremental capital- producto ha experimentado un profundo deterioro (6,6 contra 4,8 en la década del setenta), al que no son ajenas la distribución sectorial de la inversión y la muy alta ponderación en ella de la construcción, resultado de la edificación de locales y viviendas suntuosas para los sectores de altos ingresos. A su vez, la brecha de productividad respecto a los países industrializados no ha experimentado cambios notorios, y “de hecho, en un gran número de países y subsectores manufactureros, el cierre de la brecha de la productividad en relación con la economía norteamericana fue más rápido en los años setenta y ochenta que en los noventa” (CEPAL, 2000: 32).

El tipo de crecimiento inducido por la apertura ha tenido a su vez importantes efectos sobre la estructura industrial. La industria metalmecánica ha conservado o disminuido su importancia, salvo en Brasil, donde la apertura ha sido más tardía y moderada. Las industrias tradicionales, mano de obra intensivas y fundamentalmente orientadas al mercado interno, han disminuido fuertemente su peso relativo. Excepto en Chile, en el Cono Sur ha aumentado a su vez la importancia de la industria automotriz, sometida a un régimen especial que la substraer de la competencia externa, y fundamentalmente de las industrias procesadoras de recursos naturales: aceites vegetales, celulosa y papel, gas, petróleo, minería, etcétera. En México, en cambio, ha aumentado la importancia relativa de la industria automotriz, que es parte de las industrias de ensamble que se desarrollan en el marco de un patrón que se extiende también a algunos países del Caribe, y que engloba el armado de computadoras, equipos de video, vestimenta, etc., para el mercado norteamericano.

Cuadro 3

**Cambios en el peso relativo de los distintos sectores de industria
en el producto manufacturero 1979-1996**

Sectores	Argentina		Brasil		Chile		Colombia		México	
	1970	1996	1970	1996	1970	1996	1970	1996	1970	1996
I	15,6	13,1	18,8	22,8	14,9	10,2	10,7	10,5	13,3	13,9
II	9,9	12,1	9,9	8,7	7,7	2,0	2,9	6,5	5,5	10,8
III+IV	36,2	45,7	35,8	42,4	43,2	56,2	45,7	51,2	46,8	46,5
V	38,2	29	35,5	26,1	34,2	31,6	40,7	1,8	34,4	28,8

Sector I: industria metalmecánica, excluyendo automóviles (grupos 381,382, 383, y 385 de la CIU).

Sector II: industria automotriz (CIU 384)

Sector III + Sector IV: alimentos, bebidas y tabaco (CIU 311,313 y 314) más industrias procesadoras de recursos naturales (CIU 341, 351, 354, 355, 356, 371 y 372).

Sector V: industrias "tradicionales" mano de obra intensivas (321, 322, 323, 324, 331, 332, 342, 352, 361, 362, 369, 390).

Fuente: Cimoli y Katz 2001.

Pese a estas diferencias, la evolución industrial en la región tiene algunos rasgos comunes particularmente significativos: la ruptura de los eslabonamientos productivos; la desaparición masiva de empresas de capital nacional, sobre todo medianas, especialmente en las industrias ingeniería-intensivas, en las orientadas hacia el mercado interno de consumo masivo y en las productoras de maquinaria y bienes de capital; un notable proceso de extranjerización, consecuencia de la privatización de las empresas públicas, de una notoria ola de adquisiciones y fusiones, y en alguna medida de la creación de nuevos establecimientos. La participación de las empresas extranjeras en las ventas de las quinientas mayores empresas de América Latina pasó de 27,4% en 1990-1992 a 32,1% en 1994-1996 y a 43,7% en 1998-1999. Entre las cien mayores empresas manufactureras, su participación pasó respectivamente del 53,2% al 59,3% y 62,7%, y entre las doscientas mayores empresas exportadoras, del 29,2% en 1994-1996 al 43,2 en 1998-1999 (Katz y Stumpo, 2000).

Estos rasgos no deben considerarse asiladamente. Señalan los efectos de una apertura económica que revierte el proceso de construcción de un sistema industrial encarado previamente por la mayoría de los países latinoamericanos al abrigo de barreras protectoras. Esto compele, en algunos casos, a una especialización basada en los recursos naturales y en la producción de *commodities* tecnológicamente maduras, muy capital-intensivas, empleadoras de poca mano de obra y situadas en áreas del comercio internacional de escaso o nulo dinamismo; y en

otros casos, al desarrollo de producciones donde la ventaja reside en el escaso precio de la mano de obra, pero que son igualmente intensivas en el uso de capital y que generan muy escaso valor agregado, de manera que tasas muy altas de crecimiento de las exportaciones se traducen en tasas mediocres de elevación del producto. En uno y otro caso esta especialización es paralela a una fuerte destrucción del empleo en las industrias o segmentos de industrias afectados por la competencia externa y a una contracción de las actividades ligadas al consumo masivo. La retracción del campo de inversión por el incremento de la competencia externa y la reducción del mercado interno se traducen a su vez en tasas de inversión relativamente reducidas, sobre todo en maquinaria y equipo.

Los efectos simplificadores de la estructura económica resultantes de la apertura importadora han sido paliados en alguna medida por el rápido crecimiento del comercio en el marco de los acuerdos subregionales, sobre todo en el caso de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, que ha duplicado en la última década su peso relativo.

Cuadro 4

Participación de las exportaciones intracomunitarias en el total de las exportaciones del MERCOSUR, el CARICOM, la Comunidad Andina y América Latina y el Caribe

	1990	2000
Comunidad Andina	4,2	9,0
MERCOSUR	8,9	20,5
Mercado Común Centroamericano	14,1	17,3
CARICOM	12,9	17,7
América Latina y el Caribe	13,7	19,3

Fuente: Ffrench-Davis 2001.

La importancia cuantitativa de este comercio es aún limitada, pero reviste características marcadamente diferentes al extra-regional, dado el peso sustancialmente menor de las exportaciones primarias y la importancia tres veces mayor que revisten las exportaciones de bienes duraderos de uso final y de bienes difusores de progreso técnico.

Cuadro 5

Exportaciones intra-regionales y extra-regionales sudamericanas en 1998

	Exportaciones intra-regionales sudamericanas	Exportaciones extra-regionales sudamericanas
Bienes primarios	15,5	38,8
Bienes industrializados	84,3	60,0
Tradicionales	26,4	23,7
Intensivo en recursos naturales y elevadas economías de escala	28,2	26,7
Duraderos de uso final	15,4	3,2
Difusores de progreso técnico	14,3	6,4
Otros bienes	0,2	1,2

Fuente: Ffrench-Davis, Ricardo 2001.

Estas dos estructuras de intercambio, la correspondiente a los acuerdos subregionales y la extra-regional, responden a modelos distintos de crecimiento.

Los acuerdos subregionales son la culminación necesaria del proceso de sustitución de importaciones, que, enfrentado a la estrechez de los mercados internos, obligó a recurrir a la integración regional para alcanzar adecuadas economías de escala y acceder posteriormente al mercado mundial. Se trata de un proceso de especialización inter-industrial a través del cual los países de la región procuran avanzar en la construcción de su sistema industrial en el marco de una especialización entre sistemas con grados similares de desarrollo que tienen por objeto incorporar los eslabonamientos industriales esenciales para lograr una dinámica endógena de crecimiento y cerrar de manera paulatina la brecha de productividad con los sistemas industriales de los países centrales.

El limitado peso relativo de los intercambios intra-regionales, y la gravitación que tienen dentro de los mismos las grandes empresas transnacionales, marcan los límites económicos, sociales y políticos que enfrentó el proceso de sustitución de importaciones e integración regional, pero también la influencia ejercida por políticas tendientes a imponer otro modelo de desarrollo durante las últimas décadas.

La estructura extra-regional de intercambio muestra, en efecto, las consecuencias de un proyecto distinto, de inserción “pasiva” en la economía mundial, donde se entremezclan las consecuencias que revistió el modelo de crecimiento ha-

cia afuera predominante en el conjunto de la región hasta la década del treinta y las de la apertura unilateral implementada desde la década del ochenta. Se trata de un modelo basado en las ventajas comparativas estáticas y que carece, en virtud de la destrucción del sistema industrial o de los subsistemas previamente existentes, de capacidad para generar innovaciones, encontrándose además sujeto, en las actuales circunstancias, a bajos márgenes de rentabilidad. Las exportaciones sustentadas en los recursos naturales pierden rápidamente importancia en el comercio mundial, enfrentan serias restricciones por parte de los países centrales, y se hallan sometidas, en cuanto a la evolución de sus precios, a las rápidas innovaciones generadas por los países centrales para sustituirlas o industrializar su proceso productivo cuando su precio tiende a elevarse. Las *commodities* industriales siguen en cuanto a sus precios igual suerte que las materias primas, y lo característico de las operaciones de maquila es la transferencia “al consumidor”, por imperio de la competencia, de las ganancias resultantes de las reducciones de costos, sean éstas consecuencia de transformaciones tecnológicas, de reducciones en la remuneración de la mano de obra, o de una mayor intensidad en el proceso de trabajo.

Los resultados de estas modalidades de articulación extra-regional son una profundización de la brecha de ingresos respecto a los países centrales y un deterioro en las condiciones en que opera el mercado de trabajo. Los países de América Latina y el Caribe están crecientemente especializados, sobre todo en lo que hace al cono sur, en producciones ligadas a la explotación de recursos naturales y/o en industrias tecnológicamente maduras, intensivas en capital, y que emplean además mano de obra poco calificada, por lo cual las exportaciones generan pocos empleos y de escasa calificación, mientras que las importaciones destruyen actividades intensivas en el uso de mano de obra, incluidos segmentos de mano de obra altamente calificada, con el agravante de que muchos de estos países cuentan con niveles de ingreso per cápita y salarios que se sitúan, en términos internacionales, a un nivel medio. La destrucción de sus eslabonamientos industriales y el retroceso en su capacidad tecnológica les impiden insertarse, con el nivel de salarios vigente, en los segmentos dinámicos del comercio internacional, y sólo pueden desplazarse hacia producciones más intensivas en mano de obra mediante un sustancial deterioro en las condiciones de vida de los asalariados. En otros casos, en cambio, la especialización recae en los segmentos más intensivos en el uso de mano de obra no calificada de industrias dinámicas cuyo núcleo y control se encuentra en el exterior, y a las que se integran de manera totalmente subordinada. Estas producciones generan un escaso valor agregado en la economía local y son el resultado de inversiones altamente volátiles. No bien su impacto sobre el empleo se traduce en una elevación sostenida de los salarios, las inversiones tienden a desplazarse a áreas de menores salarios, generando la involución de regiones enteras (UNCTAD, 2001).

A ello se agrega que en ambos casos la producción se realiza crecientemente bajo el control de empresas extranjeras que asumen directamente la producción o establecen las condiciones de la misma, quedando a cargo de la sociedad madre el diseño del producto, la tecnología a emplear y la coordinación de la producción. Los empleos calificados ligados a estas funciones son por consiguiente generados en el país de origen de las empresas, y en la medida que los establecimientos tienden a estar insertos en una red que desarrolla un proceso de producción a escala mundial, los eslabonamientos que generan en la economía local son mínimos, lo cual limita radicalmente su impacto sobre el crecimiento y hace a éste extremadamente dependiente de decisiones de localización de la sociedad madre, destinadas a minimizar sus costos a escala planetaria en función de la ubicación de los diversos eslabones de su cadena productiva y de su estrategia competitiva, es decir, de factores en gran parte ajenos a la economía local.

No debe pues extrañar que este modelo de crecimiento haya estado asociado, en la década del noventa, a un bajo nivel de crecimiento, un fuerte aumento del desempleo urbano en los países no especializados en producciones mano de obra intensiva para el mercado mundial (Cuadro 6), un muy débil aumento de los salarios mínimos reales urbanos, que son aún un 30% inferiores a los imperantes en la década del ochenta, y muy significativas caídas de los salarios reales industriales. El promedio no ponderado de los diecisiete países incluidos en el Cuadro 7, que son aquellos para los cuales se dispone de datos comparables, presenta una caída anual de los salarios reales industriales del 1,5% acumulativo entre 1980 y 1999, imputable a las políticas de ajuste estructural impuestas tras la crisis de la deuda externa y a la apertura y desregulación que se implementa a partir de 1986. Esto implica que en 1999 los salarios reales industriales son un tercio menores que en 1980. Sólo hay un aumento en el 30% de los países. La evolución es más favorable si se considera exclusivamente la década del noventa. El 65% de los países presenta aumentos, pero el 30% de éstos sufre una caída a partir de 1994, y algunos de los países con un muy acelerado crecimiento de las exportaciones entre 1994 y 1999, como México, Nicaragua y Perú (Cuadro 11), sufren también en este período una disminución de los salarios industriales reales.

Cuadro 6

América Latina: desempleo abierto urbano 1990-2001
(tasas anuales medias)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Argentina (a)	7,5	17,5	17,3	14,9	12,9	14,3	15,1	17,4
Bolivia (a)	7,2	3,6	4,0	4,3	4,1	7,5	7,5	8,5
Brasil (b)	4,3	4,6	5,4	5,7	7,6	7,8	7,1	6,2
Chile (c)	7,4	6,6	5,4	5,3	6,4	9,8	9,2	9,1
Colombia (d)	10,5	8,8	11,2	12,4	15,2	19,4	20,2	16,9
Costa Rica (a)	5,4	5,7	6,6	5,9	5,4	6,0	5,2	6,1
Ecuador (e)	6,1	7,7	10,4	9,3	7,0	10,9	9,7	7,9
El Salvador (a)	10,0	7,0	5,8	7,5	7,6	6,9	6,5	7,0
Honduras (a)	6,9	6,6	6,6	5,2	5,8	5,2		6,3
México (f)	2,8	6,2	5,5	3,7	3,2	2,5	2,2	2,4
Nicaragua (a)	7,6	16,9	16,0	14,3	13,2	10,7	9,8	11,3
Panamá (a)	20,0	16,4	16,9	15,4	15,6	13,6	15,3	17,0
Paraguay (g)	6,6	5,3	8,2	7,1	6,6	9,4	10,0	7,6
Perú (h)	8,3	7,9	7,9	8,4	8,2	8,3	7,0	9,2
R. Dominicana (i)		15,8	16,5	15,9	14,3	13,8	13,9	16,4
Uruguay (a)	9,2	10,8	12,3	11,6	10,2	11,8	13,6	15,3
Venezuela (a)	11,0	10,3	11,8	11,4	11,3	14,9	13,9	13,5
América Latina (j)	8,1	9,2	9,8	9,3	9,1	10,1	10,4	10,5
(k)	5,7	7,4	7,9	7,5	8,1	8,9	8,5	8,3

(a) Nacional urbano.

(b) Seis regiones metropolitanas.

(c) Total país.

(d) Siete áreas metropolitanas, promedio anual, desde 2000 trece áreas metropolitanas.

(e) Total país, desde 1999 incluye sólo Quito, Guayaquil y Cuenca.

(f) Treinta y nueve áreas urbanas.

(g) Asunción.

(h) Lima metropolitana, desde 1996 a 2000 corresponde a nacional urbano, 2001 a Lima metropolitana.

(i) Incluye desempleo oculto.

(j) Promedio simple.

(k) Promedio ponderado.

Fuente: OIT 2002a con base en información de las encuestas de hogares de los países.

Cuadro 7

**América Latina: salarios reales en la industria manufacturera
1980-1999 (índice 1990=100)**

	1980	1994	1997	1999	Crecimiento anual entre extremos
Argentina	133.3	102	100.1	100.9	-1.5%
Bolivia	115.3	110.5	117.4		0.1%
Brasil	103.4	117.3	137.4	135.3	1.4%
Colombia	87.1	106.3	112.2	114.2	1.4%
Costa Rica		114.2	117.9	124	2.4%
R. Dominicana	112.1	85.6			-1.9%
Ecuador	162.8	106.4	110.5		-2.3%
El Salvador	391.4	113.7		150.7	-4.9%
Guatemala*	162.8	116.7	120.9	120.7	-2.0%
Honduras	136.2	108.5	96.5		-2.0%
México	167.8	120.6	91.9	94.8	-3.0%
Nicaragua**		116.3	102.6	87.5	-1.7%
Panamá	167.8	106.7	109.6		-2.5%
Paraguay	97.7	93.2	98.4	96.4	-0.1%
Perú	290.7	131.4	123	122.4	-4.5%
Uruguay	90.3	110.9	102.7	106.9	0.9%
Venezuela***	175.4	85.8	68.1		-5.4%

*Guatemala, 1984 en vez de 1980.

**Nicaragua, 100=año 1991 en vez de 1990.

***Venezuela, 1996 en vez de 1997.

Fuente: OIT2002b.

Este proceso ha estado ligado a una elevación de la proporción de los trabajadores excluidos del régimen de la seguridad social, la cual ha sido particularmente relevante en el Cono Sur, excepto Uruguay. La expulsión a la informalidad es en estos países uno de los instrumentos fundamentales de reducción de los costos laborales y de sujeción de la mano de obra a condiciones de trabajo notoriamente degradadas.

Cuadro 8

***América Latina: asalariados que cotizan en la seguridad social sobre el total
1990-2000 (porcentajes)***

	1990	2001
Argentina	61,9	56,5
Brasil	74,0	68,4
Chile	79,9	62,8*
Colombia	62,6	66,1*
Costa Rica	78,5	77,0
Ecuador	55,1	42,2
México	58,5	66,4
Perú	53,6	48,9
Uruguay	82,6	96,7
Venezuela	70,6	69,9*
América Latina	66,6	65,3

Fuente: elaboración OIT2002a con base a información de encuestas de hogares y otras fuentes oficiales (serie revisada).

Los probables efectos del ALCA

El análisis de las consecuencias de la apertura unilateral y de las políticas de desregulación ligadas a la misma da lugar, en el mejor de los casos, a un marcado escepticismo en cuanto a su capacidad para impulsar una nueva etapa de crecimiento en la región con mayores niveles de equidad e integración social. Sin embargo, quienes favorecen su profundización hacen recaer estas consecuencias en la falta de una apertura correlativa por parte de los países centrales. El problema no residiría en el “modelo”, sino en insuficiencias en su implementación como consecuencia del proteccionismo subsistente en las economías más avanzadas y la falta de realización de reformas aún pendientes en la región. El ALCA sería, en esta perspectiva, un instrumento fundamental para captar todas las ventajas derivadas de las transformaciones sobrevenidas.

A fin de evaluar las eventuales consecuencias comerciales del tratado es necesario tener en cuenta sin embargo que la integración entre Canadá y Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe que entrarían al ALCA es ya muy significativa. Canadá y Estados Unidos importan de los veintisiete países⁴ el 13% de sus importaciones totales, mientras que estos países sólo tienen una participación del 5% en las exportaciones mundiales. Canadá y Estados Unidos les exportan a su vez el 18% de sus exportaciones totales, tres veces más que la par-

tipificación de estos países en las importaciones mundiales. La contrapartida de esta fuerte ligazón es, desde el punto de vista de los veintisiete países, la concentración en Estados Unidos y Canadá de alrededor del 50% de su comercio exterior. Estas cifras, aunadas a los niveles de protección arancelaria existentes en los veintisiete países y en el bloque Estados Unidos-Canadá², generan serias dudas sobre los reales incrementos en el volumen del comercio de los países de América Latina y el Caribe que pueden esperarse de la integración comercial.

Cuadro 9

*Niveles máximos y mínimos de protección arancelaria
Nación más favorecida en países americanos seleccionados para 1999
Porcentajes y parámetros estadísticos*

	Tasa arancelaria (a)		Promedio (b)	Desv. estándar (c)	Moda (e)
	Tasa mínima	Tasa máxima			
Argentina	0	33	13,5	6,6	5
Bolivia	0	10	9,7	1,3	10
Brasil	0	35	14,3	7	19
Chile	0	10	9,8	1,2	10
Colombia	0	35	11,6	6,3	5
Costa Rica	0	253	7,2	13,8	0
Ecuador	0	99	11,5	7,8	5
El Salvador	0	40	5,6	7,9	0
Guatemala	0	28	7,6	8,7	0
Honduras	0	70	7,8	8	1
México			16,2		
Nicaragua	0	195	10,9	7,5	5
Paraguay	0	30	11,4	6,8	5
Perú	12	68	13,7	4,8	12
Uruguay	0	10	4,1	4,1	0
Venezuela	0	35	12,0	6,1	5
Canadá	0	245	4,5	7,5	0
Estados Unidos	0	350	4,5	10,9	0
Promedio simple de los países, excepto Estados Unidos y Canadá			10,4		

(a) La tasa promedio y la desviación estándar están medidas en términos de porcentaje.

(b) La media aritmética del arancel vigente para la "nación más favorecida".

(c) La desviación estándar mide la dispersión "absoluta" de la distribución de los aranceles vigentes.

(d) La moda indica el arancel legal vigente aplicado con mayor frecuencia.

Fuente: Instituto de la CTA con base en datos de Dataintal.

La eliminación de los aranceles producirá en primer lugar un desplazamiento de importaciones de los veintisiete países desde otras áreas hacia Estados Unidos y Canadá, que pasarán a tener un acceso privilegiado a sus mercados. Los aranceles de los veintisiete países son relativamente elevados, razón por la cual el desvío del comercio será importante e incrementará su dependencia comercial de Estados Unidos. Este desvío del comercio, es decir, la sustitución de un proveedor por otro, puede afectar de manera importante las exportaciones de algunos países del área, puesto que entre las importaciones que serán desplazadas se encuentran las que ellos hacen a países vecinos, que son particularmente relevantes en el marco del MERCOSUR y el Pacto Andino. La desaparición de los aranceles va a dar lugar también a una importante creación de comercio a favor de Estados Unidos y Canadá, derivada de la desaparición, por el impacto de las importaciones, de gran número de industrias y del menor componente nacional en la producción de las subsistentes, y la desarticulación de gran parte de las complementariedades elaboradas con los países vecinos a través de diversos pactos subregionales. Existirán por lo tanto desvío y creación de comercio a favor del bloque Canadá-Estados Unidos, y ambos efectos serán importantes. Si la participación de las importaciones provenientes de Canadá y Estados Unidos pasan de su nivel actual al 70% del total de las importaciones de los veintisiete países, sólo el efecto desvío implicaría un incremento de las exportaciones de Canadá y Estados Unidos de 73.500 millones de dólares. En el caso de México, estas importaciones alcanzan el 78%.

No parece en cambio que el desvío y la creación del comercio a favor de los países de América Latina y el Caribe puedan ser significativos. En primer lugar, las tarifas de Estados Unidos y Canadá son menos de la mitad que las suyas. Por consiguiente, la ventaja que les otorga la reducción de aranceles respecto a los proveedores extra-ALCA es sustancialmente más reducida que la obtenida por Canadá y Estados Unidos.

Además, en aquellos productos que no son competitivos con los de sus productores los aranceles de Canadá y Estados Unidos son cero (Mittal, 2002), y el efecto de la creación de comercio por descenso de los precios y aumento de la demanda será simplemente nulo. En los restantes rubros, salvo excepciones, los aranceles son bajos (menos del 5%), y es improbable que su eliminación aumente notoriamente la capacidad competitiva de los veintisiete países.

La teoría económica indica que la máxima creación de comercio tiene lugar cuando la integración se realiza entre países que poseen a priori fuertes diferencias en los precios relativos, como consecuencia de los aranceles, y estructuras productivas similares. Se produce entonces un proceso de especialización con elevado crecimiento de los flujos comerciales. No es éste el caso en el ALCA. La mayoría de los países latinoamericanos se encuentran ya especializados en la producción de un reducido número de productos primarios, y el alto nivel relativo de

los aranceles latinoamericanos indica la falta de competitividad internacional en las restantes actividades, razón por la cual el efecto más importante del ALCA será una acentuada simplificación de su estructura productiva.

Cuadro 10

**Índice de concentración^x de las exportaciones totales
de los países de América seleccionados 1998**

República Dominicana*	0,79
Venezuela*	0,57
Honduras	0,44
Paraguay*	0,42
Granada*	0,38
Ecuador	0,35
Nicaragua	0,32
Trinidad y Tobago	0,32
Panamá	0,30
Chile	0,28
Haití*	0,27
Colombia	0,25
El Salvador	0,24
Guatemala	0,24
Perú	0,22
Bolivia	0,20
Costa Rica*	0,20
Barbados	0,18
Uruguay	0,17
Argentina	0,13
Canadá	0,13
México	0,11
Brasil	0,09
Estados Unidos	0,09

(x) El índice de concentración de las exportaciones es un índice de Hirschmann normalizado a fin de obtener valores comprendidos entre 0 y 1 (concentración máxima). Es la raíz cuadrada de la suma de la relación (elevada al cuadrado) entre el monto de las exportaciones de cada uno de los 239 productos correspondientes al nivel de tres cifras de la CIU (revisión 2) y el monto total de las exportaciones. El resultado es luego normalizado por la raíz cuadrada de 1 sobre 239.
(*) Año 1997.

Fuente: UNCTAD 2001.

Puede argüirse, por supuesto, que estos efectos son susceptibles de ser compensados por el surgimiento de nuevos flujos de exportación de productos no tradicionales en los que los países latinoamericanos cuenten con ventajas derivadas del bajo costo de su mano de obra. Ya México ha aprovechado esta ventaja, además de la proximidad, y países como Haití, Nicaragua o El Salvador, que sin necesidad del NAFTA han incrementado su comercio con los Estados Unidos aún

más que México, desempeñan también un papel similar de reservorios de mano de obra barata. Las cifras de las exportaciones de estos países parecen reducidas al comparárselas con las mexicanas. Pero el caso de México es excepcional, y su comercio externo, casi totalmente concentrado en el NAFTA, representa dos tercios de su producto. La relevancia del incremento de las ventas de estos países se hace manifiesta si se tiene en cuenta que las exportaciones de Honduras a Estados Unidos fueron en 1999 superiores a las de Argentina, y que la suma de las exportaciones de los países incluidos en el Cuadro 11, excepto México, son equivalentes a las que realiza Brasil, cuyo PBI es seis veces mayor, a los Estados Unidos.

Cuadro 11
*Exportaciones de algunos países de América Latina
a los Estados Unidos 1994-1999*
Millones de dólares y porcentaje de crecimiento total

	1994	1999	Incremento (%)
Haití	62.385	301.071	382,6
Nicaragua	176.646	495.156	175,6
El Salvador	633.303	1.604.949	153,4
Honduras	1.168.828	2.713.301	132,1
Perú	833.191	1.928.379	131,4
Costa Rica	1.774.458	3.967.813	123,6
México	49.468.384	109.720.581	121,8

Fuente: Instituto de la CTA en base a Dataintal.

Es simplemente una fantasía suponer que el conjunto de los veintisiete países pueda experimentar un fenómeno de crecimiento de las exportaciones similar al de México o al de estos países. Una gran parte de los mercados y de las mercancías que resultan competitivas en Estados Unidos en función del bajo costo de la mano de obra y la baja incidencia de los fletes ha sido ya ocupado durante el acentuado proceso de liberalización comercial ocurrido en las últimas dos décadas. La extensión del área de libre comercio implica ampliar el campo de competencia en estos mercados, con posibles desplazamientos, en algunos rubros, de los actuales exportadores por parte de otros de menores costos y una creación de comercio centrada, más que en la ampliación de la gama de productos exportados, en el incremento de la demanda susceptible de ser inducido por la caída en los precios.

A esto se agrega el hecho de que es altamente improbable un mayor acceso a los mercados de productos agrícolas de clima templado, los cuales están fuertemente protegidos.

Estados Unidos vio fuertemente reducida, durante la década del ochenta, su participación en el mercado internacional como consecuencia de las exportaciones agrícolas subsidiadas de la entonces CEE, y adoptó una doble estrategia para revertir la situación. Por una parte impulsó el desarrollo de la Ronda Uruguay del GATT, que terminó con resoluciones relativamente blandas: una reducción, a partir de promedios históricos muy elevados que disminuyeron fuertemente el alcance del acuerdo, de 20% en el valor de los subsidios internos y de 36% en los subsidios a la exportación en un plazo de seis años. Y por otro lado, la implementación desde 1985 de un cambio en las modalidades predominantes de los subsidios. Hasta ese año el Estado otorgaba préstamos a los productores que podían ser devueltos en efectivo o en especie. Si el precio de mercado era mayor al precio oficial -precio *loan*- los productores pagaban en efectivo; si era menor, en especie. El precio oficial se fijaba de manera de asegurar generosos ingresos a los productores, y su existencia, al eliminar la oferta a un precio menor, elevaba el precio interno, que a su vez repercutía sobre el mercado internacional. Este mecanismo deterioraba la posición de Estados Unidos en el mercado mundial a medida que como consecuencia del incremento de la competencia perdía su control sobre los precios internacionales, por lo cual se pasa, en el marco del *Food Security Act*, a un nuevo sistema. Los precios *loan* son rebajados al nivel de los precios internacionales, lo cual arrastra a los precios de mercado, y se otorga a los productores un subsidio directo vinculado a un precio objetivo (*target*) que permite a los productores obtener un ingreso satisfactorio. El monto de este subsidio equivale a la diferencia entre el precio *target* y el precio de mercado o el precio *loan*, según cuál sea más elevado, y es cubierto con fondos públicos. Esto permite la igualación de los precios internos con los internacionales, y el otorgamiento del subsidio queda condicionado a la obligación por parte de los productores de cumplir determinadas metas en cuanto a la composición de la producción y la reducción del área cultivada. Esto posibilita de manera simultánea el control de la oferta.

Finalmente, en 1996, en el marco de precios externos favorables, este sistema es modificado por el *Fair Act*, que otorga a los productores la facultad de disponer libremente de la superficie a cambio de la renuncia a percibir las subvenciones directas, cuyo monto se independizaría de la evolución de la diferencia entre el precio *target* y el precio *loan* o de mercado y se reduciría paulatinamente hasta desaparecer en un plazo de seis años. Pero mientras que la liberalización se hace efectiva, sucesivas reformas elevan, ante las presiones derivadas de la caída en los precios, el monto de las subvenciones, que alcanzan en el año 2001 a 28 mil millones, representando más del 40% de los ingresos netos de los productores.

Este panorama es nuevamente modificado por el *Farm Bill* de 2002, que según diversas estimaciones supone un aumento en los subsidios de entre el 40% y el 80%, con lo cual su monto por productor superará a los otorgados por la Unión Europea. Los productores reciben el precio de mercado o el precio *loan*, según les convenga, más un pago directo por tonelada que es independiente de la producción del año en curso y no está sujeto a una obligación de reducción del área cultivada. Si el ingreso por unidad de producto no alcanza al precio *target*, recibe un ingreso adicional hasta completar ese precio. Se trata de una combinación del régimen de 1996 con el inmediatamente anterior, y una de sus consecuencias probables es un aumento de la producción y de las exportaciones que tenderá a disminuir los precios internacionales.

El mecanismo de subsidio a los productores utilizado predominantemente por Estados Unidos explica que los subsidios a las exportaciones tengan para este país una escasa importancia. Pero además de los subsidios directos y los préstamos, emplea una compleja batería auxiliar de mecanismos promocionales, tales como seguros a las cosechas, créditos preferenciales, créditos a largo plazo y tasas preferenciales a las exportaciones, programas internacionales de ayuda alimenticia, etcétera. En total, adicionando los diversos mecanismos se llega a un total, para 1998, de 46.960 millones de dólares, equivalente a 19 mil dólares por agricultor *full-time* (Nogués, Sanguinetti, Sturzenegger, 2001:37).

La posición de Estados Unidos en las negociaciones del ALCA parte de este contexto y se centra en la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas en el hemisferio; el establecimiento de normas tendientes a impedir la entrada de exportaciones subsidiadas provenientes de terceros países; la adopción en la OMC de una política común frente a la Unión Europea para alcanzar acuerdos en el mismo sentido; la exclusión entre los subsidios a la exportación de los créditos a las exportaciones, las garantías a los créditos a la exportación o los programas de seguros o de ayuda alimenticia (es decir, de las formas específicas que revisten en Estados Unidos los subsidios al comercio exterior)⁶; y el reconocimiento por los países del ALCA de que los programas de subsidios a los productores sólo podrán ser reducidos, en la medida que distorsionen el comercio internacional, en el marco de negociaciones multilaterales a realizarse en la OMC. A esto se agrega una larga y detallada enumeración de medidas cuyo objeto es eliminar cualquier monopolio estatal en el comercio de exportación, prohibir los instrumentos tendientes a lograr una estabilización de los precios internacionales y excluir la imposición de gravámenes que penalicen la exportación de materias primas con relación a la exportación de productos elaborados.

Se trata de una posición cuyo eje es por una parte la conformación de un frente común contra la Unión Europea en pos de una liberalización global y paulatina del mercado de productos agropecuarios, sin que Estados Unidos renuncie en el ínterin a ninguno de los mecanismos centrales de apoyo a sus productores, lo que

en los hechos cierra su mercado a la eventual competencia de América Latina y en especial de Argentina y Brasil en aquellos rubros agrícolas en que es un gran productor. Esta posición ha sido recientemente ratificada por el Congreso de EE.UU. al otorgar al presidente Bush el *fast track* (la capacidad de negociar tratados internacionales que podrán ser aprobados o rechazados por el Congreso, pero no enmendados) sujeto a la condición, en materia agrícola, de “preservar los programas que brindan soporte a la familia agrícola y las comunidades rurales sin distorsionar el comercio” (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002 -Trade Act 2002- División B, Título XXI, Sección 2102, b,10,A,IV), es decir, de mantener su política de sostén a los productores, ya que Estados Unidos considera que la misma no afecta el comercio, y de “prever razonables períodos de ajuste para los productos de los Estados Unidos sensitivos a las importaciones, manteniendo estrechas consultas con el Congreso sobre tales productos antes de iniciar negociaciones para la reducción de tarifas” (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002 -Trade Act 2002- División B, Título XXI, Sección 2102, b,10,A,II). Entre los productos sensitivos a las importaciones se encuentran entre otros el azúcar, los cítricos, la carne, el trigo duro, múltiples tipos de quesos, etcétera.

Cabe subrayar por último que la legislación *anti-dumping* de Estados Unidos opera como un efectivo reaseguro frente a cualquier incremento no deseado de sus importaciones.

El principio fundamental del NAFTA, que Estados Unidos procura reproducir en el ALCA, es, en materia de cuotas *anti-dumping* y compensatorias, que cada país se reserva el derecho de aplicar sus disposiciones jurídicas –incluidos, además de las leyes pertinentes, los antecedentes legislativos, las reglamentaciones, la práctica administrativa y los precedentes judiciales- y conserva el derecho el derecho de cambiar o reformar sus disposiciones jurídicas siempre que dicha reforma sea compatible con el GATT y con la finalidad del tratado. Las únicas salvedades son que la parte a la cual se aplique una reforma de la legislación en materia de cuotas *anti-dumping* y compensatorias puede solicitar que la reforma se someta a un panel binacional, y que cada una de las partes se obliga a reemplazar la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre *anti-dumping* y cuotas compensatorias por la revisión que lleve a cabo un panel binacional, el cual deberá dictaminar si esa resolución estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de *anti-dumping* y cuotas compensatorias de la parte importadora.

Esta normativa tiene implicancias importantes. Las medidas *anti-dumping* aplicadas sobre la base de la legislación norteamericana constituyen un importante obstáculo a numerosas exportaciones de productos latinoamericanos, y en este aspecto el tratado se limita a ratificar la preeminencia de la ley nacional, con la única garantía de que ella no podrá tornarse aún más estricta, y que las resoluciones podrán ser revisadas por un panel binacional que verificará su adecuación a la legislación nacional y a las prácticas administrativas normales. Se trata de un

punto que ha sido severamente impugnado por diversos países latinoamericanos que en materia de subvenciones y medidas *anti-dumping* pretenden avanzar en una normativa consensuada que ponga coto a la utilización por parte de Estados Unidos de su legislación *anti-dumping* como instrumento de protección⁷.

En los casos *anti-dumping*, al igual que los de subvenciones y derechos compensatorios, intervienen en ese país la Administración de Comercio Internacional del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, encargada de determinar si existe o no *dumping* y establecer el margen de éste (es decir, el monto por el cual el valor normal excede el precio de exportación de la mercancía en cuestión), y la Comisión de Comercio Internacional, que debe investigar si la rama de producción afectada está sufriendo un daño importante o se encuentra en peligro de sufrirlo. Ambos organismos gozan de un amplio margen de discrecionalidad en la determinación del margen de *dumping* y la importancia del daño. En un reciente análisis de las decisiones en materia de *dumping* del Departamento de Comercio de los Estados Unidos entre el 1 de enero de 1995 y fines de 1998, se llegó a la conclusión de que de las cinco diferentes metodologías de cálculo usadas por el Departamento de Comercio para medir el *dumping* sólo una tiene alguna relevancia para detectar discriminaciones de precios que distorsionan el mercado, y sólo dos de las ciento siete determinaciones afirmativas de *dumping* revisadas en este estudio reposan exclusivamente en esta metodología (Lindsey, 1999).

La Comisión de Comercio Internacional ha considerado, por su parte, que existía un daño importante en casos como el del acero laminado en caliente brasileño, que tenía una participación del 1,5% en el mercado de estos productos⁸.

Este conjunto de factores indica una marcada asimetría en cuanto a los resultados esperables de la liberalización comercial. Las importaciones de América Latina y el Caribe provenientes de Estados Unidos experimentarán un alza considerable, no sólo como consecuencia del desplazamiento de otros proveedores, sino también de una acentuada desindustrialización y de la ruptura de las complementariedades laboriosamente estructuradas en los acuerdos subregionales, que perderán relevancia fáctica en caso de aprobación del tratado. No es en cambio esperable que el conjunto de sus exportaciones tenga un crecimiento susceptible de compensar el efecto sobre el mercado de trabajo del aumento de las importaciones y de impulsar un cambio cualitativo, respecto a la década del noventa, en cuanto a las consecuencias de la apertura.

Es más, los veintisiete países son, en conjunto, deficitarios respecto al bloque Estados Unidos-Canadá, e incluso México experimenta con Estados Unidos un déficit en su intercambio de manufacturas. En 1998, al igual que en 1995, sólo cinco países de los veintisiete tenían un excedente comercial con el bloque Estados Unidos-Canadá, y es de prever una notoria profundización de este desequilibrio y una situación aún peor en el balance en cuenta corriente. Para Estado Unidos el ALCA tiene una importancia indudable, no sólo porque controlaría un blo-

que que excedería a la Unión Europea y Japón considerados en conjunto, sino también porque América Latina y el Caribe constituyen una región tradicionalmente superavitaria para su comercio de mercancías, crónicamente deficitario con el resto del mundo, y porque el ALCAle abriría un campo excepcionalmente amplio para sus inversiones y operaciones en el sector de servicios y financiero. Esto no sólo mejoraría aún más su balance comercial en materia de servicios, sino que llevaría también a un notorio incremento de las remesas de utilidades, contracara de una mayor desnacionalización de las economías latinoamericanas, y el creciente desequilibrio en cuenta corriente de los países latinoamericanos se traducirá inevitablemente en fuertes presiones destinadas a restringir el consumo y el gasto público social, ya sea de manera directa o a través de devaluaciones, con el consiguiente deterioro en las remuneraciones de los trabajadores.

Cuadro 12

*Situación comercial de los países seleccionados
con respecto al bloque EE.UU.-Canadá*

*Relación en porcentaje entre importaciones de EE.UU. y Canadá
y exportaciones a EE.UU. y Canadá* 1970-1998*

	1970	1985	1990	1995	1998
Guyana	71,0	69,5	142,4	66,9	59,7
Venezuela	65,5	51,8	30,8	52,4	71,6
Nicaragua	121,0	200,0	120,3	119,0	85,1
México	195,1	66,9	106,2	80,9	91,1
Ecuador	150,0	36,9	47,1	73,0	99,2
Guatemala	123,8	118,8	144,1	243,3	102,9
Costa Rica	118,6	106,1	118,0	100,7	116,7
Trinidad y Tobago	42,6	50,7	52,4	86,7	117,1
Colombia	155,3	134,0	70,7	163,9	117,8
El Salvador	131,4	98,0	270,7	155,3	123,3
Perú	64,7	41,8	108,3	195,3	141,0
Brasil	137,9	48,8	66,5	137,5	156,9
Surinam	78,2	187,9	359,3	241,3	162,0
Chile	199,4	74,9	103,4	164,7	170,7
Honduras	101,1	76,4	82,6	119,7	195,3
Bolivia	70,3	153,7	88,1	107,9	211,6
Belice	433,3	152,3	193,8	224,2	237,1
Haití	104,0	315,1	217,7	2721,7	238,6
Jamaica	132,5	184,2	230,3	171,5	241,5
Uruguay	175,0	42,6	79,5	211,2	261,1
Argentina	284,2	67,2	50,6	248,5	279,3
República Dominicana	90,1	84,3	171,7	206,3	375,0
Panamá	205,6	233,5	358,8	430,5	438,8
Granada	0,0	2100,0	1900,0	842,9	533,3
Bahamas	285,3	38,5	175,8	444,9	588,4
Barbados	390,9	150,5	811,8	765,2	809,8
Paraguay	188,9	900,0	366,7	804,4	2271,4

*Cifra mayor a 100 expresa una situación deficitaria.

Fuente: elaboración Instituto de Estudios de la CTA sobre la base de UNCTAD 2001.

Estos efectos no son sorprendentes. El ALCA se inscribe en un proyecto hegemónico de Estados Unidos en el cual el libre comercio juega un rol esencial en cuanto al fortalecimiento de su dominación económica. El Congreso de ese país no deja dudas sobre los propósitos perseguidos a través de la política comercial: “la seguridad nacional de los Estados Unidos depende de su seguridad económica, la cual, a su vez, está sustentada en un vibrante y creciente base industrial. La expansión del comercio exterior ha sido el motor del crecimiento económico. Los acuerdos comerciales maximizan las oportunidades para los sectores críticos y los bloques estructurantes de la economía de los Estados Unidos, tales como tecnologías de la información, telecomunicaciones y otras tecnologías líderes, industrias básicas, equipos de capital, equipo médico, agricultura, servicios, tecnología ambiental y propiedad intelectual. El comercio creará nuevas oportunidades para los Estados Unidos y preservará el poder sin paralelo de los Estados Unidos en los asuntos económicos, políticos y militares” (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, División B, Título XXI, Sección 2101, b,11).

La meta es reforzar la división jerárquica del trabajo a nivel mundial -ésta ha sido históricamente la función del libre cambio- preservando así la superioridad de la economía hegemónica en los sectores líderes, y fortalecer a través de ello la influencia política y militar “sin paralelo” de Estados Unidos. El texto tiene la virtud de dejar de lado la retórica en torno a la convergencia en los niveles de desarrollo, la máxima eficiencia en la asignación de recursos a nivel mundial, etc., y centrar la cuestión en aquello que está realmente en juego: el desarrollo desigual a favor de la potencia hegemónica y el fortalecimiento de su poder.

Los países latinoamericanos pueden ambicionar una política más generosa de Estados Unidos y los restantes países centrales en materia de apertura, pero en el límite ello llevaría, en el mejor de los casos, a una economía-mundo donde los países centrales tendrían un fuerte déficit en su cuenta corriente y los países periféricos un excedente de magnitud similar, siendo compensado el desequilibrio por salidas de capitales de estos últimos hacia los centrales. Los saldos de balanza en cuenta corriente son en definitiva compensados por entradas o salidas de ahorro. El resultado sería probablemente una reducción de la participación de los salarios en el centro y una mayor concentración de la riqueza en el mismo: un patrón de crecimiento en los países periféricos no muy distintos al seguido en América Latina y el Caribe en la década del noventa, aunque con mayores tasas de crecimiento de las exportaciones y un incremento en la brecha tecnológica y en los niveles de ingreso per cápita entre el centro y la periferia. No se trata, en términos globales, de un modelo muy distinto al impuesto por Estados Unidos en la última década, con la diferencia de que en este último caso su déficit en cuenta corriente fue financiado fundamentalmente por ahorro europeo y japonés.

Una apertura económica con cierto grado de sustentabilidad económica y social de países que representan en definitiva algo más del 15% de la población

mundial no puede tener sino efectos limitados sobre el 85% restante de la población mundial si el crecimiento de las exportaciones no ejerce en los países periféricos importantes efectos multiplicadores a través de la creación de nuevas actividades proveedoras del sector exportador y de la generación de una estructura industrial capaz de desarrollar bienes crecientemente complejos y de acceder con ellos al mercado mundial sobre la base de un mercado interno en rápida expansión por el aumento del empleo, el nivel de calificación y las remuneraciones. Ello no ocurre si la apertura indiscriminada y la necesidad de incrementar la competitividad llevan a la reducción de las remuneraciones, al desplazamiento de la industria local en el mercado interno, a la destrucción de las relaciones interindustriales y a una especialización en actividades tecnológicamente maduras ligadas a la explotación de los recursos naturales, altamente intensivas en capital y empleadoras de mano de obra escasamente calificada, o en segmentos de actividades dinámicas intensivas en el uso de mano de obra no calificada y de bajo costo. La estructura económica se transforma en una mera plataforma de exportaciones incapaz de suscitar eslabonamientos internos y de impulsar un desarrollo endógeno, y esto es reforzado por el control de los países centrales y de sus empresas sobre los mercados, la tecnología y la capacidad de coordinar el proceso de producción a nivel mundial.

El problema no es esencialmente el insuficiente grado de apertura de los países centrales -aunque ésta debería de todos modos profundizarse si el objetivo es lograr un razonable proceso de convergencia en nivel internacional- sino la pretensión de que el crecimiento de la periferia se realice en condiciones de absoluta apertura. La expansión de la economía mundial capitalista hasta la pasada década del treinta indica que esta apertura provoca, en estas economías, una especialización pasiva basada en sus ventajas comparativas estáticas, que cierra el camino a la articulación de una sistema industrial y genera, cuando cambian las condiciones externas que posibilitaron la expansión de su comercio exterior, el estancamiento o la regresión. La historia de los países periféricos es, conforme a la afortunada expresión de Samir Amin, una sucesión de milagros sin mañana, y lo acontecido en las últimas décadas a partir de la apertura unilateral de las economías periféricas y el desarrollo de una feroz pugna competitiva por acceder al mercado de los países centrales no hace sino confirmarlo. La brecha entre centro y periferia no ha cesado de profundizarse, y el ingreso per cápita de los países periféricos, medido en dólares corrientes, era en 1998, aún incluyendo entre ellos al sudeste asiático, equivalente al 5,3% del ingreso per cápita de los países desarrollados. En 1980 ascendía al 7,2%⁹.

Un grado de protección razonable para estimular la diversificación de la estructura productiva e incorporar nuevas actividades dinámicas no es de por sí una garantía de éxito y desarrollo. Pero prácticamente no existen antecedentes de procesos de desarrollo que no hayan seguido ese camino¹⁰, con el agravante decisivo que el ALCA no sólo plantea llegar en un lapso históricamente muy breve (diez años)

a establecer la igualdad en el terreno de la competencia entre naciones a las que separa un abismo en materia de grado de desarrollo, sino que prohíbe además el empleo de todos los demás instrumentos utilizados, junto con las barreras arancelarias, por los países que lograron desarrollarse o al menos experimentar una aproximación sustancial al nivel de ingresos y de productividad de los países más avanzados (Rodrik, 2001a). Resta, es cierto, la posibilidad de que los estados compitan entre sí en la atracción al capital extranjero mediante la oferta de una adecuada infraestructura y una mano de obra dócil, altamente calificada y adecuadamente barata. La experiencia de China y el Sudeste asiático señala que éstas son condiciones quizás necesarias, pero no suficientes. Su éxito se explica por el empleo de prácticamente todos los instrumentos prohibidos por el ALCA, tales como aranceles protectores, condicionamiento de las inversiones externas a la utilización de determinado porcentaje de partes nacionales, incorporación de tecnología y establecimiento de metas en cuanto a las exportaciones, establecimiento de retenciones mayores a las materias primas que a los productos finales, trato preferencial a empresas nacionales en materia de compras al Estado, subsidios a la exportación y acceso al crédito y a desgravaciones de impuestos, etc. (Rodrik, 2001b). En otros países, como Irlanda del Norte o Malasia, la política de atracción de la inversión mediante bajos impuestos y remuneraciones no pudo evitar la trampa de un crecimiento generador de bajos ingresos y valor agregado¹¹. Se trata de estrategias que, empleadas fuera del marco de una adecuada política industrial, sólo son susceptibles de generar, cuánto más, plataformas de exportación sin ligazones con un sistema industrial local. Además resultan difíciles de ser implementadas en un contexto donde para radicarse los capitales exigen fuertes desgravaciones impositivas y un aporte sustancial a la inversión por parte de un Estado crecientemente desfinanciado y con serias dificultades para cumplir con sus funciones básicas.

ELALCA y las normas laborales

No obstante estas objeciones, algunos sectores indican que el ALCA, adecuadamente negociado, podría significar un avance: el respeto de los derechos de los trabajadores, ignorados de forma sistemática por los gobiernos latinoamericanos.

El NAFTA no tiene disposiciones relativas al trabajo salvo en lo que se refiere a la prohibición de renunciar al cumplimiento o reducir la cobertura de las normas laborales como forma de alentar el establecimiento, expansión o conservación de una inversión.

Sin embargo, la presión de los sindicatos norteamericanos -preocupados por la posibilidad de que la inobservancia de normas mínimas referentes a la protección del trabajo otorgue a México o Canadá una ventaja que consideran desleal-determinó que el tratado sólo pudiera ser aprobado mediante la firma de un acuerdo referido a este tema.

El ALCA carece, según surge de los borradores de los textos, de normas específicas sobre el trabajo y su protección salvo las ya incluidas en el NAFTA. La ausencia, pese a la insistencia de Estados Unidos, de un complejo de normas referidas a los derechos del trabajo, se debe a la resistencia de algunos países latinoamericanos, que temen que éstas sean utilizadas con fines proteccionistas y se niegan a aceptar que el incumplimiento de obligaciones en esta materia pueda dar lugar a represalias comerciales, tal como resultaría de su inclusión en el tratado. Esta posición se refleja en la constancia, en el Anexo 1 de los documentos emanados de la Reunión Ministros de Buenos Aires, de que “muchos ministros reconocieron que las cuestiones medioambientales y laborales no deberían ser invocadas como condicionamientos ni sometidas a disciplinas cuyo incumplimiento esté sujeto a restricciones o sanciones comerciales”¹².

Consecuentemente, el gobierno de Estados Unidos, sin dejar de lado la meta de incorporar una regulación de esta materia en el tratado, ha procurado avanzar por otra vía, y obtuvo en la Cumbre de Québec que los presidentes declararan: “promoveremos el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente e incorporadas en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998” (Declaración de la Cumbre de las Américas, Québec, 22 de abril de 2001).

Por su parte, la Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002 establece, en cuanto a los principales objetivos de las negociaciones comerciales en relación al trabajo y el medioambiente, asegurar que una parte de un tratado comercial con Estados Unidos no deje de hacer efectivo el respecto de sus leyes laborales o del medioambiente mediante un curso de acción o inacción permanente o periódico que afecte, luego de su entrada en vigencia, el comercio entre Estados Unidos y esa parte, así como fortalecer la capacidad de los socios comerciales de Estados Unidos para promover el respeto por los estándares laborales esenciales: “a) derecho de asociación, b) derecho de organizarse y negociar colectivamente, c) prohibición de cualquier forma de trabajo forzado o compulsivo, d) edad mínima para el empleo de niños y e) condiciones aceptables de trabajo con respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud en el trabajo” (Trade Act, 2002).

Es improbable, a la luz de esta disposición, que el ALCA no cuente con alguna norma que faculte la adopción de restricciones o represalias comerciales en caso de violación de las obligaciones asumidas en materia laboral.

Cabe al respecto hacer varias observaciones. Es indudable que en la preocupación del gobierno de Estados Unidos se mezcla la presión de sectores de su población interesados en las condiciones de trabajo en el conjunto del hemisferio y de otros orientados a obtener, en ese país, la mayor protección posible de los derechos laborales y los puestos de trabajo en un contexto signado en lo político e

ideológico por el predominio de las fuerzas que impulsan un libre cambio irrestricto, y en lo económico por la presión hacia la baja de los salarios que ejerce la penetración de los productos de la periferia, en muchos casos fabricados por empresas multinacionales de origen norteamericano. La fórmula encontrada en común por estos sectores -la defensa de los derechos básicos de los trabajadores- tiene un indudable atractivo.

Pero por una parte otorga al poder hegemónico, dada su inevitable vaguedad (el concepto de condiciones aceptables permite las más diversas interpretaciones), la facultad de aplicar restricciones al comercio cuando las presiones internas de los sectores afectados así lo aconseja. El cumplimiento de las disposiciones del tratado queda entonces subordinado a su voluntad. Este hecho es esgrimido por los sectores dominantes latinoamericanos para oponerse a su inclusión, aunque también están preocupados, sin duda, por la posibilidad de que mediante esta vía se acote de alguna manera su “derecho” a sobreexplotar la mano de obra. Por otra parte, estas normas poco pueden cambiar la realidad económica y social de América Latina.

La declaración de la OIT a que hacen referencia los presidentes es un compromiso para todos los miembros “de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación” (OIT, Declaración relativa a los Principios y derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento). Se trata de derechos reconocidos expresamente en la legislación de la mayoría de los países latinoamericanos. Curiosamente, Estados Unidos es el país que menos convenios de la OIT ha ratificado (Cuadro 13), y si el ejercicio de esos derechos encuentra la mayoría de las veces insalvables dificultades, ello es en gran parte resultado de la presión que ejerce sobre los trabajadores la existencia de un extenso ejército de desocupados y subocupados, con el agregado de que cuando se deciden a hacer valer esos derechos de forma colectiva mediante su movilización son reprimidos con ferocidad, con la asesoría y el apoyo, la mayoría de las veces, del gobierno de Estados Unidos.

Cuadro 13

América: número de convenios de la OIT ratificados y no denunciados

Argentina	65	Jamaica	26
Bolivia	44	México	71
Brasil	79	Nicaragua	54
Colombia	53	Panamá	67
Canadá	28	Paraguay	35
Ecuador	55	Perú	61
El Salvador	25	R. Dominicana	32
Estados Unidos	14	Trinidad	16
Haití	23	Uruguay	78
Guatemala	68	Venezuela	49
Honduras	21		

Fuente: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe 2002.

El tratado suscripto en ocasión del NAFTA¹³ no ofrece mejores perspectivas: prevé la adopción de normas laborales mínimas y establece un mecanismo para asegurar que cada país cumpla con su legislación laboral. En caso de incumplimiento, los otros estados pueden iniciar un procedimiento destinado a obligar al país en cuestión a cumplirlas, pudiendo aplicarse multas si no se hacen efectivas las disposiciones, y reducirse las ventajas comerciales en un monto similar si no se paga. En un tratado donde se otorga a las empresas el derecho a demandar directamente a los estados, resulta difícil de aceptar que no se reconozca similar derecho a los trabajadores de esas empresas y sus sindicatos para el caso en que el Estado no obligue a las empresas a cumplir con las normas laborales. Al otorgar sólo a los estados el derecho de accionar, el tratado sitúa la observancia de las normas laborales en un terreno diplomático donde, de manera necesaria, predominan las consideraciones económicas y políticas por sobre las referentes a los derechos de los trabajadores¹⁴.

Además, las normas protegidas por el tratado, coincidentes con los principios básicos incluidos en el *fast track*, no son en absoluto incompatibles con reformas legales tendientes a reducir las conquistas de los trabajadores e impulsar una creciente marginación y precarización laboral. El Banco Mundial, en su informe "México. A comprehensive development agenda for the new era"¹⁵, sugiere que los inversores norteamericanos se alejan de ese país –signatario del tratado– por las regulaciones laborales y que los pobres se ven impedidos, como consecuencia de las leyes favorables al trabajo, de obtener adecuados beneficios de su capital humano. Propone en consecuencia que se reformen o supriman, entre otras, las disposiciones referentes a despido, negociación colectiva, restricciones a los contratos de empleo temporario o aprendizaje, y el pago por parte de los empleadores a la seguridad social y a los planes habitacionales.

La propuesta del Banco Mundial, organismo presidido y controlado por Estados Unidos, es acorde con la lógica del neoliberalismo. Tal como declaran los presidentes en la Cumbre de Québec, conforme a esta lógica, “las economías abiertas y libres, el acceso a los mercados, el flujo sostenido de inversiones, la formación de capitales, la estabilidad financiera, las políticas públicas adecuadas, el acceso a la tecnología y el desarrollo y la capacitación de los recursos humanos, son claves para reducir la pobreza y la inequidad, elevar los niveles de vida y promover el desarrollo sostenible”. El libre comercio lleva incluso, tal como lo “demuestra” un célebre teorema de Paul Samuelson, a igualar el precio de los factores en todos los países. Y a partir de esta premisa resulta absolutamente coherente la posición de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos de ver en cualquier intento de proteger al trabajo una amenaza susceptible de desviar a la región del sendero que la lleva a eliminar la pobreza y la desigualdad.

Cuando países veinte veces más pobres abren totalmente sus mercados a la potencia hegemónica, ésta debería abstenerse de rechazar sus productos porque son producidos en las condiciones que los tornan redituables para la inversión del capital internacional. Caso contrario, se acentuaría la pobreza. La prohibición del trabajo infantil se reflejaría por ejemplo, en economías volcadas a la exportación que no controlan los precios de sus productos y se encuentran sometidas a una brutal competencia por parte de países que no estarían sometidos a este condicionamiento, en mayores costos que no asumirían ni los empleadores ni los consumidores y que terminarían por reflejarse en un menor salario promedio, sin que ello asegure la escolaridad ni la alimentación de los niños.

Lo incoherente es en realidad no impugnar las premisas teóricas del libre cambio y las políticas derivadas de ellas, y aceptar o promover que el Estado hegemónico impulse normas protectoras del trabajo y el medioambiente en una región que, dada la política de apertura de la potencia hegemónica, deberá competir duramente con otras regiones en las cuales los salarios son aún menores. La potencia hegemónica actuará en complicidad con los gobiernos latinoamericanos y no se preocupará por su cumplimiento, o las utilizará en función de sus intereses políticos o económicos, causando grave perjuicio a países que en el marco del tratado han abierto totalmente sus economías a fin de acceder al mercado estadounidense.

Esto no significa que el respeto de los derechos de los trabajadores, entre los que figura el de obtener una retribución adecuada por su trabajo, no sea imprescindible. Indica que esta meta no se puede alcanzar mediante la adición al tratado de “cláusulas sociales”.

Una alternativa sería encarar un auténtico proyecto de integración política, económica y social. Frente a los efectos negativos del libre comercio en el proceso de integración entre países con diferentes niveles de productividad, la CEE operó mediante el empleo, en forma implícita pero efectiva, dos modelos: uno de redistribución de factores referido a Portugal y Grecia, y otro de reestructuración de sistemas utilizado en España¹⁶.

En el primer caso se trata de dos países agrícolas con niveles significativos de desempleo, donde la eliminación de los aranceles supondría la eliminación de la producción de gran parte de los bienes industriales modernos y una fuerte elevación del desempleo. En este caso, la política adoptada fue aceptar que los trabajadores desocupados se trasladen a los países de más alto desarrollo, donde mejorarían su situación al obtener salarios muy superiores y mejor protección social. A su vez, el descenso de la población desocupada, las remesas de los emigrantes y el acceso a bienes de mejor calidad y menores precios permitirían mejorar el nivel de vida de la población subsistente. En el caso de España la estructura de la economía era similar a la de Portugal o Grecia, pero la población y la desocupación eran mucho mayores, por lo cual no era posible prever la absorción de los flujos migratorios. La respuesta fue la asunción por parte de la CEE de una muy importante transferencia de capital bajo la forma de inversiones y créditos a fin de impulsar la reestructuración del sistema productivo y la obtención de una tasa de crecimiento sustancialmente superior a la de los países más avanzados. En forma simultánea se creó un sistema de seguridad social con beneficios muy atractivos, para disuadir a los desocupados de emigrar.

Otra alternativa, si hay una real voluntad de encarar una apertura económica con progreso en la equidad y las condiciones de trabajo y se excluye un proceso de integración, el cual supone una libertad de circulación de la mano de obra que está expresamente vedada en el ALCA, sería por ejemplo convenir una apertura asimétrica, con una significativa menor obligación de “apertura” en el mediano plazo por parte de los países latinoamericanos que adopten políticas para mejorar las retribuciones, las condiciones del trabajo y el medio ambiente y, simultáneamente, el otorgamiento de premios bajo la forma de subsidios a las importaciones o de gravámenes a los competidores a aquellos productos en cuya fabricación se hayan introducido mejoras en las condiciones laborales, los niveles de retribución y la conservación ambiental. El financiamiento de las mejoras por parte de los consumidores evitaría que la competencia bloquee o deteriore las condiciones de vida de los trabajadores.

Claro que el ALCA no plantea ninguna de estas condiciones, y las presuntas normas “protectoras” no resultan aptas para inducir una efectiva mejora de las condiciones laborales. Sirven en el mejor de los casos para tranquilizar las conciencias, y en el peor para bloquear unilateralmente la apertura de la economía dominante si la misma genera tensiones internas intolerables.

Las negociaciones en torno al ALCA no ofrecen pues, para la región considerada en su conjunto, perspectivas sustanciales de mejoras en el mercado de trabajo ni en el crecimiento a largo plazo. Su avance se explica por dos factores. Por una parte, el peso de las inversiones norteamericanas en la región, el poder político y militar de Estados Unidos y su influencia decisiva sobre los organismos internacionales que, como el FMI y el Banco Mundial, monitorean la política eco-

nómica de la región. Por otra parte, la fuerte dependencia que tienen muchos países del mercado de Estados Unidos-Canadá.

Para doce de los veintisiete países, la importancia de sus exportaciones a Estados Unidos y Canadá supera el 40%, es decir, al doble del peso de este bloque en el comercio mundial. Esto impide que sus sectores dominantes estén dispuestos a correr el riesgo de ser marginados del mercado norteamericano, lo cual podría ocurrir si entraran al ALCA países del área que son sus competidores y ellos quedan afuera. La situación no es sin embargo similar en todos los países. Siete de los veintisiete países, entre ellos la totalidad del MERCOSUR, exportan a Estados Unidos y Canadá una proporción de sus exportaciones similar o que no excede en más de un tercio al peso de estos dos países en el comercio mundial. Pero la discusión colectiva otorga a Estados Unidos y Canadá una muy fuerte posición negociadora en razón de la fuerte dependencia de la mayoría de los países respecto de su mercado y el atractivo, para algunos sectores de los restantes países, de una mayor penetración en el mismo.

Cuadro 14

Porcentaje de las exportaciones totales de países seleccionado de América que tienen como destino a EE.UU. y Canadá 1970-1998

	1970	1985	1990	1995	1998
Paraguay	14,1	1,2	4,0	4,9	2,8
Uruguay	8,6	15,8	11,0	6,7	6,7
Argentina	9,3	12,9	14,4	7,7	8,9
Barbados	33,3	66,7	26,0	19,2	17,4
Chile	14,3	24,5	19,0	15,1	17,8
Honduras	54,1	55,5	53,1	28,4	18,0
Brasil	26,2	28,8	26,3	19,9	20,4
Surinam	41,0	17,3	11,5	21,6	21,3
Bolivia	32,5	14,1	20,0	27,7	23,5
Bahamas	78,2	88,3	53,3	28,6	28,0
Belice	15,8	48,9	49,6	40,7	31,1
Granada	0,0	4,5	9,5	30,4	31,6
Perú	33,5	34,5	23,2	19,9	34,8
Ecuador	39,0	71,7	48,8	43,3	39,2
Trinidad-Tobago	55,4	64,1	55,4	56,4	39,3
Colombia	37,4	34,0	45,6	35,8	40,5
Panamá	71,3	64,5	46,0	21,1	45,0
Nicaragua	34,4	14,9	24,2	47,2	47,2
Guyana	46,6	28,1	28,4	47,8	47,4
Costa Rica	42,7	40,7	49,6	53,8	50,0
Venezuela	49,2	51,0	54,2	53,6	50,4
Jamaica	61,1	50,1	39,0	52,8	51,3
Guatemala	29,0	34,4	40,2	32,4	55,2
República Dominicana	84,6	74,9	67,5	58,9	57,2
El Salvador	21,6	50,4	35,0	50,7	58,5
Haití	61,0	75,0	86,0	63,9	88,4
México	70,3	62,1	70,2	86,1	89,2

Fuente: Instituto de la CTA sobre la base de UNCTAD 2000.

Además el ALCA asegura -o intenta asegurar- a los sectores dominantes la irreversibilidad de las políticas neoliberales que han implementado, y con ello la cristalización de la relación de fuerzas actualmente existente, mientras que sólo podrían oponerse al ALCA desde un modelo de desarrollo alternativo y seguramente conflictivo con la potencia hegemónica, para lo cual tendrían que activar un frente político y social que podría desbordarlos. El atractivo del ALCA es la garantía de que los mecanismos de control del poder económico no serán puestos en tela de juicio y el hecho de que serán integrantes -al menos los más aptos y fuertes, y todos creen estar entre los elegidos- de ese poder económico en el carácter de socios menores, administradores o regentes del capital de la potencia hegemónica. Y están dispuestos para lograrlo a renunciar definitivamente a dirigir un proceso de desarrollo nacional y a imponer un recorte sustancial de la democracia mediante la aceptación de un modelo de desarrollo que, al estar enteramente subordinado a la lógica de acumulación del capital transnacionalizado e imponer una radical limitación de los instrumentos susceptibles de ser utilizados por el Estado, cercena drásticamente las opciones colectivas.

A medida que se profundiza la crisis económica, política y social en que han sumido a Latinoamérica las políticas neoliberales, crece sin embargo la conciencia de los sectores populares en cuanto a la relación causal entre las mismas y su actual situación. Índice de ello es la asunción del gobierno en Brasil por el Partido de los Trabajadores, el resultado de las elecciones en Ecuador y Bolivia, el avance aparentemente irresistible del Frente Grande en Uruguay, la crisis argentina. A ello se agrega por una parte la creciente activación del campesinado y las comunidades indígenas andinas, que han verificado -a la luz del impacto del NAFTA sobre los agricultores mejicanos más desprotegidos y su producción básica, el maíz- que el tratado implica la desaparición de las bases económicas, sociales y culturales de su existencia. Por otra, el hecho que las condiciones bajo las cuales fue aprobado el *fast track*, y la renovada política proteccionista norteamericana, llevan a ciertos sectores de la burguesía latinoamericana, y en especial a su fracción más poderosa, la burguesía paulista, a reevaluar los costos del ALCA. Este factores se expresan en el rechazo por parte del presidente de Brasil de un ALCA que signifique un virtual proceso de anexión; en la reserva por parte de Venezuela, en Québec y Quito, en relación a la entrada en vigor del tratado en 2005; en la afirmación del nuevo presidente ecuatoriano de que la incorporación al ALCA significaría un suicidio para su país: y denotan la existencia de crecientes obstáculos para la concreción del ALCA.

Frente a esta situación, Estados Unidos manifiesta su voluntad de avanzar en la constitución de un área de libre comercio continental aunque no sea integrada por los treinta y cuatro países que participan actualmente en las negociaciones, y acelera la concreción de tratados de libre comercio -Chile, Centroamérica- destinados a presionar a otros países a seguir una vía similar, para preservar su posicionamiento en el mercado norteamericano, debilitar la posición negociadora de los renuentes y eventualmente aislarlos.

Esto torna imperativo situar al ALCA como una de las manifestaciones de las políticas de liberalización comercial propugnadas por los Estados Unidos, enfatizar sus consecuencias sobre el desarrollo a largo plazo de nuestros países y la situación de los trabajadores, y abordar el diseño de un proceso de auténtica integración de las sociedades de América Latina y el Caribe.

Bibliografía

Arceo, Enrique 2001 *El ALCA. Neoliberalismo y nuevo pacto colonial* (Buenos Aires: Secretaría de Relaciones Internacionales CTA; IEF CTA; Solidarity Center AFL-CIO).

Best, Michael H. 2001 *The New Competitive Advantage. The Renewal of American Industry* (New York: Oxford University Press).

Cepal 2000 *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).

Cepal, 2001 *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).

Chang, Ha-Joon 2001 *Infant Industry Promotion in Historical Perspective. A Rope to Hang Oneself or a Ladder to Climb With?* (Santiago de Chile) 28-29 de agosto. Ponencia presentada en la Conferencia sobre El desarrollo en los albores del siglo XXI (CEPAL).

Cimoli, Mario y Katz, Jorge 2001 *Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch* (Santiago de Chile) 28-29 de agosto. Ponencia presentada en la conferencia “El desarrollo en los albores del siglo XXI” (CEPAL).

De la Garza Toledo, Enrique 2001 NAFTA, *Manufactura y Trabajo en México* - co (Guadalajara, México) 21 al 24 de noviembre. Ponencia presentada en la XX Asamblea General de CLACSO.

Ffrench-Davis, Ricardo 2001 *El comercio intralatinoamericano y su base analítica para el nuevo decenio* (Santiago de Chile) 28-29 de agosto. Borrador para discusión presentado en la Conferencia sobre El desarrollo en los albores del siglo XXI (CEPAL).

Jaguaribe, Helio 1990 “La América Latina como proyecto”, en *Revista de la Asociación de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* (Montevideo) diciembre.

Katz y Stumpo 2000 *Regímenes Competitivos Sectoriales, Productividad y Competitividad Internacional* (Santiago de Chile). Ponencia presentada al Seminario CEPAL-BID.

Lindsey, Brink 1999 “The U.S. Antidumping Law. Rhetoric versus reality” en *Trade Policy Analysis* N° 7 agosto 16, 1999. Center for Trade Policy Studies [citado 30/01/02].

Disponible en Internet < <http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-007es.html>>

Mittal, Anuradha 2002 "Giving Away de Farm", *Backgrounder*, Summer 2000, Volume 8, Nº 3 [citado 10 de enero 2003]. Disponible en Internet <<http://www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2002/s02/s02v8n3.html>>

Nerys Fenrnandez, Wilson 2000 *MERCOSUR, Estados Unidos, ALCA. Globalización y regionalización en el cambio de siglo* (Buenos Aires, Fundación de Cultura Universitaria).

Nogués, Julio; Sanguinetti, Pablo y Sturzenegger, Federico 2001 *Argentina y la agenda de negociaciones comerciales internacionales: el MERCOSUR, el NAFTA y la Unión Europea* (Buenos Aires, ABA).

OIT 2001 *Panorama Laboral 2001* (Ginebra: OIT).

OIT 2002 *Keys Indicators of the Labour Market 2001-2002* (Ginebra: OIT).

OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Datos de América Latina, Ratificación de Convenios por país [consultado 30/01/2002]. Disponible en Internet <<http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/index.html>>

Oliver Lafourcade, Vinh H. Nguyen, Giugale Marcelo (eds) 2001 *Mexico. A comprehensive development agenda for the new era* (New York: Banco Mundial).

Rodriguez, Francisco y Rodrik, Dani 1999 *Trade Policy and Economic Growth: a skeptic's guide to cros-national evidence*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 7081 (Massachusetts: Cambridge).

Rodrik, Dani 2001 *Development Strategies for the next century* (Santiago de Chile) 28-29 de agosto. Ponencia presentada en la conferencia "El desarrollo en los albores del siglo XXI" (CEPAL).

Thompson, Ginger 2001 "Fallout of U.S recession drifts South into Mexico" en *The New York Times*, New York, 26 de diciembre.

UNCTAD 2001 *Handbook of Trade Statistics 2000* (Ginebra: UNCTAD)

Notas

1 Esta norma constituía el corazón del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) negociado en la OCDE y abortado tras el trascendido de su contenido.

2 El ALCA materializa, al igual que el NAFTA y la OMC, una concepción extremadamente amplia del libre comercio que ya fue defendida por Estados Unidos en ocasión de la discusión, desde 1943, de la creación de una Organización Internacional del Comercio (International Trade Organization, ITO). Esta debía integrar, junto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el cuadro institucional de los Acuerdos de Bretton Woods, y en la

segunda reunión del Comité Preparatorio de la ITO, realizada en Ginebra en 1947, Estados Unidos introdujo un artículo sobre inversiones que establecía el principio de trato nacional, lo que dio lugar a una fuerte oposición por parte de los países en desarrollo y a un acuerdo de compromiso en la Carta de La Habana de 1948, que creaba esta Institución. Sin embargo, el acuerdo nunca entró en vigor. En esa oportunidad el Senado de los Estados Unidos se negó a ratificarlo, por entender que amenazaba la soberanía nacional.

3 La situación de México en el NAFTA es absolutamente excepcional respecto a la que tendrían el resto de los países de la región en el ALCA, dada su extensa frontera con Estados Unidos y la exclusión del tratado de países de similares características. No obstante, en un cuidadoso análisis, Enrique de la Garza Toledo concluye que “en lo inmediato no ha habido una generación importante de empleo ni efectos positivos globales sobre los salarios con la apertura” (De la Garza Toledo, 2001). Aún así existen serias preocupaciones por parte de las autoridades mexicanas respecto a la posibilidad de retener, frente a los salarios sustancialmente más bajos de El Salvador, República Dominicana, Indonesia o China, una gran proporción de los puestos de trabajo generados por la maquila (Thompson , Ginger, 2001).

4 Se trata de los treinta y cuatro países que integran la OEA menos Estados Unidos y Canadá y, por falta de datos para todos los años, Antigua-Barbados, San Kitts, Santa Lucía y San Vicente.

5 En el caso de Estados Unidos no pagan arancel más de la mitad de las importaciones provenientes de América del Sur y el 76% de las provenientes del Caribe. El equivalente *ad valorem* de los aranceles para el total de las importaciones estadounidenses provenientes de América Latina y el Caribe fue en 1999 del 1,1%, y el equivalente *ad valorem* imponible del 4,8%: 2,4% y 6,4% respectivamente en el caso del MERCOSUR y 2% y 3,3% en el de la Argentina (CEPAL 2001: 144).

6 El *fast track* dispone que en las negociaciones internacionales se deberán mantener los programas de asistencia alimentaria y los de créditos a las exportaciones y desarrollo de los mercados.

7 Esta pretensión tiene sin embargo pocas probabilidades de ser aceptada. El Congreso de los Estados Unidos ha dado mandato expreso al Presidente para “preserve the ability of the United States to enforce rigorously its trade laws, including the antidumping and countervailing duty laws, and avoid agreements which lessen the effectiveness of domestic and international disciplines on unfair trade, especially dumping and subsidies” (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002 -Trade Act 2002- División B, Título XXI, Sección 2102, b,14 A).

8 Para una reseña de la legislación y de los productos afectados por derechos *anti-dumping* y compensatorios, consultar CEPAL2001, capítulo V. La publicación indica que “a pesar de ser una de las economías industrializadas más abiertas, las medidas de defensa comercial adoptadas por los Estados Unidos han afectado a algunos de los exportadores más competitivos de la región y han servido para poner límite al nivel de penetración del mercado de las exportaciones latinoamericanas en ciertas industrias”. Estas medidas operan en los hechos como un reaseguro frente a las consecuencias de la apertura comercial y como un medio para la imposición, bajo la amenaza de los elevados costos del proceso *anti-dumping*, de acuerdos “voluntarios” de limitación de las exportaciones.

9 Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial. Se consideró países desarrollados a los integrantes originarios de la OCDE.

10 Las evidencias de una relación entre mayor grado de apertura comercial y tasa de crecimiento son en cambio poco concluyentes (Rodríguez, Francisco y Rodrik, Dani, 1999).

11 Best (2001) indica al respecto: “La organización industrial de Irlanda del Norte ha estado dominada por una combinación de una pocas grandes empresas verticalmente integradas y pequeñas firmas que proveen al mercado local. Sin compañías empresariales, la tecno-diversificación ha sido limitada; sin tecno-diversificación y nuevas firmas, no hubo especialización industrial y la región permaneció anclada en industrias y capacidades tradicionales (201) [en estas condiciones] puede haber innovación en los centros de investigación universitaria y nuevas firmas de alta tecnología pueden perfectamente emerger en los parques científicos, pero no formarán parte de la dinámica regional de desarrollo” (205).

12 Una aclaración idéntica ha sido incluida en el punto 11 en la Declaración Ministerial de Quito, precedida por la afirmación que “rechazamos el uso de normas medioambientales y laborales con fines proteccionistas”.

13 North American Agreement on Labour Cooperation.

14 Para un análisis detallado del tratado y su aplicación ver De la Garza 2001.

15 Ver Lafourcade, Nguyen, Giugale (eds) 2001.

16 Ver Jaguaribe, Helio (1990: 38-46), citado en Nerys Fernández, Wilson (2000: 58-59).