

Reconsideraciones para los derechos laborales*

Christian Weller

La promoción de mayores derechos laborales por parte de Estados Unidos puede crear un campo de juego más nivelado e incrementar los ingresos mientras que quita algo de presión de los déficit de comercio de Estados Unidos. Por décadas, Estados Unidos ha acumulado grandes y aun crecientes déficit con el resto del mundo, incluyendo México, especialmente luego de la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*TLCAN*) en 1994. El total de estos déficit –de 5 por ciento del producto interno bruto desde la mitad de 2004– pudo contribuir a un estándar de vida mucho más bajo a futuro, ya que Estados Unidos eventualmente tendrá que pagar la deuda que contrajo para pagar esos déficit.

El comercio entre Estados Unidos y México se expandió con el *TLCAN*, pero en contra de las predicciones por parte de los promotores del tratado y de la teoría económica predominante, el *TLCAN* no produjo importantes incrementos en los salarios en México.¹

El acuerdo también creó desbalances entre sus participantes. Antes de que el *TLCAN* entrara en vigor, Estados Unidos disfrutaba de un excedente de comercio con México. En 1993, este excedente sumaba la cantidad de 1 700

* Este trabajo esboza ideas muy marcadas de Weller, C. y S. Zucconi (2008), *Labor Rights Can Be Good Trade Policy*, Washington, D.C., Center for American Progress. Esto también se ilustra en los resultados publicados en Weller, C. (2009a), “Could International Labor Rights Play a Role In U.S. Trade?”, *PERI Working Paper*, Amherst, MA, Political Economy Research Institute (*PERI*) en la University of Massachusetts, Amherst.

¹ La discusión se enfoca únicamente en la relación México-Estados Unidos desde que inició la primera preocupación acerca del déficit de tesoro de Estados Unidos. Los mismos argumentos, sin embargo, se deberían sostener acerca de la relación bilateral entre Canadá y México. Por otro lado, no es probable que la reforma laboral cambie la relación de comercio entre Estados Unidos y Canadá, ya que ambos países cuentan con instituciones laborales relativamente fuertes, al menos dentro del contexto internacional.

millones de dólares. En 1994, el primer año del *TLCAN*, Estados Unidos mostraba un excedente más pequeño de 1 300 millones de dólares, que muy pronto dio lugar a un masivo déficit. Para 2007, el déficit de comercio de Estados Unidos con México había llegado a 75 000 millones de dólares, lo que significa es una erosión de 4 386.4 por ciento en términos nominales. En comparación, el déficit de comercio con China sólo se deterioró por 1 024.8 por ciento durante el mismo periodo. La posición competitiva de Estados Unidos con México claramente quedó abatida desde que el *TLCAN* entró en efecto.

Pagar la deuda total acumulada para todos los déficit de Estados Unidos (al final de 2007, Estados Unidos debía 2.4 trillones de dólares a extranjeros de lo que tenía en bienes en el extranjero) se convertirá en algo muy costoso para el estándar de vida de Estados Unidos. Incumplir con esta deuda debido a una inflación más alta, lo que reduce el valor de los bienes en Estados Unidos, o a una moneda que está cayendo rápidamente, lo que le quita las bases al valor monetario de los bienes en Estados Unidos que tienen los inversionistas extranjeros, es desagradable y tendría serias consecuencias para el crecimiento económico de Estados Unidos a futuro. Debido a estas amenazas para con los estándares de vida a futuro, son necesarias nuevas políticas públicas para solucionar estos déficit no sustentables.

Los derechos del trabajo fueron mencionados en el tratado, pero de manera bastante débil y sin mecanismos fuertes para hacerlos cumplir no hubo esfuerzos colaterales para tratar con los derechos laborales en América del Norte. Reparar estas debilidades en el *TLCAN* y otros tratados de comercio de Estados Unidos sería bueno para el perfil de ingreso de nuestros socios económicos y ayudaría a reparar sus déficit.

Las metas generales de la reforma

Una parte integral de la estrategia de reforma es la promoción de derechos laborales que se puedan hacer cumplir, incluyendo –pero no limitándose a– negociarlos como parte del tratado de comercio, tal como el *TLCAN*. Un acercamiento alternativo será la creación de una clase media global, no simplemente para el beneficio de nuestros socios económicos, sino que tal clase media podría comprar más bienes y servicios de alto nivel de Estados Unidos.

Asimismo, mejores estándares laborales en México pueden impactar en las exportaciones e importaciones de Estados Unidos e incrementar la demanda de exportaciones de Estados Unidos al aumentar los ingresos de los trabajadores mexicanos. Mejores estándares laborales reducen la ventaja de costo

de producción en México, ya que a los trabajadores no se les puede seguir pagando tan mal. Este efecto debería contribuir con menores importaciones de México a Estados Unidos.

La reforma laboral en México por medio de las relaciones internacionales entre Estados Unidos y México, tiene por lo tanto, tres metas distintivas. Primero, la política pública necesita mejorar las instituciones que componen los derechos laborales que se pueden hacer valer, tales como la ley del trabajo, tribunales y sindicatos independientes, pero también las instituciones que están indirectamente conectadas con los derechos laborales, tales como educación. Segundo, los legisladores deben enfocarse en aumentar el estándar de vida de los trabajadores en México en relación con los que se tienen en Estados Unidos. Tercero, para lograr un incremento en la estabilidad económica en ambos países, la política pública necesita asegurarse de que mejores derechos del trabajador en México se traduzcan en un comercio estadounidense más balanceado.

Derecho laboral en los tratados de libre comercio: la necesidad de actualizar el *TLCAN*

Desde que empezó a operar el *TLCAN*, los derechos laborales se han vuelto una parte integral de la política de Estados Unidos, pero el tratado necesita ser actualizado para incluir muchas de las mejoras incluidas en tratados más recientes y expandirse sobre esos avances para cumplir la promesa de estándares de vida más altos en todos los países socios y para lograr un comercio más balanceado entre los socios económicos, especialmente México y Estados Unidos.

La integración de los derechos de trabajo en los tratados de comercio se centra en los así llamados estándares laborales básicos de la Organización Internacional del Trabajo (*ILO*) como un posible punto de referencia para la protección laboral. En junio de 1998, los miembros de la *ILO* adoptaron la Declaración de Principios Fundamentales y Derechos en el Trabajo. Los generalmente reconocidos estándares laborales básicos que aparecen en los tratados de comercio de varias formas se derivan de esta declaración. El siguiente listado subraya los más importantes derechos laborales que se encuentran en varios tratados de comercio de Estados Unidos que deben estar incluidos en *TLCAN* y en tratados de comercio a futuro.

Cuadro 1
DERECHOS LABORALES EXTENSIVOS
PARA ACUERDOS DE COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS

-
- Libertad de asociación y protección del derecho para organizarse
 - Derecho a negociar de manera colectiva
 - Derecho a huelga
 - Prohibición de trabajos forzados
 - Protección laboral para niños y personas jóvenes
 - Estándares de empleo mínimos
 - Eliminación de la discriminación en el empleo
 - Pago equitativo para hombres y mujeres
 - Prevención de lesiones ocupacionales y enfermedades
 - Compensación en casos de lesiones y enfermedades ocupacionales
 - Protección de trabajadores migratorios
-

Con el *TLCAN* la mayoría de estos derechos no se pueden hacer valer, ya que son parte de un acuerdo lateral sobre el trabajo. La redacción de las cláusulas laborales en el *FTA* Estados Unidos-Jordania no era muy diferente de los estándares laborales incluidos en el *TLCAN*, pero su inclusión en el cuerpo del *FTA* Estados Unidos-Jordania dejó algunas de estas cláusulas sujetas a procedimientos para resolver disputas.² Como aparece en el *FTA*, los procedimientos de disputas llevan a las partes involucradas a un panel de finiquito, que produce un reporte no obligatorio de sus determinaciones. Si la disputa sigue sin resolver 30 días después de que el reporte se haya presentado, la parte afectada puede tomar cualquier acción y medida al respecto, incluyendo sanciones.³

Ahora que tenemos 15 años de perspectiva sobre el *TLCAN*, Estados Unidos, México y Canadá deben volver a dialogar acerca de sus experiencias con el *FTA*, manteniendo un énfasis en atender los temas laborales, tanto los

² Oficina del Representante del Tesoro de Estados Unidos [Office of the United States Trade Representative (*USTR*)] (2000), "Acuerdo entre Estados Unidos de América y el Reino Hachemita de Jordania para el establecimiento de un área de libre comercio", Consultado el 6 de agosto de 2009 *USRL* Web site: http://www.ustr.gov/webfm_send/1041.

³ Esto fue conocido de manera informal como el "standar de Jordan" durante la administración de Bush, pero, una carta alterna fue firmada por los gobiernos de Estados Unidos y Jordania en 2001, que estipulaba de forma general sanciones por disputas en los acuerdos. El 10 de mayo de 2007 se realizaron reformas subsiguientes que aparecieron en el acuerdo entre Perú y Estados Unidos, dejando los primeros nueve derechos en el cuadro ejecutivo. Bolle, M. J. (2003), "Jordan-U.S. Free Trade Agreement: Labor Issues", en *Congressional Research Service Report RL30652*, Washington, DC, Library of Congress; Elliot, K.A. (2003), "Labor Standards and the Free Trade Area of the Americas", *Institute for International Economics (IIE) Working Paper No. WP 03-7*, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

que aún estén sin resolver como los que hayan surgido y de lo cual pudieran beneficiarse los tres. En particular, ese diálogo debe incluir “reforzar la capacidad para monitorear, adjudicar y proveer asistencia técnica por parte de las secretarías del trabajo con respecto al cumplimiento de los estándares de trabajo”,⁴ Idealmente, ese diálogo podría al final llevar a los países a reforzar la Comisión Laboral que fue creada como parte de un acuerdo lateral del *TLCAN*. El acuerdo lateral deber ser renegociado para incrementar los niveles de fondos, reforzar su mandato e incrementar la autoridad de la Comisión Laboral para que pueda resolver mejor los casos de derecho laboral.⁵

Más allá del *TLCAN*

Al reconsiderar el *TLCAN*, es importante tener en mente algunos temas adicionales. En vez de imponer una equivalencia con la ley de Estados Unidos, lo que crea una cantidad de problemas parciales, Estados Unidos “deber apoyar los métodos locales, impulsados por el país para desarrollar instituciones en el extranjero que promuevan los derechos laborales”.⁶ Y, para que se dé un progreso verdadero, los tratados internacionales deben contener estándares laborales concretos y fijar puntos de referencia para tener un registro del progreso a lo largo del tiempo. Los signatarios pasados y los actuales de los tratados de comercio con Estados Unidos están sujetos a una “obligación suave [moral]” para con los “principios” que subrayan los estándares de trabajo básicos reconocidos internacionalmente.⁷ En este aspecto, los tratados internacionales deben proveer signatarios con las herramientas para aportar incentivos positivos en la elección de rutas hacia mejores estándares de trabajo e incentivos negativos, incluyendo sanciones, cuando no se cumpla con los estándares de referencia.⁸

Ésta es una meta muy alta para un involucramiento internacional y algo que es muy poco probable con sólo un tratado de comercio, sin mencionar

⁴Center for American Progress Mexico-U.S. Working Group (2009), *Transcending the Rio Grande: U.S.-Mexico Relations Need to Reach Beyond the Border*, Washington, DC, Center for American Progress.

⁵*Idem.*

⁶Samans, R. y J. Jacoby (2007), *Virtuous Circle: Strengthening Broad-Based Global Progress in Living Standards*, Washington, DC, Center for American Progress; Tarullo, D. (2007), *A Sensible Approach to Labor Standards*, Washington, DC, Center for American Progress; Barenberg, M. (2007), “Labor Rights in the U.S.-Peru Agreement: One Step Forward, Two Steps Back?” (unpublished manuscript), New York, NY, Columbia Law School; USTR (2006). United States-Peru Trade Promotion Agreement, consultado el 6 de agosto de 2009 de URL Web site: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/peru-tpa/final-text>.

⁷Tarullo (2007).

⁸Barenberg (2007).

la renegociación de uno que ya existe. En vez de eso, Estados Unidos necesita ampliar su nivel de involucramiento con México y Canadá para invertir en estándares de trabajo mejorados en México por medio de vías adicionales. Algo particularmente relevante puede ser la capacitación y desarrollo de habilidades de aquellos involucrados en la realización actual de los derechos laborales: negociadores laborales, mediadores de la supervisión laboral y jueces del derecho laboral. Mucho de esto ya está sucediendo por medio de la cooperación de los sindicatos del trabajo de Estados Unidos y sectores del gobierno del mismo país, tales como el Servicio de Conciliación y Mediación Federal (*FMCS*). La política pública, por lo tanto, debe apoyar los esfuerzos actuales y ayudar a incrementar tales actividades donde hayan comprobado ser efectivas.

De manera similar, Estados Unidos debe ayudar a reforzar los programas del seguro social de México y promover la construcción de lo que es la institución dentro del país. Estas acciones ayudarían a proteger y promover el nivel de vida de los trabajadores mexicanos y sus familias y crearía un ambiente más atractivo para la inversión privada.⁹ Esto también sería un uso productivo de recursos de Estados Unidos, que incrementaría el potencial de ganancias de una relación de comercio con México.

El impacto de mejores derechos laborales en el comercio estadounidense

Estas reformas impulsarían los ingresos mexicanos y recortarían el déficit comercial de Estados Unidos. La combinación de todos los factores que resultan de mejores estándares laborales señalan el camino a más bajos déficit comerciales para Estados Unidos.

Las exportaciones deben incrementarse debido a que los estándares más altos de vida en el extranjero y las importaciones deberían disminuir conforme los productores en el extranjero tengan que enfrentar mayores costos de producción, aun si parte del costo adicional que se ve ajustado por niveles de producción más altos. La teoría económica y las evidencias sugieren que los estándares laborales pueden jugar un rol en la creación de un comercio internacional más balanceado y por lo mismo debe ser tomado en serio como parte de una agenda de política económica internacional de carácter general.

Pero, ¿en realidad se sostienen estas hipótesis? Una investigación de datos sobre el comercio de Estados Unidos con otros países muestra que el comercio de Estados Unidos ciertamente se volvería más balanceado si Estados

⁹Samans y Jacoby (2007).

Estados Unidos comerciara con países que tengan derechos laborales fuertes y menos con países que cuenten con derechos del trabajador deficientes.¹⁰

Simplemente, el déficit de comercio de Estados Unidos ha crecido más lentamente con los países que tienen estándares laborales más fuertes. Entre 2000 y 2007,¹¹ el espacio entre las exportaciones de Estados Unidos y sus importaciones se amplió más rápido para los países con derechos laborales limitados o no existentes que para los países que cuentan con algunos o con muy fuertes derechos laborales. Específicamente, en promedio las exportaciones de Estados Unidos sumaron 74.5 por ciento de las importaciones provenientes de Estados Unidos en los países con algunos o con fuertes derechos laborales en 2000, y un déficit de comercio más bajo, comparado con una tasa promedio de 36 por ciento, –y por lo tanto, un déficit de comercio más amplio– para los países con protección laboral limitada o no existente.

Además, el comercio con países menos industrializados con poca o ninguna protección para el trabajador ha contribuido sustancialmente al incremento en el déficit del comercio estadounidense desde 2000 hasta 2007. Si Estados Unidos sólo hubiera comerciado con economías menos industrializadas que tuvieran algunos o fuertes derechos laborales, durante esos años, el déficit de comercio en 2007 hubiera sido de 123 billones (1 230 millones) de dólares menos de lo que en realidad fue.

Además, las exportaciones de Estados Unidos han sido mayores cuando los derechos de los trabajadores son más fuertes. En 2000, las exportaciones a los países con fuertes, o algunos derechos para los trabajadores, fueron de 182.3 por ciento mayores que las exportaciones de Estados Unidos a países sin, o con derechos limitados para los trabajadores. En 2007, la diferencia fue de 93.5 por ciento. La relación entre los derechos de los trabajadores y las exportaciones de Estados Unidos sigue siendo robusta en un análisis multivariado.¹²

Los derechos laborales más fuertes han sido asociados con menos importaciones para Estados Unidos. Dichas exportaciones aumentaron entre 2000 y 2007 para los países con derechos laborales limitados o no existentes que para los países con algunos, o con fuertes derechos laborales. La relación entre los derechos de los trabajadores y las importaciones de los trabajadores y las importaciones de Estados Unidos, desaparece en un análisis multi-

¹⁰Todos los resúmenes de datos descriptivos se refieren a cálculos presentados en Weller y Zucconi (2008) y Weller, C. (2009b), “You Can Have Your Cake and Eat It, Too: Good Worker Rights Abroad Go Hand-in-Hand with More Balanced U.S. Trade”, *Challenge* (Enero/Febrero).

¹¹Todos los datos descriptivos se refieren al periodo 2000-2007, ya que es un ciclo de negocios completo de Estados Unidos y ya que los datos para ciclos de negocios anteriores no están completos.

¹²Weller (2009a).

variado, lo que sugiere que el análisis descriptivo recogió alguna correlación engañosa con otra variable determinante. Dicho de otra manera, el beneficio primario de la promoción de los derechos laborales alrededor del mundo, incluyendo México, surgiría de estándares de vida más altos en el extranjero, incluyendo México, y por lo tanto el potencial para más exportaciones de Estados Unidos.

¿Son estas tendencias lo suficientemente fuertes como para que importen? Un simple cálculo muestra que el déficit de comercio hubiera sido de 123 billones (1 230 millones) de dólares menos de lo que fue si Estados Unidos sólo hubieran comerciado con países que tienen algunos, o fuertes derechos para los trabajadores. Otra forma de responder a esta pregunta es considerando una regresión basada en la simulación. Este análisis muestra que en promedio las exportaciones reales de Estados Unidos hubieran sido aproximadamente tres veces mayores si los ingresos y los precios de exportación relativos en los países sin, o con pocos derechos para los trabajadores, hubieran sido similares a los ingresos y precios de exportación relativos en los países con algunos, o con fuertes derechos para los trabajadores. Al mismo tiempo, las importaciones de Estados Unidos hubieran permanecido en gran parte sin cambio si los ingresos y precios de importación relativos en los países con pocos, o sin derechos para los trabajadores se hubieran vuelto similares a los ingresos y precios de importación relativos con algunos, o con fuertes derechos para los trabajadores. Sin importar cómo es que se manejen los datos, los resultados son robustos e indican que el déficit de comercio de Estados Unidos hubiera sido menor si se hubiera involucrado más en promover los derechos de los trabajadores. Esto muestra principalmente que los estándares de vida más altos en el extranjero pueden contribuir a más exportaciones de Estados Unidos, mientras que las importaciones se ven menos afectadas por mejores estándares laborales en el extranjero.

Este capítulo proviene de un informe del Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Ranger Future en la Universidad de Boston, Estados Unidos. Para más información sobre el proyecto, y para bajar el informe entero, visita

http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/pardee.html.

Cita recomendada:

El Futuro de la Política de Comercio en America del Norte: Lecciones del TLCAN, Kevin P. Gallagher, Enrique Dussel Peters, and Timothy A. Wise (eds.), Pardee Center Task Force Report, Universidad Autónoma de Zacatecas, Global Development and Environment Institute, Boston University Frederick S. Pardee Center, and Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

URL: http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/pardee.html