

# LA INVERSIÓN Y EL TRABAJO EN EL TLC CA-EE.UU.

MARÍA EUGENIA TREJOS\*

## REFLEXIONES INTRODUCTORIAS

Para comprender las implicaciones del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica es necesario ubicarlo dentro de las tendencias predominantes en el capitalismo actual. Las que nos parecen centrales para los efectos de esta ponencia –sabiendo que no son las únicas– son: la sobreacumulación, sobreproducción y concentración del capital, la ubicación de altas proporciones de capital en esferas no productivas y la creciente competencia de países asiáticos que sólo en la segunda mitad del siglo XX adquieren un papel destacado en el mercado mundial y, en particular, en el estadounidense.

La sobreacumulación y sobreproducción de capital se refieren a los enormes excedentes de capitales –que requieren colocarse productivamente– y de productos –que requieren de nuevos mercados–<sup>1</sup>, lo cual es, a su vez, parte de una alta concentración del capital. En su forma dineraria esto se expresó durante la llamada crisis del petróleo, de mediados de la década de los setenta del siglo XX, cuando grandes masas dinerarias fueron colocadas en forma de préstamos a bajas tasas de interés y, posteriormente, condujeron a la imposibilidad, para los países de América Latina, de continuar pagándola<sup>2</sup>. La sobreproducción se ha

---

\* Ponencia presentada en las Jornadas de Reflexión sobre el TLC CA-EE.UU., organizadas por el Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad de Costa Rica. Marzo de 2004

1. Ver, por ejemplo: Saxe-Fernández, John (coord.) 1999: Globalización: crítica a un paradigma (México: UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas/DGAPA/Plaza y Janés) y Amir, Samin 1999: El capitalismo en la era de la globalización (España: Paidós).

2. Ver, por ejemplo: Hinkelammert, Franz 1989: La deuda externa en América Latina. El automatismo de la deuda (San José: DEI); Vilas, Carlos 1999: "Seis ideas falsas sobre la globalización" en Saxe-Fernández, John (coord.) 1999: Globalización: crítica a un paradigma (México: UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas/DGAPA/Plaza y Janés); Roddick, Jackie 1988: The Dance of the Millions. Latin America and the Debt Crisis (Nottingham: Russell Press Ltd.).

experimentado, por ejemplo, en el campo agropecuario, en el cual los países de la Unión Europea y Estados Unidos han llegado a tener grandes excedentes en alimentos básicos como el arroz, el maíz y el trigo, entre otros<sup>3</sup>.

¿A qué conducen estas tendencias? A la continua necesidad de colocación de los capitales y productos excedentes, que ha llevado a la búsqueda de nuevos espacios –en la esfera productiva o en otras esferas– y ha convertido en ámbitos de valorización de capital incluso aquellos servicios que tradicionalmente se consideraban exclusivos de la acción estatal, como las telecomunicaciones, la energía eléctrica, el agua, etc. Es decir, ahora todo es susceptible de quedar sometido a la lógica del capital.

La ubicación de altas proporciones de capital en esferas no productivas se relaciona con el actual predominio del capital financiero-especulativo. El excedente de capital que no "*encuentra una salida rentable en la expansión del sistema productivo*" se dirige a la esfera financiera en la que no se produce riqueza<sup>4</sup>, sino que sólo se redistribuye a favor de grandes colocadores de capitales. De esta manera, lo que aparece como salida a la crisis es, en palabras de Samir Amin (1997) sólo una gestión de la misma, y no se logra reconstituir la generación de excedentes. A la inversión financiero-especulativa se agrega la adquisición o fusión de empresas ya existentes (entre ellas las estatales) con lo cual no se está agregando nada, sino sólo redistribuyendo. Esto genera una disminución en la ganancia media y en el crecimiento económico, así como una "*mayor agresividad a nivel micro y menos intervención para arrancar la máxima tajada de un pastel mundial que no crece*"<sup>5</sup>

Ambas tendencias a la sobreacumulación y sobreproducción, y a la ubicación de altas proporciones de capital en esferas no productivas, están asociadas a la alta y creciente concentración del capital y de la riqueza, que también se ha acentuado en las últimas décadas, lo cual está ampliamente documentado. Por ejemplo,

*"En 1960, los países donde vivía la quinta parte más rica de la humanidad tenían ingresos per cápita 30 veces mayores que los de la quinta parte más pobre. Para 1990, la relación se había duplicado hasta 60 a 1, y para 1995 estaba en 74 a 1"*<sup>6</sup>

- 
3. Ver Fernández, Mario 2004: La agricultura costarricense ante la globalización: las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro (San José: Editorial Universidad de Costa Rica).
  4. Amin, Samir 1997: Los desafíos de la mundialización (México: Siglo XXI), p.152.
  5. Dierckxsens, Wim 1997: Los límites de un capitalismo sin ciudadanía (San José: Editorial Universidad de Costa Rica/DEI).
  6. Vargas, Oscar René 2003. ¿Qué es el CAFTA? Un tratado entre desiguales Centroamérica-Estados Unidos (Managua: Escuela de Derecho UPOLI), pp. 24.

En términos de personas, se ha calculado que:

*"En 1998, los activos de las 200 personas más ricas del mundo eran mayores que los ingresos totales del 41 por ciento de la población mundial más pobre" <sup>7</sup>*

La tercera tendencia que queremos comentar es la creciente competencia de los países asiáticos. Por razones que diferentes analistas explican de diferentes maneras, el comercio internacional tiene un crecimiento importante a partir de finales de la década de los sesenta del siglo pasado. En Estados Unidos, que es el país que nos interesa en este caso, las exportaciones e importaciones pasaron de representar menos del 6% de la producción en la década de los sesenta a casi el 13% en la de los ochenta<sup>8</sup> y, entre ellas, las importaciones de automóviles pasaron de representar un 6% del mercado en 1965 a un 18% en 1975, el acero pasó de 1.5% en 1957 al 18 en 1971, los radios y los televisores del 6% en 1960 al 43% en 1976<sup>9</sup>. En esas importaciones fue la participación, primero japonesa y luego de otros países asiáticos, la que creció más aceleradamente. Para identificar las razones por las cuales las empresas estadounidenses estaban perdiendo la competencia se generó una fuerte discusión y análisis, tanto en el mundo empresarial como en el académico.

Las respuestas que las empresas estadounidenses fueron implementando las podemos agrupar en las siguientes:

- Un mayor desarrollo tecnológico que pretende aumentar la productividad y la competitividad de las empresas.
- La innovación en la organización del trabajo, que procura lograr los niveles de calidad e intensidad que se encontraban en las empresas japonesas.
- La relocalización industrial que se sostiene sobre la fragmentación del proceso productivo, de modo que se ubican sólo ciertas fases –las más intensivas en trabajo– en otras regiones, y en países como los nuestros.

---

7. Ibid, pp.21.

8. U. S. Department of Commerce cit. en Piore, Michael y Charles Sabel 1984: The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity (New York: Basic Books), p. 185.

9. Estos datos fueron tomados de diversas fuentes y están en Piore, Michael y Charles Sabel, op. cit. p. 187.

- La subcontratación de parte de la producción, de modo que otras empresas realizan ciertas fases del proceso productivo y las empresas se concentran en el diseño y la distribución.
- Los cambios en los productos, de modo que se puedan ir ajustando permanentemente a los cambios en los gustos o, más bien, que se van creando nuevos gustos para que siempre se vendan más productos. También se ajustan a preferencias particulares y se rompe con la estandarización en algunos productos.

Todas estas respuestas contaron con gran apoyo estatal. Por ejemplo, en el caso de la ropa, en Estados Unidos, se inició la firma de acuerdos para restringir las importaciones a través de cuotas y de otros requisitos, de manera que se protegiera la producción interna. También la Agencia Interamericana para el Desarrollo (AID) del gobierno de Estados Unidos, apoyó la creación de organismos –como la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) en Costa Rica– para el fomento de las exportaciones y la inversión extranjera, de modo que se crearan mecanismos que favorecieran ambos procesos y a las transnacionales que se vinculan con ellos. Este apoyo se combinó con el de organismos como el de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) que propuso la creación de zonas francas con el argumento de que las empresas productoras para el mercado mundial están siendo afectadas por los costos salariales y la competencia internacional (obviamente, no todas las empresas están siendo afectadas por este hecho, sino que se refiere a las estadounidenses y, tal vez, las europeas).

En el ámbito laboral, todos estos procesos condujeron a cambios laborales orientados a modificar el contrato de trabajo para facilitar el despido y la contratación temporal; introducir cambios en la organización del trabajo para permitir la rotación interna y la polivalencia y polifuncionalidad, que son mecanismos para aumentar la intensidad del trabajo y las responsabilidades de los/as trabajadores; modificar la forma de fijación salarial para que se haga por producción y metas, de modo que también se aumente la intensidad y la jornada de trabajo (se procura también aumentarla directamente modificando su duración aceptada legalmente); limitar la participación sindical o reorientarla para que se acepten los cambios que los empresarios quieren introducir.

Estas tendencias, como todas las tendencias sociales, no se implementan de la misma manera y con la misma intensidad en los diversos países, ya que dependen de sus características particulares y, sobre todo, de la correlación de fuerzas entre los diferentes sectores sociales y de la influencia de los sujetos individuales y

colectivos. En Costa Rica, no obstante, se pueden identificar procesos que apuntan en esa dirección, pero la realidad incluye mucho más variedad y muchas características opuestas a estos procesos.

Desde el punto de vista de la producción y la inversión, el país ha venido insertándose en las tendencias que hemos mencionado con medidas como la creación de zonas francas y la aprobación del régimen de admisión temporal, que son regímenes que favorecen la producción exportadora mediante exenciones de impuestos, creación de infraestructura, etc. La promoción de exportaciones también ha incluido los subsidios llamados Certificados de Abono Tributario, que son un porcentaje de las exportaciones que se deduce de los impuestos que pagan las empresas; como éstas casi no tienen que pagar impuestos, en realidad se convierten en un certificado que las empresas negocian en el mercado de valores. Otra medida importante han sido las modificaciones en las leyes tributarias, que se han orientado a disminuir los impuestos que pagan las empresas (renta) y aumentar los que pagan los sectores medios y bajos (salarios, ventas y consumo). También se puede mencionar la llamada Ley de Protección al Trabajador, que traslada recursos de instituciones públicas y de los/as trabajadores/as, al capital financiero.

En el ámbito laboral también en el país se han venido haciendo modificaciones en la línea de las tendencias señaladas. Por ejemplo, se están aplicando nuevas formas de contratación tanto en el sector público como en el sector privado (plantaciones bananeras, maquiladoras). Se realizan contratos temporales o por obra, de modo que no se reconocen muchos derechos laborales. Por ejemplo, en algunas maquiladoras y fincas bananeras se ha encontrado que se contrata por un período inmediatamente inferior a 3 meses y se vuelve a contratar, pero no se reconocen los derechos que se adquieren a los 3 meses<sup>10</sup>. La OIT<sup>11</sup> llega a afirmar que se trata de un "*régimen amplio, discrecional y libre de terminación de la relación de trabajo*". Asimismo, se ha encontrado el contrato que, en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), llaman "llave en mano" y que consiste en subcontratar una empresa que pone todo y cuyos trabajadores/as pueden llegar a no tener ningún derecho laboral<sup>12</sup>. En algunas fincas bananeras

10. Fernández, Janina 2001: "La maquila de vestuario y textil en América Central. Informe analítico de situación enero-junio 2001". En: OIT. Proyecto "Mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de las trabajadoras de la maquila". Informe de avance, enero-junio, pp.23-24.
11. OIT, 1996: La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana (San José: OIT/ACTRAV), p.33.
12. Chaves, Annia y otros/as 2000: Características de las diferentes formas de contratación laboral, en la actualidad, para algunos casos específicos. En: Costa Rica, Memoria del Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional - Costa Rica, p.71.

se ha encontrado la contratación de indocumentados y menores (que obviamente no tienen ningún derecho) y de "arrimados" que son contratados para ayudar a otros a completar su trabajo y, por tanto, tampoco tienen ninguna cobertura. También existen modificaciones en la determinación del pago, que reemplazan el salario mínimo por el pago por producción o por metas diarias, por ejemplo en las maquiladoras. En el primer caso, si se paga por producción, las personas se esfuerzan al máximo para sacar más producción porque de ello depende su ingreso. Esto aumenta la intensidad con la que se trabaja minuto a minuto, al extremo de que se han encontrado casos de trabajadores/as que no se toman los descansos o los tiempos de comida para poder aumentar la producción. Evidentemente, se trata de compensar la ausencia de automatización —o productividad— con mayor intensidad. En el segundo caso, el pago por metas de producción, se asigna una cantidad que debe ser producida por día. Si al final de la jornada no se ha obtenido esa producción, se prolonga la jornada sin que sea reconocida como tiempo extra. En ambos casos, se está aumentando la jornada y la intensidad sin el reconocimiento salarial correspondiente.

En otro sentido, la Ley Protección al Trabajador facilita el despido porque traslada la indemnización a mecanismos externos a la empresa, y el Proyecto de Ley de Reformas al Código de Trabajo, actualmente en la Asamblea Legislativa, pretende modificar —ampliando— la jornada de trabajo, con lo cual se legaliza una situación de hecho que algunas empresas aplican. Es decir, el incumplimiento de la ley, en lugar de ser sancionado es premiado con la modificación de la ley que institucionalice ese incumplimiento.

Como se puede desprender de lo dicho, estas tendencias favorecen la generación de excedentes a partir de: la protección a los inversionistas, la reducción en el pago de la fuerza de trabajo y el aumento en la intensidad del trabajo. A esto es a lo que los empresarios llaman "flexibilización laboral".

## **¿Qué Contiene el TLC CA-EE.UU. en los Temas de Inversión y Trabajo?**

El análisis de los temas de inversión (inversionistas) y trabajo (trabajadores/as) en el TLC EE.UU. permite identificar la profunda desigualdad contenida en el tratamiento a estos dos sectores: los primeros, privilegiados y protegidos hasta el extremo de la impunidad y los/as segundos/as desprotegidos y limitados en el reclamo de sus derechos. Veamos cada uno.

## Privilegios de los inversionistas

La lectura del texto no deja la menor duda de que se procura favorecer a las grandes transnacionales, no sólo con algunas medidas de protección directa a sus intereses, que se encuentran, sobre todo, en el capítulo de inversiones (número 10), sino con otras medidas que facilitan la profundización de las tendencias actuales en el ámbito laboral que, como hemos dicho, se orientan hacia la intensificación del trabajo y hacia la reducción del pago a la fuerza de trabajo.

En concreto, al inversionista extranjero se le otorgan los siguientes beneficios:

- Trato nacional, que significa que el país debe otorgarle un *"trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas"* (art. 10.3). Es decir, el país renuncia a poder decidir favorecer la producción nacional en cualquier rama o sector de la producción. Por ejemplo, no se podría decidir que queremos que la producción de maíz, de cemento o de vivienda de interés social esté en manos de nacionales, porque cualquier transnacional podría exigir que se le dé el mismo trato (que podría ser exención de impuestos, asesoría técnica, crédito preferencial, etc.).
- Trato de nación más favorecida, que significa que el país otorgue un *"trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier país que no sea Parte"* (art. 10.4). A semejanza del anterior, esta disposición impide favorecer ya no a nacionales, sino a inversionistas de otros países. Por ejemplo, no se podría decidir que sean empresas españolas las que desarrollen determinados proyectos turísticos, pues cualquier beneficio que reciban tendría que dársele a cualquier otra empresa de los países del Tratado.
- Libre transferencia de las ganancias. Es decir, *"Cada Parte permitirá que todas las transferencias relacionadas con una inversión cubierta, se hagan libremente y sin demora desde y hacia su territorio"* (art. 10.8). En este caso, el país renuncia a la posibilidad de exigir a los inversionistas que una proporción de las ganancias sea reinvertida en el país o utilizada en determinadas actividades. Por ejemplo, si se abre una planta para producir ropa no se le puede pedir a sus propietarios que reinviertan una parte de la ganancia en la capacitación de trabajadores/as o en la producción de algunos insumos. Con esto se pone en evidencia la falacia de las afirmaciones neoliberales en el sentido de que la inversión extranjera genera divisas, como si con ello se contribuyera con el pago de las importaciones o la deuda

externa. Está claro que las divisas generadas serán enviadas de nuevo al exterior, sin que puedan ser utilizadas en la adquisición de insumos u otros productos de interés para el país o en el pago de sus obligaciones externas.

- Prohibición de exigir requisitos de desempeño. Al respecto el texto señala: *"Ninguna parte podrá imponer ni hacer cumplir(...) requisitos (...) en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación o venta o cualquier otra forma de disposición de una inversión de una Parte o de un país que no sea Parte(...)".* Y continúan las situaciones previstas: exportar determinado porcentaje, alcanzar determinado nivel de contenido nacional, utilizar mercancías producidas en su país, relacionar exportaciones con importaciones, restringir las ventas en su territorio, relacionándolas con las ganancias o divisas que generen, transferir tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento, o actuar como proveedor exclusivo (art. 10.9). Al impedirse que el país exija requisitos de desempeño a las empresas extranjeras se dejaría en total libertad a las transnacionales para decidir la orientación que tendrán las inversiones y el origen de los recursos que utilizarán. Por ejemplo, se renuncia a la posibilidad de exigirle a una empresa productora de masa que utilice maíz nacional, pero también se renuncia a poder decirle que venda una proporción de esa masa en el país. Tampoco se podrá exigir que solamente una proporción de sus insumos sean importados para que la balanza comercial (relación entre importaciones y exportaciones) no se afecte.

Más significativo aún es el hecho de que no se le podría exigir a ninguna empresa que transfiera tecnología o conocimiento. En los últimos años los gobiernos han venido promoviendo lo que llaman "industria de alta tecnología", pero con este Tratado queda claro que el acceso a esa "alta tecnología" queda limitado a las empresas transnacionales y que nosotros solamente ensamblaremos alguna parte de un producto cuyo proceso de producción conocemos muy poco y utilizaremos máquinas que no sabemos ni sabremos producir. ¿De qué sirve entonces la "alta tecnología"?

Este trato a la inversión extranjera va incluso más allá de lo que ya se ha aceptado en la Organización Mundial de Comercio (OMC), donde actualmente se está revisando el Acuerdo de Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio<sup>13</sup>. El tratado se convierte en una manera de aplicar medidas de ese

13. Chang, Ha-Joon y Duncan Green 2003: La inversión en la OMC, una trampa del Norte (México: RIMALC/South Centre/CAFOD).

acuerdo y de un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) que Estados Unidos ha intentado aprobar sin éxito.

Aceptar esas condiciones es, como hemos venido diciendo, renunciar al desarrollo, pues impiden definir qué tipo de productos nos interesa producir, qué insumos utilizar en esa producción, cuánto de eso queremos orientar el mercado interno y cómo generar algún desarrollo tecnológico. También significa renunciar a la posibilidad de garantizar que al menos parte de las ganancias generadas en territorio nacional serán reinvertidas y al control nacional sobre algún proceso productivo que se llegue a considerar estratégico, como podría ser el alimentario. Además, la pretensión de que las empresas nacionales participen como iguales a las transnacionales no es sino un camino directo a su desaparición o, en los casos de las grandes empresas nacionales, a su transformación en socias (tal vez importadoras) de las grandes corporaciones.

Adicionalmente, el Tratado permitiría a las empresas demandar al Estado y solicitar un arbitraje fuera de la jurisdicción nacional, si consideran que se han afectado sus intereses (art. 10.16). Sin embargo, en ninguna parte se establece la posibilidad de que el Estado o los/as trabajadores/as demanden a las empresas. Con ello se agrega, a los privilegios mencionados, el de la impunidad.

Esta posibilidad de demandar al Estado se une a lo que se menciona con relación a las expropiaciones. El texto señala que "*Ninguna parte expropiará ni nacionalizará una inversión cubierta, sea directa o indirectamente, mediante medidas equivalentes<sup>14</sup> a la expropiación o nacionalización, salvo (...)*" (art.10.7.1). "*La indemnización deberá: (a) ser pagada sin demora (...)*" (art. 10.7.2).

El argumento de "medidas equivalentes" a la expropiación ha sido utilizado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado por México, Estados Unidos y Canadá, para demandar a los Estados. Algunos ejemplos de demandas en el marco de ese tratado, y acudiendo a arbitraje internacional, han sido<sup>15</sup> los siguientes:

14. Subrayado nuestro.

15. Public Citizen. 2002. El ataque contra la democracia: el historial del capítulo 11 del TLCAN sobre inversiones y las demandas judiciales de empresas contra gobiernos. Lecciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), mimeo.

- Gami Investments, inversora estadounidense en ingenios azucareros mexicanos demanda al gobierno mexicano por no garantizar la rentabilidad de los ingenios y por la expropiación de 5 ingenios en setiembre de 2001. Hasta donde tenemos conocimiento, está pendiente de resolución.
- Metalclad de Estados Unidos demanda al municipio mexicano de Guadalupe por negarle permiso para la construcción de un basurero tóxico y por declarar el sitio reserva ecológica. Después de un largo proceso la empresa ganó la demanda y el estado mexicano no sólo tuvo que permitir la instalación del basurero, sino que se vio obligado a pagar una indemnización a la empresa por \$15.6 millones.
- United Parcel Services (UPS) de Estados Unidos reclama como injustos los subsidios que recibe el servicio postal canadiense por ser público, debido a que dicho organismo decidió participar en la entrega de paquetes del mismo tipo que lo hace UPS. Hasta donde sabemos está pendiente de resolución.
- Methanex (canadiense) impugna la eliminación de un aditivo para la gasolina dispuesto en California. Tampoco tenemos conocimiento de que se haya resuelto.

La libertad que se otorgaría a la inversión extranjera, unida a su impunidad y a las posibilidades que se le brindan para reclamar —en sus propios tribunales— sus privilegios, no ha sido el camino seguido por los países hoy desarrollados. Estos últimos han sido muy cautelosos en el tratamiento a la inversión extranjera, y han tenido políticas diferentes en distintos períodos, atendiendo a sus condiciones internas y a la fortaleza de su propia producción. Esto es válido tanto para los nuevos países desarrollados (tigres asiáticos) como para los antiguos, como puede verse en los siguientes casos:

En todos esos países, la inversión extranjera no fue tratada igual que la nacional: en algunos casos -o periodos- se prohibió (Finlandia) y, en otros, se permitió pero con importantes condiciones (o requisitos de desempeño). Los requisitos han incluido asuntos como: la posibilidad de entrar sólo en ciertas ramas (Japón); la obligación de incorporar determinado contenido local y determinada proporción de exportaciones (Corea); la transferencia tecnológica (Corea y Taiwán) y los vínculos hacia adentro y hacia fuera (Taiwán); la presencia significativa de empresas estatales (Alemania, Francia); restricciones para la posesión de tierras o ciertas compañías y la exigencia de que sean nacionales quienes están en las directivas (Estados Unidos)<sup>16</sup>.

16. Chang y Green, op. cit.

Los estudios que se han realizado muestran que en los países actualmente desarrollados "(...) *un plan bien diseñado de restricciones y requisitos de desempeño en las inversiones extranjeras ha sido un ingrediente clave en sus recetas para alcanzar el éxito*"<sup>17</sup>. En otras palabras, nuestros negociadores, al abrir completamente el país a una inversión extranjera sin ponerle requisitos, han decidido que nuestro país renuncie al desarrollo.

Este último ha sido el caso de México, que aceptó, en el TLCAN, incorporar un capítulo de inversiones muy parecido al del TLC CA-EE.UU. ¿Cuál ha sido el resultado de ello? Por un lado, la inversión extranjera directa se ha dirigido sobre todo a "*la adquisición de activos financieros ya existentes (...)*", de modo que los bancos extranjeros pasaron de representar el 24% del capital del sistema en el año 2000 a un 95% en el 2002, sin que se haya reducido la intermediación bancaria que pagan los/as usuarios/as. Por otro lado, se ha incrementado el componente importado de las exportaciones, de modo que a pesar del "*enorme incremento en las exportaciones, se ha acumulado un déficit comercial de 38 mil 865 millones de dólares*". Por último, las empresas mexicanas están prácticamente fuera del mercado exportador: "*sólo cinco grupos mexicanos figuran en la lista de los 100 principales importadores y exportadores*"<sup>18</sup>.

En síntesis, en el marco que establece el TLC CA-EE.UU. no es posible modificar la presencia de inversión extranjera en el sector financiero-especulativo, en la adquisición de empresas ya existentes o en maquiladoras que no responden a las necesidades nacionales, ni permiten la integración vertical de la producción, sino a los requerimientos de expansión del gran capital transnacional. En los dos primeros casos no hay crecimiento; en el tercero se consolida la desintegración de la producción, se amplía la ya enorme brecha tecnológica y se condena a nuestros países a servir como espacio en los cuales se realizan las fases de procesos productivos donde los excedentes se generan, sobre todo, sobre la base de la permanentemente creciente intensidad del trabajo<sup>19</sup>. Esto nos hace renunciar a la posibilidad de definir –en cualquier futuro posible– políticas de desarrollo y mantiene a nuestro país subordinado a los intereses de las grandes corporaciones transnacionales.

17. Ibid, p.40.

18. Vargas, Oscar-René 2003: ¿Qué es el CAFTA? Un tratado entre desiguales, Centroamérica-Estados Unidos (Nicaragua: UPOLI), p. 139 y p. 142.

19. Ver, entre otros, el trabajo de Trejos citado en la nota 3.

## **Desprotección de los trabajadores y de las trabajadoras**

A diferencia de los inversionistas, los trabajadores y las trabajadoras quedan en situación de desprotección y ven amenazados sus derechos. Esto se pone en evidencia en la redefinición de la legislación laboral, el predominio del comercio respecto a los derechos laborales, y las facilidades para acceder a la fuerza de trabajo barata y sin capacidad de defensa.

Antes de explicar cada uno de estos aspectos, conviene señalar que el tema laboral fue incluido en el TLC CA-EE.UU. debido a un *"mandato del Congreso de Estados Unidos, al poder ejecutivo, a través de la Ley de Promoción al Comercio de los Estados Unidos del 2002 (TPA, por sus siglas en inglés). Esta legislación es clara en la necesidad de que las leyes laborales de un país sean convergentes con las normas internacionales; y en garantizar que ninguna de las partes deje de cumplir su propia normativa laboral, como una forma de promover el comercio entre las partes"*<sup>20</sup>.

La manera en que se incorpora el tema, como vemos, no responde a presiones desde nuestros países o de nuestros trabajadores/as, y tiene varios aspectos muy preocupantes, que pasamos a comentar.

### **Se redefine (¿deroga?) la legislación laboral**

El texto del TLC CA-EE.UU. señala que cada parte establece y modifica su propia legislación laboral, y procura aplicarla. Subrayamos el término procura como nos lo han venido señalando Henry Mora y Roxana Morales,<sup>21</sup> pues en el campo laboral –a diferencia de otros– se usa mucho esta terminología "suave" que deja los acuerdos en un nivel de poca obligatoriedad. Más aún, al final del capítulo se incluye la siguiente definición de legislación laboral:

*"Para los efectos de este Capítulo: **legislación laboral** significa leyes o regulaciones de una Parte, o disposiciones de las mismas, que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos:*

*(a) el derecho de asociación;*

*(b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente;*

20. Murillo, Carlos y Keynor Ruiz 2003: "Estándares laborales en TLC Centroamérica-EE.UU." en Puentes, Vol IV, No.3, octubre-diciembre.

21. Mora, Henry y Roxana Morales, 2004: "Análisis del capítulo laboral (16) del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos", recibido por internet.

- (c) *la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio;*
- (d) *una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y*
- (e) *condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad y salud ocupacional" (art. 16.8).*

Si bien estas normas son muy importantes, y corresponden en su mayoría a los principios mínimos señalados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), coinciden sólo con lo que puede considerarse realmente mínimo y dejan por fuera la mayor parte de los asuntos regulados por nuestro Código de Trabajo. Algunos de esos temas que quedan por fuera son: el contrato de trabajo; la no discriminación por sexo, religión, nacionalidad, etc.; el derecho a la huelga; muchos derechos laborales como aguinaldo, vacaciones, seguro de salud, pensión; y los procedimientos para el despido. De modo que, de un plumazo, el término legislación laboral cambia de contenido o se le cercena una buena parte del mismo. Esto podría dar cabida, en el mejor de los escenarios, a la existencia de dos tipos de normativa en el campo laboral: una que deberían cumplir las empresas cuya producción se orienta al mercado interno o a otros mercados que quedan fuera de este tratado, y otra –restringida a un mínimo– que se procuraría que cumplan las empresas beneficiadas por este Tratado. De esta manera, las tendencias laborales, que se mencionan al principio, se imponen sin necesidad siquiera de que se hayan tenido que discutir. En cada país de América Latina en que se han hecho reformas a la legislación laboral ha habido una amplia discusión y enfrentamientos que, por ejemplo en Panamá, incluso significaron muertes, con lo cual no siempre se han podido hacer las reformas que han querido los empresarios o sólo se han ido aplicando poco a poco. De aprobarse el TLC CA-EE.UU. estaríamos frente al sueño de los empresarios: la eliminación de la normativa que protege los derechos de los trabajadores y las trabajadoras sin siquiera discusión, y la total libertad para disponer libremente de la fuerza de trabajo.

### ***Se establece el predominio del comercio respecto a los derechos laborales***

Las demandas laborales se dejan, como norma general, para ser tramitadas y resueltas en tribunales internos. Por un lado, en el art. 16.2.3 se establece: *"Nada en este Capítulo se interpretará en el sentido de facultar a las autoridades de una Parte para realizar actividades orientadas a hacer cumplir la legislación laboral*

en el territorio de la otra Parte", lo que se refuerza en el 16.3.9 en el sentido de que *"Ninguna de las Partes podrá otorgar derecho de acción en su legislación en contra de la otra Parte, con fundamento en que la otra Parte ha actuado en forma inconsistente con este capítulo"*. Es decir, los Estados no pueden exigir a otro el cumplimiento de la normativa laboral, con lo que se elimina el "estorbo" que representaba la disposición de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, en el sentido de excluir como beneficiario al país en que los/as trabajadores/as no disfruten de condiciones *"razonables en cuanto a lugar de trabajo y del derecho de organizarse y entablar negociaciones colectivas"*<sup>22</sup>. Como sabemos, este artículo fue invocado varias veces por organizaciones de trabajadores/as de Centroamérica y de Estados Unidos, para solicitar presionar el cumplimiento de ciertos estándares laborales a las empresas exportadoras radicadas en Costa Rica y en otros países de Centroamérica.

La excepción se incorpora cuando se afecta el comercio, ya que sólo en ese caso se puede acudir al procedimiento de solución de controversias. Es interesante hacer notar la contradicción existente en el art. 16.2. En el 16.2.2 se dice que *"Las Partes reconocen (...) que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna"*. Con ello parece estarse cumpliendo con las exigencias del congreso estadounidense de no incumplir la normativa laboral. En el art. 16.2.1, por el contrario, se dice: *"Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral (...) de una manera que afecte el comercio entre las partes"*. Este último le da vuelta al primero para que tampoco se afecte el comercio con el incumplimiento de la legislación laboral. Más aún, el art. 16.6 y 16.7 refuerza el último inciso, al estipular que el incumplimiento de la legislación laboral sólo dará pie a una demanda si ese incumplimiento afecta el comercio. Sin embargo, aún en ese caso, la demanda es entre Estados (Partes del Tratado) y no se demanda a la empresa que incumple la legislación. De modo que si se llegara a una sanción, la pagaríamos entre todos con los recursos del Estado.

Por otro lado, se establece que las personas interesadas pueden acceder a los tribunales nacionales *"para el cumplimiento de la legislación laboral"* (art.16.3.1), de modo que las empresas no están sujetas al procedimiento de solución de controversias del Tratado. Como se sabe, el recurso a los tribunales internos ha representado el incumplimiento repetido e impune de la normativa laboral en los países de Centroamérica, ya que por esa vía no se garantiza su

22. Gobierno de Estados Unidos 1983: "Ley para la recuperación económica de la Cuenca del Caribe", art. 8, sección 212.

acatamiento. En este sentido, el tratado no incorpora ningún mecanismo adicional efectivo para garantizar que se cumpla la normativa laboral o, al menos, los mínimos que reconocen dentro de ella.

Además, al estipularse que el incumplimiento de la legislación laboral sólo puede elevarse al procedimiento de solución de controversias cuando afecta el comercio, se está instaurando una lectura de la ley laboral a favor de los inversionistas y no a favor de los derechos de los/as trabajadores/as. Se refuerza con ello el giro que se ha venido dando a la interpretación de la legislación laboral, que ha pasado de proteger a la parte débil de la relación, la persona que trabaja, para garantizar los privilegios de la parte fuerte, el inversionista.

Por último, el Tratado crearía un Consejo de Asuntos Laborales para revisar el avance del acuerdo con este capítulo. Este Consejo está formado por representantes de nivel ministerial y no tiene ninguna representación de los/as trabajadores/as y/o sus organizaciones. Es decir, la supervisión de la implementación del capítulo, que incluye el cumplimiento de lo que entiende por legislación laboral, será realizada solamente por representantes gubernamentales (art. 16.4.1). De representación laboral solamente se habla en el art. 16.4.4 con relación a un comité consultivo o asesor donde, además de representantes de trabajadores/as, habrá representantes de los empresarios pero que, en cualquier caso, sólo será para *"que entreguen sus puntos de vista"* que, obviamente, pueden o no ser tomados en cuenta. Esta ausencia de representación se suma a la imposibilidad de demandar a las empresas y muestra las dificultades que tendrían los trabajadores y las trabajadoras para exigir el cumplimiento de sus derechos.

### ***Se facilita el acceso a fuerza de trabajo barata***

Esto se pone en evidencia en el tratamiento de los salarios, los y las migrantes, el empleo y el trabajo en las maquilas y plantaciones. En primer lugar, el texto del Tratado señala explícitamente: *"el establecimiento de normas y niveles por cada una de las Partes respecto a salarios mínimos no estará sujeto a obligaciones en virtud de este Capítulo. Las obligaciones (...) se refieren a la aplicación efectiva del nivel del salario mínimo general establecido por esa Parte"* (art. 16.8).

Este tema de los salarios es sumamente importante, pues es una de las principales razones por las cuales los inversionistas extranjeros ubican parte de su producción (sobre todo la que requiere mucho trabajo directo) en nuestros países. Además, las diferencias salariales (sumadas a las diferencias en pagos indirectos, como los de seguridad social) ponen a competir a los/as trabajadores/as de unos

países con otros y son uno de los motivos del desplazamiento de puestos de trabajo que afectan, incluso, a importantes contingentes de trabajadores/as en Estados Unidos.

La distribución de salarios industriales mínimos vigentes en el año 2002 era la siguiente:

	salario mínimo industrial <b>por día</b>
Centroamérica <sup>23</sup>	
Guatemala	\$3.6
Honduras	\$3.9
El Salvador	\$4.8
Nicaragua	\$1.7
Costa Rica	\$7.9 para no calificados/as \$8.8 para semicalificados/as.
Estados Unidos	\$9.4 <b>por hora</b> <sup>24</sup> .

Es decir, el salario de Estados Unidos es más de 40 veces superior que el de Nicaragua y casi 10 veces el de Costa Rica.

Mantener la fijación de salarios por país refuerza esas grandes diferencias y la competencia entre trabajadores/as. Con ello se logra uno de los principales objetivos de la fragmentación de la producción y la relocalización industrial al permitir a las transnacionales acceder a fuerza de trabajo barata –pudiendo escoger en combinación con otras condiciones– y presionar a las trabajadoras y los trabajadores a aceptar salarios y estándares laborales inferiores bajo la amenaza del desplazamiento y el cierre de las plantas.

La posibilidad de realizar pagos reducidos a la fuerza de trabajo favorece la apropiación de excedentes mucho mayores. Algunos estudios realizados permiten fundamentar esa afirmación: un pantalón de mezclilla que se hace en Chentex (Nicaragua) se vende en Estados Unidos en \$19.99 (246 córdobas), y para su

23. Barquero, Luvy y Alfonso López 2002. "Atractivos para la inversión extranjera directa en la región centroamericana y República Dominicana. Mención especial a la actividad maquiladora" (San José: Consejo Monetario Centroamericano, p.23), mimeo.

24. OXFAM-Solidaridad cit. en MEC (Movimiento de Mujeres María Elena Cuadra) 1998: "Campaña Empleo sí... pero con dignidad. Breve perfil de las Zonas Francas en Nicaragua", folleto de divulgación.

confección se paga en salarios 2.4 córdobas, o sea, menos de un 1%<sup>25</sup>. Una pieza producida en El Salvador que se vende en \$57, tuvo un pago salarial de 58 centavos, nuevamente un 1%<sup>26</sup>. Pugatch (sin fecha) menciona el pago salarial de una sudadera producida en El Salvador como correspondiente a 0.8% del costo total<sup>27</sup>. Estas proporciones son muy diferentes a las que representa el pago salarial en Estados Unidos, que asciende a entre 28 y 33% del precio de la prenda <sup>28</sup>.

La evolución de los salarios no promete, pues, mejorar. Volviendo al ejemplo mexicano, durante el período del TLCAN ha habido una disminución de los salarios reales de cerca de un 20%<sup>29</sup>. Es más, en los tres países que firmaron ese tratado la productividad ha aumentado y lo que llaman "costos laborales" ha disminuido, siendo México el país donde la disminución ha sido más fuerte<sup>30</sup>.

En segundo lugar, los/as trabajadores/as migrantes se mantienen desprotegidos/as. En el capítulo sobre servicios se establece que *"Este Capítulo no impone a una Parte ninguna obligación respecto a un nacional de otra Parte que pretenda ingresar a su mercado de trabajo o que tenga empleo permanente en su territorio, ni de conferir ningún derecho a ese nacional, respecto a dicho acceso o empleo"* (art. 11.1.5). Como sabemos, millones de trabajadores/as centroamericanos migran en diferentes direcciones (de El Salvador a Honduras, de Nicaragua a Honduras, de Nicaragua a Costa Rica, de todos los países, incluyendo Costa Rica, a Estados Unidos), de modo que constituyen un sector importante de la población que, como migrantes, quedan totalmente desprotegidos/as. Esto representa una continuación de la política migratoria vigente, que favorece el flujo de personas (con amnistías migratorias cada cierto tiempo) pero de manera que siempre haya una importante cantidad de indocumentados (poniendo restricciones a la entrada). Con ello los/as migrantes presionan hacia abajo los salarios y los estándares laborales. Las implicaciones del TLC CA-EE.UU., tanto sobre la producción agrícola como sobre la industrial, hacen prever que el flujo de migraciones aumentaría, como ha sucedido en

- 
25. Fernández, Janina. Sin fecha: "La maquila textil crece en América Central: nuevas oportunidades, viejos problemas" (OIT/Proyecto "Mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de las trabajadoras de la maquila"), p. 4.
26. OIT, 1996: La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana (San José: OTI/ACTRAV).
27. Comité Laboral Nacional, cit. en Pugatch, Todd. Sin fecha: The Impact of the Living Wage on the Apparel Industry of El Salvador, tesis doctoral, mimeo, p.65.
28. Pugatch, *ibid*.
29. Nadal, Alejandro, Francios Aguayo y Marcos Chávez 2003: "Lecciones para América Latina. Los siete mitos del TLC", recibido por internet.
30. *Ibid*. p.70.

México con el TLCAN, donde los/as mexicanos/as indocumentados en Estados Unidos pasaron de 2 a 4 millones entre 1990 y 2000<sup>31</sup>.

En tercer lugar, la aplicación del TLC CA-EE.UU. no garantizaría el mantenimiento del empleo existente ni la apertura de nuevas fuentes de trabajo, sino que, por el contrario, amenaza una gran cantidad de empleos. A pesar de haber sido una parte fundamental del discurso que se ha usado para defender el TLC CA-EE.UU., su aprobación no garantiza el acceso al empleo de manera que se disminuyan los niveles de desempleo. Por un lado, un determinado volumen de empleo no es condición para que los inversionistas obtengan los beneficios del Tratado. Solamente cuando se trata de *"la recepción de una ventaja o la continuación de su recepción"* se establecen requisitos respecto a la capacitación o empleo de trabajadores/as (art.10.9.3, inc. a). Las ventajas a que se refiere el artículo no están claras, de modo que puede quedar sujeto a interpretación cuándo es posible sujetar los beneficios a un volumen de empleo. Siendo así, las inversiones que se ubicarían en nuestro país no necesariamente generarían suficientes puestos de trabajo, ni siquiera para compensar el desempleo que se derivaría del desplazamiento de actividades que no puedan competir con las grandes transnacionales.

Con la aplicación del Tratado, se afectará la producción para el mercado interno y ¿cuántas personas perderían su empleo en el agro? ¿Cuántas personas perderían el empleo por la competencia con la industria estadounidense? ¿Por la pérdida del mercado centroamericano? ¿Por la inserción del capital transnacional en las actividades de servicios?

La ponencia de Mauricio Castro<sup>32</sup> tiene un excelente análisis de este aspecto, por lo que me limitaré a mencionar algunos datos que muestran el impacto que el TLCAN ha tenido en México en este campo. Dicho país tiene una industria mucho más desarrollada que la nuestra, y en el período del TLCAN ha presentado un gran crecimiento en las exportaciones y en la productividad; sin embargo, ese crecimiento no se ha expresado en mejores índices en el empleo: entre 1994 y 2003, 9.3 millones de personas ingresaron al mercado de trabajo mexicano y sólo se crearon 3 millones de empleos en el sector formal; con ello un 60% de la demanda de nuevos empleos quedó insatisfecha aumentando el así llamado

31. Polasky, Sandra 2003: "Empleos, jornales e ingreso del grupo familiar". En: Audley, John: La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio (Carnegie Endowment for International Peace).

32. Ponencia presentada en las Jornadas de Reflexión sobre el TLC CA-EE.UU., organizadas por el Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, Marzo 2004.

"sector informal"<sup>33</sup>. Otra manera de expresarlo es mencionar que se han desplazado 1.3 millones de puestos de trabajo en el sector agrícola y sólo se han generado 500 000 en la industria<sup>34</sup>. A lo anterior, habría que agregar que cerca de la mitad de los nuevos puestos de trabajo han sido con contratos en que no se respetan derechos laborales básicos.<sup>35</sup>

Sin embargo, también en Estados Unidos ha habido desplazamiento de trabajadores/as, ya que se ha dicho que cerca de 3 millones de trabajadores/as han perdido su trabajo debido al TLCAN, es decir, debido a la reubicación de plantas productivas hacia otros países del Tratado<sup>36</sup>. En Canadá, donde sí ha crecido el empleo, un 40% de los nuevos empleos en el 2002 fueron de medio tiempo o por cuenta propia <sup>37</sup>, lo que muestra una importante inestabilidad.

En cuarto lugar, en Costa Rica es probable que la inversión se dirija, de manera predominante, hacia las plantaciones agrícolas y la industria maquiladora, además de los servicios. En las dos primeras han sido ampliamente documentados los problemas existentes en cuanto a la inestabilidad laboral y a los bajos estándares laborales. Por ejemplo, la organización del trabajo presiona por el aumento en la intensidad, ya sea por medio de las mayores responsabilidades, tareas y funciones de las nuevas configuraciones de organización del trabajo o mediante la fijación salarial. Esta última puede ser pagando por producción y generando con ello una alta intensidad en cada minuto que se trabaja y la renuncia a tiempos de descanso "para sacar más producción" o, alternativamente, poniendo metas de producción diarias, que se cumplen muchas veces en horas extraordinarias que no se reconocen como tales. Asimismo, en este tipo de plantas se da mucha competencia entre los trabajadores y las trabajadoras de los distintos países, quienes aceptan salarios y estándares laborales inferiores para no perder sus empleos. También la organización sindical es casi imposible y hay múltiples denuncias documentadas al respecto. Por último, no hay una

33. Nadal, Alejandro, Francisco Aguayo y Marcos Chávez 2003: "Lecciones para América Latina. Los siete mitos del TLC, recibido por internet.

34. Polasky, Sandra 2003: "Empleos, jornales e ingreso del grupo familiar" en Audley, John: La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio (Carnegie Endowment for International Peace).

35. Vargas, op. cit.

36. La Nación. 2/2/2004:3 citando a John Edwards, Senador del estado de Carolina del Norte de Estados Unidos.

37. Foster, John W. y John Dillon 2003: "El TLCAN en Canadá: la época de una supra-constitución". En Aguilar, Carlos (comp.): Los (mal) Tratados de Libre Comercio (San José: American Friend Service Committee/DEI), p.76.

fiscalización adecuada del cumplimiento de la ley por parte de las autoridades nacionales, por lo cual se dan una serie de abusos que también han sido ampliamente documentados, como las pruebas de embarazo, el despido por embarazo, el despido y las amenazas ante los intentos de organización sindical, los problemas de salud no reconocidos como laborales, etc. Es decir, este tipo de producción permite el acceso a fuerza de trabajo barata, desorganizada, dócil, y dispuesta a trabajar intensamente y a aceptar estándares laborales bajos.

En síntesis, no se puede afirmar que el TLC CA-EE.UU. fue mal negociado; por el contrario: fue muy bien negociado para profundizar las tendencias que se vienen presentando en las últimas décadas. Es decir, se constituye en el marco ideal para favorecer la expansión del capital en los nuevos términos de fragmentación del proceso productivo y relocalización productiva, subcontratación y acceso a fuerza de trabajo barata. Acceso a nuevos espacios productivos en condiciones de protección e impunidad, junto con presiones para disminuir el pago a la fuerza de trabajo y para aumentar la intensidad del trabajo, son las condiciones de los nuevos mecanismos de generación de excedentes. Todo ello es posible si se reducen, como haría el Tratado, las posibilidades de defensa de las condiciones y los derechos de los trabajadores y las trabajadoras.