

# **EL SISTEMA INTERAMERICANO DE TRABAJO Y LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA**

**RUBEN CORTINA<sup>1</sup>**

## **RAZONES**

Para comprender la profundidad del debate instalado en el continente americano en relación a su posible integración hemisférica y a los impactos que la misma pueda tener en los procesos de integración subregional en desarrollo, es menester conocer, en primer lugar, el denominado Proceso de Cumbres y el funcionamiento del Sistema Interamericano de Trabajo como componente del Proceso, los debates vinculados a la temática sociolaboral en ambos, proceso y sistema, y el papel de la OEA a través de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT).

En realidad, lo que hoy se conoce vulgarmente como el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) constituye sólo una parte del proceso iniciado en 1994 en la Cumbre de Presidentes de Miami, en el marco de los intentos por coordinar políticas y acciones continentales comunes en el hemisferio.

¿Por qué resulta esto importante? Por varias razones:

- 1) En primer lugar porque existe, en los ámbitos académicos, empresariales, sindicales, diplomáticos y políticos, una tendencia, fundada en concepciones e intereses diversos, a subsumir el Proceso de las Cumbres de las Américas en la construcción del Área de Libre Comercio en el nivel continental. Tal objetivo, como lo veremos seguidamente, es sólo parte del Plan de Acción de la Cumbre de Miami. En realidad es su componente número 9.
- 2) Al ser esto así, resulta necesario desentrañar el proceso político y las mutaciones del escenario continental, que dan nuevo perfil y dimensiones a las relaciones internacionales del trabajo en América.
- 3) Existe una confusión terminológica y de contenidos entre ALCA e integración continental, confusión que, por otra parte, se yuxtapone a una realidad signada por la presencia de procesos de libre comercio regionales, de integración subregional y acuerdos de libre comercio bilaterales que inundan el continente y que obstaculizan objetivamente la inicial estrategia de la zona de libre comercio continental.
- 4) También es de hacer notar que existen divergencias entre las organizaciones sindicales con relación a las estrategias a llevar adelante en materia de construcción de la dimensión sociolaboral y a las prioridades respecto de los escenarios subregionales y un eventual escenario continental. Esto es: el movimiento sindical del continente tiene miradas diferentes sobre los escenarios en construcción.
- 5) independientemente del debate teórico generado por la orientación o la dimensión de los procesos de libre comercio y su impacto sobre las relaciones laborales, existen líneas de tendencia al desarrollo y avance de estos procesos, con epicentro en las políticas comerciales de los países del norte, que requieren estrategias de instalación de mecanismos de cooperación de organismos internacionales de carácter regional. En otras palabras, la demanda sindical y de las administraciones nacionales del trabajo han instalado el debate sociolaboral conjuntamente con la búsqueda de caminos de estructuración del espacio social del continente.

---

<sup>1</sup> Especialista en temas laborales. Docente de la Universidad de Buenos Aires. Director Ejecutivo del Instituto del Mundo del Trabajo.

- 6) Y, por último, el inicio de un diálogo, en ciernes, entre la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo y la Reunión de los Ministros de Comercio del ALCA, obliga a tomar nota del nuevo escenario que surgirá de dicho diálogo y las alternativas que se suscitarán como consecuencia del mismo.

### **APROXIMACION HISTORICA AL PROCESO DE CUMBRES**

Así las cosas, es conveniente realizar un breve recorrido histórico del Proceso de Cumbres, en el que se notará la transformación operada en los lineamientos, objetivos y contextos del continente.

Los intentos por establecer acciones mínimas de coordinación, a nivel continental, se remontan al año 1956 en el que 19 líderes de distintos países en la Ciudad de Panamá, con el auspicio de la OEA, emprenden una serie de acciones entre las que se destacan: a- el establecimiento de comités para el estudio de los problemas críticos en el Hemisferio; b- la adopción de la Declaración de Panamá, la cual instaba a un esfuerzo cooperativo para promover la libertad humana y aumentar el nivel de vida y c- el establecimiento de las bases para la creación del BID (Banco Interamericano de Desarrollo y los elementos iniciales de la Alianza para el Progreso.

La segunda Cumbre se desarrolló en Punta del Este en Abril de 1962, también con la participación de 19 líderes del hemisferio y un representante de Haití. Esta Cumbre nació con el sello del fortalecimiento de la Alianza para el Progreso, iniciativa del Presidente norteamericano Kennedy dirigida a promover el desarrollo y las relaciones pacíficas en las Américas. Aunque EEUU jugó un papel protagónico en la organización del evento, la OEA llevó a cabo el proceso de consultas y co-auspició la Cumbre junto a Uruguay.

Esta segunda Cumbre estableció numerosos objetivos, algunos de ellos demasiado ambiciosos para la época como la creación de un Mercado Común para América Latina y otros no tanto como la cooperación multilateral para el desarrollo de infraestructuras, agricultura, control de armas y educación.

Es de hacer notar que estas dos Cumbres se desarrollaron en el marco de una realidad mundial signada por la presencia de la bipolaridad y la guerra fría y la preocupación de EEUU por mantener su poder hegemónico en el continente. Como contracara, el grueso de los países latinoamericanos, aunque no desarrollaban políticas exteriores de ruptura ni enemistad con la potencia del norte, se encontraban ensimismadas en sus propias realidades nacionales y desde lo económico con diversos niveles de rechazo al libre comercio, expuesto aquel en los guarismos del intercambio comercial y en sus políticas arancelarias y paraarancelarias, las que denotaban la presencia de economías fuertemente cerradas y proteccionistas en la época. Casi similar suerte corrieron los intentos de procesos de integración subregional en el subcontinente.

Los intentos por organizar las relaciones interamericanas encontraron mejor eco a partir de la década del 90. El fin de la Guerra Fría y la instalación de la globalización con sus componentes de democracia y economía de mercado, la crisis de los Estados-nación y la emergencia, bajo el manto del regionalismo abierto, de procesos de integración subregional en las diversas latitudes del continente americano, impulsaron a EEUU a realizar un nuevo intento de integración continental en 1994 en Miami.

El inicio de la nueva etapa, sin dejar de instalar nuevas tensiones en el hemisferio, se caracteriza por una mayor organicidad e institucionalidad del proceso. La existencia de una nueva agenda, las reuniones periódicas, tanto las políticas como las temáticas y técnicas, la forja de un lenguaje común y la existencia de mandatos colectivos con vencimientos concretos, auguran un cambio cualitativo en el desarrollo de este escenario. La OEA ha pasado a jugar un rol preponderante como principal foro político del sistema interamericano.

Enero de 1994 marca el comienzo del nuevo proceso al proponer EEUU la organización de una Cumbre Presidencial para discutir con el resto del continente los siguientes temas:

- 1) Principios y valores democráticos; fortalecimiento de las instituciones.
- 2) Estrategias comunes para la consolidación de la democracia, la expansión del comercio y una mayor integración.
- 3) Mecanismos que aseguren los beneficios de la democracia y reforma económica.
- 4) Nuevas relaciones para superar los obstáculos al desarrollo.
- 5) Integración y fortalecimiento de las instituciones hemisféricas existentes.

En Marzo, el Vicepresidente Gore propone realizar la Cumbre en diciembre y expone los siguientes temas para debatir en Miami:

- 1) Consolidación de la democracia, procedimientos efectivos y asuntos relacionados como la lucha contra el tráfico de drogas.
- 2) Crecimiento y prosperidad –crecimiento del comercio, beneficios mutuos, mejores condiciones de trabajo y protección del medio ambiente.
- 3) Asuntos sociales: pobreza, salud, educación y la creación de fuentes de trabajo.

La primera reunión de coordinación se llevó a cabo en Virginia, EEUU. Allí se aprobaron los documentos finales de la Cumbre con la presencia de 34 naciones miembros de la OEA. Fue una reunión de debate y negociación de la que salió el Plan de Acción que sería aprobado en la Cumbre, un mes después. Es importante notar las consultas intergubernamentales que se desarrollaron a lo largo del año, las contribuciones de organizaciones internacionales para el evento, un documento de la OEA como aporte al debate y una reunión del Grupo de Río acordando presentar una propuesta multilateral en Miami.

Finalmente, del 9 al 11 de diciembre de 1994 se desarrolló en Miami la Primera Cumbre de las Américas. La Declaración de Principios y Plan de Acción correspondiente a esta Cumbre fue suscrita por 34 Jefes de Estado y de Gobierno, todos ellos electos democráticamente en sus respectivos países.

La Declaración de Principios habla de “un pacto para el desarrollo y la prosperidad basado en la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas.” Se plantea el objetivo de expandir la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio, erradicar la pobreza y la discriminación en el Hemisferio y garantizar el desarrollo sostenible al mismo tiempo que proteger el medio ambiente.

Por su parte el Plan de Acción contenía los mandatos y los Coordinadores Responsables para la implementación de los mismos. La cuestión sociolaboral no figura específicamente en ningún mandato del Plan de Acción. El único de los 23 puntos de este Plan en el que figura alguna referencia a las cuestiones de empleo es el relacionado con la Microempresa. En él los líderes reconocen que la microempresa representa un gran porcentaje de empleo en el Hemisferio y, en consecuencia, los países se comprometen a desarrollar una serie de acciones, algunas de ellas con fuerte participación del BID, en aras de fomentar su creación y vigencia, la capacitación y el estímulo de políticas de apoyo a las mismas.

Existen mandatos concretos en materia de ciencia y tecnología, acceso a la educación, a la salud y el fortalecimiento del papel de la mujer; es decir, temas relacionados con lo social y, por supuesto, en forma indirecta con lo laboral.

Sin embargo, es el mandato N° 9 relacionado a la cuestión “Libre comercio” y que va a tener como Coordinadores a los Ministros de Comercio de los países miembros, el que va a quedar incrustado en el Plan de Acción como la estrella del nuevo Proceso de Cumbres. Efectivamente, una de las iniciativas más importantes que surgieron de la Cumbre de Miami fue el acuerdo para la creación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Este instrumento debería prever un acceso libre al mercado de bienes y servicios para todo el continente y su diseño no debería traspasar el año 2005, creándose a tal efecto un Comité Tripartito de asesoramiento técnico integrado por el Banco Interamericano de

Desarrollo, la Organización de Estados Americanos y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La Segunda Cumbre de las Américas se desarrolló en Santiago de Chile en abril de 1998. En esta oportunidad la decisión de convocar a esta segunda Cumbre fue tomada en forma conjunta por todos los Jefes de Estado y Gobierno y hubo una activa participación de organizaciones subregionales como el CARICOM y el Grupo de Río. En esta oportunidad se le dio carácter prioritario a las políticas sociales, a la consolidación de la democracia y a la profundización del esquema del Área de Libre Comercio de las Américas. Aparece la cuestión sociolaboral en el Plan de Acción de Santiago. Las iniciativas de dicho Plan se agruparon en cuatro puntos temáticos:

- 1) educación;
- 2) preservación y fortalecimiento de la democracia;
- 3) integración económica y libre comercio y
- 4) erradicación de la pobreza y discriminación.

La OEA se ubicó como la organización regional a cargo de la manutención histórica del proceso de Cumbres y del apoyo técnico que revisaría la implementación de las futuras reuniones.

Es posible afirmar que en esta Segunda Cumbre aparece en la agenda la temática laboral con el tratamiento sobre los derechos básicos de los trabajadores, los trabajadores migrantes y la modernización del Estado en materia laboral.

La Tercera Cumbre de las Américas tiene lugar en la ciudad de Québec, Canadá en abril de 2001. El Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres de la OEA (GRIC) comenzó, a partir del 2000 a negociar los borradores de la Declaración y el Plan de Acción. Este último es el Plan vigente en la actualidad para los próximos cuatro años. La Cumbre preparó la Carta Democrática Interamericana que fue aprobada en la Asamblea General de la OEA en Septiembre de 2001.

Fue creado el Consejo Ejecutivo, compuesto por Canadá, Chile, EEUU, Argentina, México, Brasil, un representante de América Central, uno del CARICOM, uno del Grupo de Río y otro por la Comunidad Andina. También fue creado el Comité Directivo, compuesto por EEUU, Canadá, Argentina y Chile.

En esta Cumbre se afianza e institucionaliza el papel de la OEA ya que el GRIC realizará el seguimiento de los mandatos instalándose el mecanismo de las Cumbres como un verdadero proceso. Resulta interesante observar que el GRIC es una suerte de garante de la ejecución de los mandatos entre Cumbres. Así, cuando fue creado en 1995, la presidencia fue tomada por los EEUU por ser el país anfitrión de la Cumbre de Miami. Chile se hizo cargo del GRIC para organizar la Segunda Cumbre de Santiago, luego Canadá para organizar la de Québec y, nuestro país se hará cargo del organismo como próximo anfitrión de la Cuarta Cumbre de las Américas.

Resulta importante señalar el papel de las Organizaciones Internacionales en este Proceso. En Santiago, el Plan de Acción les otorgó responsabilidades en la implementación de los mandatos del Proceso. Además de la OEA, la CEPAL, el BID, la OPS y el BM fueron consideradas como las principales organizaciones multilaterales involucradas en la implementación de temas específicos de la Cumbre. A partir de Santiago, pero más específicamente desde la Tercera Cumbre, la calidad y cantidad de trabajo de estas instituciones se potenció. El Plan de Acción de Québec insta a estas a coordinar su trabajo e involucrarse en todas las etapas del Proceso.

## **EL PROCESO DE CUMBRES Y LAS TEMÁTICAS SOCIOLABORALES**

Las Cumbres han demostrado, desde su inicio, una preocupación relativa respecto a la incidencia del proceso de integración continental sobre el campo laboral. Aunque el seguimiento de las políticas del trabajo corresponde a la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la OEA, las últimas Cumbres, en sus respectivos mandatos, han ido expresando cada vez con mayor



énfasis la obligada presencia en sus agendas de temas muy sensibles a las actuales realidades sociales del continente.

Por un lado, la presencia del ALCA, con sus agendas, reuniones y fechas concretas, en gran parte, obnubila o minimiza el tratamiento del resto de los temas. Gran parte de los países de América rechaza las características de la orientación conceptual de la integración continental que tiene como punto de partida el tratamiento, pura y exclusivamente, de los temas de libre comercio, por sobre un concepto más abarcativo y profundo de integración continental. La sospecha de que el ALCA sólo es una extensión hemisférica del NAFTA, ha empujado a los actores, fundamentalmente sindicatos y organizaciones sociales no gubernamentales, a construir un abanico de rechazos, cuya contracara es la necesidad de estudiar y profundizar los alcances, actuales y potenciales, de los procesos de integración subregional y el tratamiento que en los mismos se realiza, de la temática sociolaboral. La Organización Regional Interamericana de Trabajadores, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, la Alianza Social Continental y una variada cantidad de centrales sindicales y organizaciones sociales diversas, son portadoras de esta necesidad y lo vienen sosteniendo cada vez con mayor énfasis, en particular en las Cumbres de los Pueblos, que se desarrollan en forma paralela a las Cumbres de las Américas.

La otra cuestión que presiona positivamente hacia un tratamiento ordenado y sistemático respecto al futuro laboral del continente viene de la mano de la existencia, precisamente, de un conjunto de procesos regionales que intentan construir la dimensión sociolaboral con caracteres originales sustentados en el diálogo social tripartito a nivel regional y con instrumentos y canales nuevos, como es el caso del MERCOSUR.

La emergencia de los temas laborales en la agenda continental tiene que ver, también, con las asimetrías entre las diferentes regiones de América, los pisos civilizatorios de protección laboral alcanzados por cada país, por cada región, las historias y estructuras de sus movimientos sindicales y las características y perfiles

en materia de intervención de las administraciones nacionales del trabajo en el sistema de relaciones laborales.

Así las cosas, las Cumbres fueron reconociendo que el empleo es la manera más directa en que se relacionan la actividad económica y el mejoramiento de la calidad de vida. Han reconocido, asimismo, que la verdadera prosperidad puede ser alcanzada a través de la protección y el respeto de los derechos básicos de los trabajadores, de la promoción de la igualdad de oportunidades de empleo y del mejoramiento de las condiciones para los trabajadores de todos los países de la región.

La Cumbre de Miami, no obstante señalar en su documento declarativo, que “resulta políticamente intolerable y moralmente inaceptable que algunos sectores de nuestras poblaciones se encuentren marginados y no participen plenamente de los beneficios del desarrollo” y de comprometerse individual y colectivamente a mejorar el acceso a la educación de calidad y a la atención primaria de la salud, así como a erradicar la pobreza extrema y el analfabetismo, no incluyó en su Plan de Acción ningún mandato específico relacionado con los temas del trabajo. La Declaración reconoce el interés de los países de América en la “creación de oportunidades de empleo que mejoren los ingresos, los salarios y las condiciones de trabajo de todos nuestros pueblos”.

Hay una mayor presencia de la temática social y laboral en la Segunda Cumbre de Santiago. Por de pronto, la Declaración final deja traslucir una mayor preocupación de los gobiernos americanos al decidir desplegar “la plena integración a la vida política y económica de las poblaciones indígenas y de otros grupos vulnerables, respetando las características y expresiones que afirmen su identidad cultural” como así también, realizar “especiales esfuerzos para garantizar los derechos humanos de todos los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias”.

“Conscientes de que el crecimiento positivo observado en las Américas en los últimos años no ha solucionado todavía los problemas de inequidad y exclusión social, estamos decididos a eliminar las barreras que niegan a los pobres el acceso a la nutrición adecuada, a los servicios sociales, a un medio ambiente sano, al crédito y a los títulos legales de sus propiedades. Proporcionaremos un mayor apoyo a las micro y pequeñas empresas, promoveremos las normas laborales fundamentales reconocidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y utilizaremos nuevas tecnologías para mejorar las condiciones de salud de todas las familias en las Américas, con el apoyo técnico de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), logrando mayores niveles de equidad y desarrollo sostenible”, dice textualmente la Declaración.

Tres temas de contenido laboral integraron el Plan de Acción de la Cumbre de Santiago, a saber: 1) Derechos Básicos de los Trabajadores; 2) Modernización del Estado en materia Laboral y 3) Trabajadores Migrantes. En relación al primer punto, los Gobiernos se comprometieron a intercambiar información sobre la legislación laboral y promover normas laborales básicas reconocidas por la OIT, reconociendo a esta organización internacional como órgano autorizado en la materia. Los gobiernos se comprometieron, asimismo, a no usar las normas laborales con fines proteccionistas. A través de la XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo se crearon dos grupos de trabajo para realizar el seguimiento de los temas laborales de la Cumbre. En uno de ellos, denominado “Modernización del Estado en la Administración Laboral” se abordan temas directamente relacionados al mandato sobre el derecho básico de los trabajadores. Los mismos se discutirán en tres subgrupos, a saber, Modernización de los Ministerios de Trabajo, Modernización de las Funciones Fiscalizadoras del Estado en materia de Derechos Fundamentales de los Trabajadores y Modernización de la Justicia del Trabajo. En el caso del segundo Subgrupo, se proveerá información y análisis a los Ministerios de Trabajo, sobre las diferentes modalidades y prácticas nacionales en la región en materia de instrumentos institucionales y legales. El tercer subgrupo, proporcionará antecedentes acerca de las prácticas nacionales y de diferentes iniciativas que

permitan formular recomendaciones destinadas a elevar la eficiencia y eficacia de las funciones jurisdiccionales y procedimientos en materia laboral y evaluará la experiencia de mecanismos prejudiciales, tales como los diferentes sistemas de mediación existentes en la región.

Resulta importante destacar que en febrero del 2000, los Ministros de Trabajo de las Américas se reunieron en Washington y se tomó nota de los cambios en los mercados de trabajo y la legislación laboral que deben evaluarse en el marco de los nuevos procesos de integración, recomendando el establecimiento de sistemas que ayuden a los trabajadores desempleados o que cambien de empleo. Por otra parte, en un informe titulado “Modernización del Estado y la Administración Laboral” de la Conferencia, se hace hincapié en temas generales de administración del trabajo, sistemas de inspección, sistemas de información y estadísticas, mecanismos de resolución prejudicial de conflictos laborales, diálogo entre trabajadores y empresa, negociación colectiva e integración de colectivos especiales en el mercado de trabajo.

En cuanto al segundo punto del mandato de la Cumbre de Santiago: modernización del Estado en materia laboral, los gobiernos se comprometieron a promover medidas de los Ministros de Trabajo para proveer programas de alta calidad, poniendo énfasis en una mayor descentralización de sus funciones; incorporar nuevas tecnologías, políticas activas sobre trabajo, mejor y más oportuna información sobre los mercados laborales y mejorar las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo; prestar especial atención a la incorporación de grupos vulnerables a la fuerza laboral; fortalecer los esfuerzos para tratar el tema de los niños trabajadores y solicitar la participación de la OIT , el BID y la OEA para que brinden ayuda a los Ministerios de Trabajo.

Con respecto a los trabajadores migrantes, los gobiernos asumieron numerosos compromisos en Santiago, entre ellos, los siguientes:

- Cumplimiento de los instrumentos internacionales y de la legislación interna en materia laboral y de derechos humanos y

protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias.

- Fomento de la información pública, para prevenir y erradicar las violaciones de los derechos humanos y eliminar todas las modalidades de discriminación contra los trabajadores migrantes, especialmente, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia conexas.
- Reafirmación de cada Estado soberano de elaborar y aplicar su propio marco y sus propias políticas de migración, incluido lo referente al otorgamiento de permisos a los inmigrantes para ingresar, permanecer y ejercer actividades económicas en plena conformidad con los instrumentos internacionales aplicables, referentes a derechos humanos y en un espíritu de cooperación. Esto incluye el cumplimiento de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, en cuanto se refiere al derecho de los nacionales a comunicarse con un funcionario consular de su propio Estado en caso de detención, sea cual fuese su situación migratoria.
- Reconocimiento, a los trabajadores migrantes, dentro de los regímenes jurídicos internos, de un tratamiento justo, tal que los Estados miembros:
  - 1) hagan aplicar las mismas condiciones de trabajo que reciben los trabajadores nacionales;
  - 2) impongan el pago de todos los salarios pendientes y el traslado de todos los efectos personales cuando el trabajador regrese a su país;
  - 3) reconozcan los derechos de ciudadanía y nacionalidad (entre otros derechos) de los hijos de los trabajadores migrantes;

- 4) promuevan la negociación de acuerdos bilaterales y multilaterales referentes al traspaso de los beneficios de la seguridad social acumulados por los trabajadores migrantes;
- 5) protejan a todos los trabajadores migrantes y a sus familias, haciendo aplicar la ley y a través de campañas de información, para que esos trabajadores no sean víctimas de explotación y abusos por vía del contrabando de extranjeros;
- 6) impidan el abuso y los malos tratos que puedan infligir a cualquier trabajador emigrante los empleadores o cualquier autoridad encargada de aplicar las políticas migratorias y los controles fronterizos, y
- 7) fomenten y promuevan el respeto por la identidad cultural de todos los migrantes.

El Plan de Acción de Santiago prevéé “...esfuerzos para promover reformas democráticas a nivel regional y local y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias...”. En tal sentido, un funcionario fue nombrado Relator Especial en la esfera de los Trabajadores Migrantes. Sus funciones pertenecen al ámbito de acción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

#### Principales actividades del Relator:

i. Cuestionario: En mayo de 1998 se envió a todos los Estados miembros un cuestionario con numerosas preguntas sobre todas las facetas referentes a los trabajadores migrantes. Hasta ahora sólo seis han respondido. El Relator aguarda la devolución de los demás cuestionarios y comenzará entonces el proceso de recopilación de datos e investigación de todo ámbito de preocupación.

ii. Visitas *in situ*: El Relator y su personal están visitando diversos establecimientos de los Estados Unidos. Entre los lugares visitados figuran

fábricas, puestos fronterizos y centros de detención. Se está entrevistando a autoridades y personas pertinentes para presentar conclusiones a la Comisión. Las visitas in situ continuarán el año próximo en diversos países. Además se prestará especial atención a la situación de los trabajadores migrantes en el curso de venideras visitas a Estados miembros, en relación con los derechos humanos.

iii. Investigación independiente: El Relator Especial y su personal participan activamente en una investigación referente a todos los ámbitos que atañen a los trabajadores migrantes y a sus derechos.

La Tercera Cumbre de las Américas realizada en Québec en abril del 2001, avanzó, en su Declaración Final sobre aspectos de la dimensión social y laboral para el continente. La Cumbre reafirmó el compromiso de “proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, incluyendo aquellos en situación de vulnerabilidad o marginalidad, los discapacitados o los que requieren protección especial”. En el mismo sentido, se asumió el compromiso de “erradicar todas las formas de discriminación, incluido el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en nuestras sociedades, así como a promover la equidad de género y a lograr la plena participación de todos los individuos en la vida política, económica, social y cultural de los países miembros”.

Específicamente en el tema laboral, los Presidentes acordaron “promover el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente e incorporadas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998” y “considerar la ratificación o adhesión a las convenciones fundamentales de la OIT, según corresponda”. A fin de avanzar en el compromiso de crear mayores oportunidades de empleo, incrementar las capacidades de los trabajadores y mejorar las condiciones laborales en todo el Hemisferio, se “reconoce la necesidad de considerar, en los foros hemisféricos e internacionales pertinentes, las cuestiones de la globalización relacionadas con el empleo y el trabajo”. La Cumbre impulsa

que el seguimiento de los temas relacionados con la globalización que impactan sobre el empleo y el trabajo, sea tÁrea de la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo.

Los Presidentes de las AmÉricas declaran recibir con beneplácito las contribuciones de la sociedad civil, incluidas las de las organizaciones empresariales y sindicales, al Plan de Acción de la Cumbre.

El Plan de Acción revela la asunción de compromisos importantes en materia laboral. La Cumbre reafirma ‘la importancia fundamental de la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, recibiendo con beneplácito el avance logrado en el Plan de Acción adoptado en 1998, y apoyarán el proceso preparatorio para la Duodécima Conferencia en 2001, así como ordenarán a sus Ministros hacer nuevos progresos con base en la *Declaración de Viña del Mar* que estuvo centrada en las dimensiones sociales de la globalización y la modernización de los Ministerios del Trabajo, cooperando en el estudio de las dimensiones laborales del proceso de las Cumbres de las AmÉricas, a fin de identificar las áreas de consenso y cuestiones que requieren deliberaciones adicionales...’

Los paÍses miembros declaran su respeto por ‘la *Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptada en 1998, adoptarán e implementarán legislación y polÍticas que permitan la aplicación efectiva de normas laborales fundamentales reconocidas por la OIT, y considerarán la ratificación e implementación de los principales convenios de la OIT’.

Aparece en el Plan de Acción la mención a la consulta regional. Los Estados ‘consultarán y coordinarán , nacional y regionalmente, en los foros apropiados, con miras a contribuir para elevar los niveles de vida y mejorar las condiciones de trabajo de todas las personas en las AmÉricas; crearán un proceso para una mejor colaboración y coordinación sobre las dimensiones laborales del proceso de la Cumbre de las AmÉricas, entre los Ministerios de Trabajo y otros



ministerios apropiados e instituciones internacionales claves en las Américas que tengan un rol crítico en la mejora de las condiciones laborales, en particular la OEA, la OIT, la CEPAL, al igual que el BID y el Banco Mundial”.

Los países se comprometen a crear “nuevos mecanismos para aumentar la eficacia de los proyectos y otros tipos de ayuda técnica destinados a aumentar la capacidad de las economías más pequeñas y sus instituciones con el objeto de implementar en forma efectiva las leyes y normas laborales, así como para fomentar la igualdad de oportunidades de género, entre otras, en estrategias de creación de empleo, capacitación, aprendizaje permanente y programas de desarrollo de recursos humanos con el fin de promover el acceso a más y mejores empleos en la nueva economía”.

El tópico del fortalecimiento de las administraciones del trabajo aparece como prioridad en el Plan de Acción. Así, se manifiesta la obligación de “fortalecer la capacidad de los Ministerios de Trabajo para desarrollar e implementar políticas efectivas de trabajo y de mercados de trabajo; colaborarán con empleadores y organizaciones de trabajadores para desarrollar y generar información sobre mercados de trabajo; participarán en el diálogo, consultas tripartitas y estrategias de solución de controversias; y adoptarán estrategias y programas continuos como un elemento central del desarrollo profesional en el mercado laboral.”

El Trabajo Infantil se manifiesta como preocupación central de los Estados , los que “continuarán trabajando para lograr la eliminación del trabajo infantil y, como prioridad promoverán la ratificación e implementación hemisférica del *Convenio 182 de la OIT sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil de 1999*, trabajarán para adecuar las leyes, reglamentos y políticas nacionales de conformidad con este Convenio, y tomarán medidas inmediatas para eliminar las peores formas de trabajo infantil”.

Por último, la Cumbre insta a los Estados miembros a ‘promover y proteger los derechos de todos los trabajadores, en particular los de las mujeres trabajadoras y tomarán acciones para eliminar las barreras estructurales y legales, así como las actitudes estereotipadas respecto a la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo, abordando, entre otras, los prejuicios de género en la contratación; las condiciones de trabajo; la discriminación laboral y el acoso sexual; la discriminación en materia de beneficios sociales; la salud y seguridad ocupacional de las mujeres; la desigualdad de oportunidades de progreso profesional y la igualdad en materia salarial’.

Se observa, asimismo, una preocupación sobre la problemática de las migraciones, sobre todo las laborales y, en particular las transfronterizas apoyando programas de cooperación al respecto, ‘tanto en los países de origen como en los de destino, como medio para incrementar el crecimiento económico, con pleno conocimiento del papel que la cooperación en educación y capacitación puede jugar en la mitigación de cualquier consecuencia adversa del movimiento de capital humano de países más pequeños y menos desarrollados’; los países ‘buscarán asegurar que los migrantes tengan acceso a los servicios sociales básicos, de manera consistente con el ordenamiento jurídico de cada país’.

### **EL AMBITO ESPECIALIZADO: LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE TRABAJO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**

Según la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), las Conferencias Interamericanas de la OEA, entre las que se encuentra la Conferencia Interamericana de Trabajo, constituyen uno de los medios a través de los cuales la Organización realiza sus fines.

La Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo es por lo tanto una Conferencia Especializada de la Organización de los Estados Americanos y es el órgano central del Sistema Interamericano de Trabajo. La

Conferencia es de carácter intergubernamental y tiene por objetivo efectuar periódicamente una revisión de la situación laboral en el hemisferio y formular políticas de cooperación regional en materia sociolaboral. La Conferencia cumple sus funciones por medio de sesiones ordinarias y extraordinarias y de las reuniones de sus órganos asesores. Estas reuniones se realizan en el ámbito del Consejo Interamericano de la OEA para el Desarrollo Integral. La Unidad de Desarrollo Social y Educación de la Secretaría General de la OEA funciona como la Secretaría Técnica de la Conferencia.

Los órganos asesores de la Conferencia son: El Comité Técnico Permanente sobre Asuntos Laborales (representantes técnicos de alto nivel de los Ministros de Trabajo); el Consejo Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (representantes de las asociaciones de empleadores); y el Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (representantes de las confederaciones nacionales de trabajadores). El Grupo Coordinador Interinstitucional para la cooperación técnica externa en el campo laboral es otro órgano asesor de la Conferencia. Este grupo está integrado por los representantes del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, y la Organización Internacional para las Migraciones.

La Conferencia se reúne en forma ordinaria cada tres años, como mínimo, pudiendo reunirse con carácter extraordinario cuando lo disponga la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, por iniciativa propia o a instancias del Consejo Permanente o del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral.

La Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo ha realizado hasta la fecha once reuniones ordinarias. La primera reunión se realizó en Santa Fé de Bogotá del 5 al 11 de mayo de 1963. Esta Conferencia fue convocada por el Consejo Permanente de la OEA, en el marco de la Alianza para el Progreso, con el objeto de hacer recomendaciones y planes y adoptar

resoluciones sobre los aspectos sociales del desarrollo económico de las Américas. Esta primera Conferencia aprobó la Resolución de Cundinamarca que contiene ocho principios y treinta y nueve recomendaciones en el campo sociolaboral.

La Segunda Conferencia tuvo lugar en Carabellada, Venezuela, del 7 al 14 de mayo de 1966. En esta reunión se establece un Plan de Acción en el que se propone, entre otras cosas, la creación de un Consejo Nacional de Recursos Humanos, una reunión de la Conferencia, por lo menos una vez cada tres años, la creación de un Comité Técnico en Asuntos Laborales, adscrito al Consejo Interamericano Económico y Social y a la Secretaría General de la OEA como Secretaría del Comité.

La tercera reunión tuvo lugar en Washington, DC, del 10 al 17 de octubre de 1969. Como parte de la Segunda Década del Desarrollo, la Conferencia acuerda un conjunto de principios y un programa laboral con el fin de acelerar el proceso de integración de América Latina, estudiar los medios de reforma de las empresas, mejorar las condiciones del empleo, la participación social y los términos del intercambio comercial que agravan la situación del desempleo. A lo anterior se agregan recomendaciones específicas en estas mismas áreas.

La cuarta reunión de la Conferencia se realizó en Buenos Aires, Argentina, del 17 al 27 de noviembre de 1972. En esta reunión se aprobó la Declaración de Buenos Aires sobre empleo y trabajo, se revisó el régimen del Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE) y se instó a los Gobiernos a que crearan y fortalecieran los bancos de los trabajadores.

La quinta reunión se celebró en Guatemala del 21 al 28 de noviembre de 1975. En ella se suscribió un Plan de Acción que contiene como una de sus recomendaciones la creación de instituciones de investigación, enseñanza y capacitación de los trabajadores auspiciadas por las propias instituciones sindicales y establece el Comité Asesor de Empleadores en Asuntos Laborales (CEATAL). El Plan contempla así mismo una referencia al tratamiento laboral de

los trabajadores migrantes frente a los trabajadores nacionales y recomienda la realización de estudios sobre medidas para lograr la equidad social y la integración cultural de los trabajadores en los países receptores de migraciones laborales.

La sexta Conferencia Interamericana se realizó en Lima, Perú, del 26 de noviembre al 1 de diciembre de 1978. En esta reunión se suscribió la Carta Sociolaboral de Lima. Allí se recomienda realizar reuniones anuales de los Comités de CEATAL y COSATE, se establece que el Representante de la Conferencia ante los órganos competentes de la Organización sea el ministro del país sede de la anterior conferencia y que las Conferencias Interamericanas de Ministros de Trabajo se celebren cada dos años a fin de dar continuidad al Sistema Interamericano de Trabajo. Se solicita, por otra parte, a las instituciones sindicales fortalecer y apoyar los colegios laborales y se recomienda a los gobiernos la creación de comisiones nacionales e intersectoriales para preparar planes de acción sobre los mandatos y recomendaciones de las Conferencias Interamericanas de Ministros de Trabajo, relativos a la incorporación de la mujer en la fuerza de trabajo. Se solicita también la colaboración técnica y financiera de los organismos internacionales para elaborar un Plan Regional en esta materia.

La séptima reunión de la Conferencia se llevó cabo en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 29 de enero de 1982. En esta reunión se emitió la Declaración Sociolaboral de Santo Domingo; entre sus recomendaciones figura el fortalecimiento de los programas de acción, actividades educativas, programas y acciones orientados a la mujer trabajadora, se reiteran temas como los bancos de trabajadores y los colegios laborales, la seguridad social y salud ocupacional. Además, se hace una evaluación de las seis primeras Conferencias y se pide a los organismos de trabajadores, empleadores y organismos internacionales que profundicen su conocimiento sobre los problemas de productividad económica y desarrollen su capacidad institucional para brindar recomendaciones prácticas sobre el fomento de la productividad y la distribución equitativa de sus beneficios.

La octava reunión se celebró en San José, Costa Rica, del 7 al 11 de octubre de 1985. Esta reunión emite la Declaración de San José, en la que se exhorta a los Ministerios de Trabajo a promover mecanismos y sistemas adecuados para la comunicación e interacción entre los trabajadores de la región.

Incapaces de volver a reunirse después de la reunión celebrada en Costa Rica, en octubre de 1985, la novena Conferencia de Ministros de Trabajo tiene lugar en Guatemala, del 11 al 13 de noviembre de 1992. La Declaración de Guatemala establece que el crecimiento económico debe armonizarse con el concepto de desarrollo humano lo que implica la promoción de empleo bien remunerado, ingresos equitativamente distribuidos y el bienestar que conlleva el disfrute de salud, educación y vivienda digna. Mediante esta Declaración, los Ministros reconocen igualmente que el tripartismo, el diálogo, la negociación, el consenso y la concertación entre los sectores sociales constituyen los mecanismos más adecuados para asegurar la institucionalidad laboral y para alcanzar los objetivos comunes del desarrollo. Entre sus resoluciones se encuentra el apoyo a la pequeña empresa.

La décima reunión de la Conferencia se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, los días 2 y 3 de octubre de 1995. La Declaración de Buenos Aires considera que la integración económica y los intercambios comerciales deben contribuir a estimular el desarrollo económico y social mediante la creación de grandes posibilidades de progreso para permitir la eliminación de las desigualdades económicas y sociales. Considera, asimismo, que la integración debe alcanzar la armonización progresiva de los regímenes de relaciones laborales, inspirándose en los principios internacionalmente reconocidos por la OIT y en la promoción de la aplicación rigurosa de los derechos de los trabajadores, consagrados en las leyes de cada país y en los instrumentos emanados de dicho organismo. Se establecen en aquella ocasión cuatro grupos de trabajo encargados de promover los objetivos de la Declaración en materia de: modernización de los ministerios de trabajo, diálogo social; la fuerza de trabajo del futuro: la

reconversión productiva y formación profesional; la integración económica y su incidencia sobre el empleo e información sobre los mercados de trabajo.

La undécima Conferencia Interamericana se realiza en Viña del Mar, Chile, del 20 al 22 de octubre de 1998. Allí se aprueba la Declaración y el Plan de Acción de Viña del Mar. La Declaración se enmarca en las orientaciones y compromisos de la I y II Cumbre de las Américas y en la Declaración de Buenos Aires, suscrita en la X Conferencia de Ministros de Trabajo. La Declaración y el Plan de Acción de Viña del Mar se formulan en el contexto de los temas de la globalización de la economía y su dimensión social y laboral, así como la modernización del Estado y la administración laboral, más específicamente la de los ministerios de trabajo. El Plan de Acción abarca ocho temas: las reformas de los mercados de trabajo, las relaciones laborales, la capacitación de la fuerza de trabajo, la protección de los trabajadores en paro, los sistemas de información laboral, el cumplimiento de las normas laborales, la modernización de la justicia laboral, el diálogo social, la negociación y la negociación colectiva. Se establecieron dos grupos de trabajo encargados de impulsar el cumplimiento del Plan en estas materias. También se acordó celebrar una reunión de evaluación de los progresos en la implementación del Plan de Viña del Mar dentro de los dieciocho meses siguientes.

La duodécima Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo marcó un punto de inflexión desde el punto de vista de la jerarquización temática y la organización del trabajo de la CIMT entre reunión y reunión.

En Octubre de 2001, la Ministra de Trabajo de Canadá fue la anfitriona de dicha Conferencia en Ottawa. A la misma asistieron ministros de 34 países acompañados de más de 200 participantes, entre otros, altos funcionarios gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, prensa nacional e internacional y observadores de otros muchos países. Es de destacar que, desde 1963, los Ministros de Trabajo de las Américas se han reunido escasamente para promover la cooperación hemisférica.

En octubre la Ministra canadiense Bradshaw pasó a ocupar la Presidencia de la Conferencia hasta la celebración, en el 2003, de la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo en Brasil, encargándose hasta dicho evento de la convocatoria y debates ideados para avanzar en la implementación del Plan de Acción de la Conferencia.

La Conferencia de Ottawa se propuso grandes metas y continuó con los debates sobre asuntos laborales que los líderes y Jefes de Estado mantuvieron en la Cumbre de las Américas en abril. En la misma, los Gobiernos renovaron sus compromisos con la integración hemisférica y la responsabilidad nacional colectiva de mejorar el bienestar económico y seguridad de sus ciudadanos. Una importante decisión se promovió en esta reunión: la necesidad de una mayor cooperación entre los Estados miembros de la OEA, la OIT y otras instituciones internacionales claves.

La Conferencia ubicó en un marco de importancia jerárquica el debate sobre la dimensión laboral en los procesos de integración económica y la promoción de los derechos básicos de los trabajadores, es decir, los estándares laborales fundamentales. Los mismos, como es sabido, se refieren a la libertad de asociación y a negociar colectivamente, la prohibición de trabajos forzados y del trabajo infantil así como, la discriminación en el empleo.

La cuestión de las administraciones públicas en materia laboral no ha sido ajena a la preocupación de los Ministros. Los debates en este sentido se centraron en la dimensión social y laboral de la globalización y la modernización de los Ministerios de Trabajo.

La Conferencia de Ottawa reconoce, en su Declaración Final, que las deliberaciones realizadas en su seno, han tenido lugar en el contexto de las metas establecidas en la Declaración de la Tercera Cumbre de las Américas.. En tal sentido, la Declaración recuerda el compromiso de los líderes hemisféricos de



lograr un Plan de Acción coherente, enfocado a mejorar el bienestar político, económico y social de las ciudadanas y ciudadanos de las Américas.

Los Ministros reconocen que es fundamentalmente importante que la economía y las empresas sirvan a la gente y que se aplique el concepto de “trabajo decente” de la OIT. En tal sentido, se acuerda promover y respetar los derechos básicos de los trabajadores conforme a lo establecido en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. A tal fin, se toma nota del acuerdo en adoptar e implementar legislaciones y políticas que permitan la aplicación efectiva de normas laborales fundamentales reconocidas en la Declaración, haciéndose un llamado a la OIT para aumentar la asistencia a los Estados miembros con el fin de alcanzar estos objetivos

Las políticas de empleo y el diálogo social aparecen como objetivos vitales para los participantes. Se decide promover la seguridad del empleo de manera concomitante con el crecimiento económico, realizar acciones para generar empleo como mecanismo eficaz para combatir la pobreza, desarrollar mecanismos para asistir a los trabajadores en períodos de desempleo y fortalecer la cooperación y el diálogo social en materia laboral entre gobiernos, trabajadores, empleadores y sus organizaciones.

Los países se comprometen a proveer a los trabajadores migrantes las mismas protecciones legales de las condiciones de trabajo que se otorgan a los ciudadanos de cada país.

Las cuestiones del comercio y su vinculación con el nivel de vida de los pueblos también se encuentran presentes en la Declaración de Ottawa. Así, se expresa el compromiso de examinar “las implicaciones laborales de la Declaración de la ciudad de Québec”, que afirma que “el libre comercio, sin subsidios ni prácticas desleales, acompañado de flujos crecientes de inversión productiva y de una mayor integración económica, favorecerá la prosperidad

regional, permitiendo elevar los niveles de vida y mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas".

La Conferencia avanza en términos políticos al lograr el compromiso de examinar las dimensiones laborales del proceso de la Cumbre de las Américas a fin de identificar las áreas de consenso y las cuestiones que requieren deliberaciones adicionales, y en particular, en la creación de un proceso para conseguir una mejor colaboración y coordinación en estos asuntos con otros ministerios. Se decide un trabajo de colaboración y cooperación con instituciones internacionales clave de las Américas que tengan un papel crítico en la mejora de las condiciones laborales, incluidos la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Banco Mundial.

Los compromisos para fomentar la igualdad de oportunidades de género, entre otras, en las estrategias de promoción de empleo, la capacitación, el aprendizaje permanente y los programas de desarrollo de recursos humanos, con el fin de promover el acceso completo y equitativo a más y mejores empleos, se multiplican.

La eliminación del trabajo infantil y, como prioridad, la promoción de la ratificación y aplicación hemisférica del *Convenio No. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (1999)*, vuelve a presentarse en el concierto de las naciones de América, como un tema sustancial. Surge entonces, el compromiso de trabajar para adecuar todas las leyes, reglamentos y políticas nacionales de conformidad con este Convenio y tomar medidas inmediatas para eliminar las peores formas de trabajo infantil.

Asimismo, la perspectiva de género en el desarrollo y aplicación de todas las políticas laborales, la promoción de la conciliación entre la vida familiar y laboral, la protección de los derechos de las mujeres trabajadoras, así como la eliminación de las actitudes estereotipadas con respecto a la igualdad

entre hombres y mujeres en el trabajo, generan la atención de la Conferencia, que llama a abordar los prejuicios de género en la contratación, las condiciones de trabajo, la segregación y el acoso ocupacional, la discriminación en materia de beneficios de protección social, la salud y seguridad ocupacional de las mujeres, la desigualdad de oportunidades de progreso profesional y en materia salarial.

Por último, se valora las contribuciones de la sociedad civil, incluidas las empresas y organizaciones laborales, y de manera particular, los aportes del Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE) y la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEATAL) al tiempo que se afirma que la apertura y transparencia son vitales para promover la concientización pública y la legitimidad de las tÁreas, finalizando con un llamado a todas las ciudadanas y ciudadanos de las Américas a que contribuyan a la labor de los Ministros que se comprometen, asimismo, a cooperar con el sector no gubernamental.

Los Ministros se comprometen a:

**a)** - Desarrollar y poner en práctica un Plan de Acción basado en esta Declaración y en la Declaración y Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, avanzar con base en la labor de la XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo y dedicar los recursos necesarios para este fin.

**b)** - Establecer dos grupos de trabajo: uno examinará las dimensiones laborales del proceso de la Cumbre de las Américas, incluidas las cuestiones de la globalización relacionadas con el empleo y el trabajo, para identificar las áreas en las que existe acuerdo y los asuntos que requieren mayores esfuerzos, y para crear un proceso de mejor colaboración y cooperación en estas dimensiones laborales con otros ministerios gubernamentales. El otro grupo seguirá concentrándose en desarrollar la capacidad de los ministerios de trabajo y sus instituciones para poner en práctica de manera eficaz la legislación laboral y hará esfuerzos especiales para promover la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo* y su Seguimiento en el Hemisferio.

c) - Mejorar la colaboración y coordinación con las instituciones internacionales clave del Hemisferio que juegan un papel crítico en la mejora de las condiciones laborales, en particular la OEA, la OIT, el BID, la OPS y la CEPAL, así como el BDC y el Banco Mundial.

d) - Organizar la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo en Río de Janeiro, República Federativa del Brasil, en el año 2003.

### **LOS GRUPOS DE TRABAJO DE LA CIMT**

Para un análisis de la labor entre cada Conferencia y el grado de avance planificado y logrado resulta apropiado reseñar el debate vigente entre los países que se materializa en la reunión de los Grupos de Trabajo establecidos.

La reunión de Santo Domingo de abril de 2002 resultó ser el primer encuentro desde Ottawa de los Grupos de Trabajo. El Grupo de Trabajo 1 fue efectivamente creado por el Plan de Acción de la XII CIMT. Su mandato consiste en examinar las dimensiones laborales del proceso de Cumbres de las Américas y crear un proceso para mejorar la colaboración y coordinación entre los Ministerios de Trabajo y otros Ministerios pertinentes e instituciones internacionales claves.

La introducción en el temario de su primera reunión de las dimensiones laborales de la integración, las dimensiones laborales del libre comercio: perspectivas de las Américas y Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión Social Europeo, habría de disparar un más que interesante debate acerca de la relación existente entre libre comercio y dimensiones laborales. En el balance de los principales procesos en marcha en el continente americano se pudo constatar que los procesos del NAFTA, a través de su Acuerdo Laboral Complementario y el resto de los que realizaron sus informes, se encuentran en etapas de inicio muy lentas en relación a la incorporación de las temáticas sociales y laborales.

Por su parte, el Grupo de Trabajo 2 tiene como mandato las tÁreas de Desarrollo de la capacidad de los Ministerios de Trabajo y la Promoción de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.

Sin duda, es el Grupo de Trabajo 1 el ámbito natural de debate del tratamiento de las cuestiones sociolaborales del hemisferio. Es de allí de donde saldrá algún esbozo de diseño armonizador o de construcción sociolaboral y, hasta eventualmente algún instrumento normativo regional, que equilibre el peso del debate con las cuestiones económicas y comerciales. De hecho es a este Grupo de Trabajo que la Séptima Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio, celebrada en Quito en noviembre de 2002, le comunica, en su Declaración Final, sus deseos de conocer los resultados de sus debates. *La Declaración de Quito*, no obstante dejar aclarada en su *apartado 9*, la idea de “asegurar, **de conformidad con nuestras respectivas leyes y reglamentos**, la observancia y promoción de las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas, renovando nuestro compromiso de respetar la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, de **la OIT**, de 1998, **reconociendo que dicha Organización es la entidad competente para promover, establecer y ocuparse de esas normas fundamentales del trabajo**”, en su *apartado 10* destaca “**que la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), actuando en la Declaración y el Plan de Acción de la Cumbre de Quebec, estableció en su Conferencia de Ottawa (2001) un Grupo de Trabajo Relativo a las Dimensiones Laborales en el Proceso de las Cumbres de las Américas, para examinar, entre otras, las cuestiones de la globalización relacionadas con el empleo y el trabajo, cuyos resultados apreciaríamos conocer**”.

El Grupo de Trabajo 2 trata temas que los países miembros receptan y tratan desde una óptica más nacional y en relación a posibles esquemas de cooperación. La visión que prima en el tratamiento de la modernización de las administraciones del trabajo tiene que ver con el desarrollo de la capacidad de los Ministerios en temas como la inspección laboral, construcción de estadísticas

laborales, lucha contra el trabajo infantil, etc. y no con el desarrollo de nuevos perfiles de la administración laboral en la cobertura de demandas que plantean los esquemas de integración. De allí la importancia otorgada a la promoción de Programas Consolidados realizados a través de las diferentes administraciones laborales a los efectos de crear un portfolio de Programas que puedan ser diseminados en la región a modo de buenas prácticas laborales, tal cual lo impulsa la OEA. Por otra parte, lo relacionado con la promoción de la Declaración de la OIT de 1998, es de carácter estrictamente nacional ya que no se prevén mecanismos regionales de promoción de la misma.

### **EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES**

Los interlocutores sociales, que participan en el Sistema Interamericano como asesores de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, a través del COSATE (Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico) y CEATAL (Comisión Empresarial de Asesoramiento técnico en Asuntos Laborales), se limitan, por el momento, estrictamente a emitir sus opiniones en relación a los temas que se tratan, sin haber llegado a formular estrategias o promover objetivos puntuales. Por un lado, COSATE se integra con las centrales sindicales adheridas a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores y ha asumido un papel de oposición al ALCA expresado en su participación en la Alianza Social Continental, un agrupamiento hemisférico integrado por organizaciones sindicales y organizaciones no gubernamentales de diversa naturaleza que participan activamente en las movilizaciones y demostraciones anti-ALCA. Expresan, no sin razón, la oposición a la direccionalidad del proceso, la escasez o casi inexistente consulta a los sectores de la sociedad civil y el secreto de los contenidos de su implementación.

El sector empresario se manifiesta, obviamente, a favor del ALCA y posee un canal específico para su participación: el Foro Empresarial de

las Américas. De esta manera, el sector empresario es el único ámbito privado reconocido por la estructura institucional del ALCA. No obstante ello, CEATAL participa activamente del Sistema Interamericano de Trabajo, aunque con las limitaciones, compartidas con el sector sindical, precedentemente mencionadas.

### **ALGUNAS CONCLUSIONES**

Parece evidente que el desarrollo de un área de libre comercio en América no resulta atrayente para un sinnúmero de países del continente, en tanto y en cuanto este proceso se vislumbra sólo como estrategia y no como proceso de desarrollo de las potencialidades del hemisferio en su conjunto, que permita la elevación de la calidad de vida de amplios sectores de las poblaciones de esos países y subregiones del continente. Existe la percepción y en algunos casos la certeza de que el ALCA se plantea como un sucedáneo de la globalización direccionada por las tesis neoliberales que, en lugar de posibilitar el aprovechamiento masivo y expansivo de las potencialidades del salto tecnológico, sólo ahondó la brecha existente entre países ricos y pobres y dentro de ambos, profundizó la fragmentación y el carácter dual de sus mercados de trabajo. Esta situación se solidifica en estos últimos tiempos porque ciertos procesos de integración subregional, como el MERCOSUR, han ingresado en una etapa de consolidación política lo que ha permitido la presencia regional en las negociaciones comerciales, por un lado, y la nueva situación internacional planteada a partir de la escalada bélica norteamericana al margen de la participación de los organismos internacionales.

Como señala Godio, el ALCA sólo podría llegar a contar con consenso en nuestras sociedades en la medida en que se materializara el mismo sobre propuestas económicas y sociales que contemplan el equilibrio continental y la promoción de las sociedades del sur. En el núcleo de este último aspecto se encuentra la idea de la construcción de una eventual Comunidad Económica de las

Américas. Esta construcción es la única que daría cuenta de las profundas asimetrías existentes en el hemisferio y debería partir de los estadios actuales de desarrollo de los diversos procesos que tienen lugar en el continente.

Sin embargo, ello resulta difícil y lejano, si se tiene en cuenta la hegemonía y el desarrollo de la construcción del área de libre comercio. Más allá de las posiciones encontradas respecto a su advenimiento, con solo observar los ámbitos nacionales dedicados a este proceso es fácil descifrar el avance de esta construcción, sin esperar que otros tópicos, funcionales a un esquema de integración más profunda, irrumpen en el escenario. Por otra parte, como lo mencionábamos precedentemente, se percibe una negativa a tratar temas que tengan que ver con mecanismos que avancen en el procesamiento de asimetrías en el desarrollo regional, desigualdades sociales pronunciadas o diferenciales en materia de procesos productivos e infraestructura como el sistema de Fondos de Cohesión en la Unión Europea.

Quienes impulsan el ALCA de signo librecambista y empresarial no alcanzan a visualizar que existe una relación entre mercado y democracia y que la misma no es automática y que, mucho más en las comunidades latinoamericanas, dicha relación tiene que ver con la estabilidad democrática. Dicho de otra manera, la estabilidad democrática sólo será garantizada con mercados regulados para garantizar el crecimiento económico con plena vigencia de los derechos humanos, sociales y laborales y la erradicación de la pobreza.

Es interesante prestar atención a la posición sustentada por el Ministerio de Trabajo de Argentina en la última reunión del Grupo de Trabajo 1 de la CIMT, celebrada en Montevideo, posición acompañada por el COSATE y que contó con la simpatía de varios países de América Latina y la OIT en el sentido de tomar nota de la particular situación de la región. El Cono Sur de América Latina atraviesa una delicada crisis social en la que destacan la dramática situación de millones de compatriotas que han caído sistemáticamente en la exclusión, la pobreza y la marginalidad. Aunque con diversidad de causas y de estructuras de sus mercados de trabajo Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay



sufren la desestructuración de sus realidades sociolaborales, esquemas de crecimiento económico sin empleo y generación de una fuerte precariedad e informalidad laboral. En este mismo camino de análisis, distintas regiones del continente enfrentan otras manifestaciones puntuales surgidas de una misma realidad socioeconómica. Incluso los EEUU se encuentran con mercados de trabajo con alta informalidad, débil presencia sindical o aumento significativo de pobreza estructural y marginalidad de amplios colectivos laborales.

Esta realidad debe tenerse en cuenta al momento de discutirse en el continente las posibilidades de su integración, como así también la necesidad de observar las cuestiones de corto, mediano y largo plazo. Para la región del Cono Sur de América Latina, el problema de la exclusión social resulta un componente sustancial de cualquier análisis de corto plazo en términos de integración. Las poblaciones de los cuatro países mercosureños sólo pueden visualizar estos procesos como positivos, en la medida que los mismos den respuesta a las demandas de empleo y acceso a niveles de vida dignos.

Los ámbitos sociolaborales de debate instalados en el hemisferio americano constituyen una instancia concreta de rediseño, a escala continental, de un nuevo mercado de trabajo americano y de un nuevo sistema de relaciones laborales ampliado.

En esta línea de pensamiento, Argentina planteó en Montevideo la necesidad de profundizar la dimensión social de la Cumbre de las Américas con el desarrollo de políticas concretas, profundizando una mayor presencia de la OIT y de los órganos financieros de la región, a partir de los denominados **Puntos Focales de Desarrollo (PFD)** de políticas regionales orientadas al trabajo decente y a la conformación de una dimensión sociolaboral del proceso de Cumbres.

La política de centralizar buenas prácticas laborales a partir de las experiencias existentes en los distintos procesos de integración subregional vigentes en el continente y los intentos por coordinar y armonizar dichas prácticas resulta una tÁrea

muy compleja y lenta, frente a la velocidad de avance y concreción del área de libre comercio.

Conforme los definía el Documento de Trabajo presentado por el Ministerio de Trabajo de Argentina, los PFD constituyen núcleos temáticos estructurados a partir de las problemáticas más graves, de mayor impacto, para cada región. El objetivo es que en cada región se constituya un ámbito tripartito de enlace con la OEA, la OIT y los organismos financieros del continente, a través del cual se canalice la cooperación y la ayuda teniendo como objetivo primordial el avance hacia la resolución del problema caracterizado como central para cada región.

Descentralizar, concentrar los esfuerzos fortaleciendo en el nivel regional a los sujetos del sistema de relaciones laborales y priorizando áreas específicas de intervención, puede constituirse en un accionar de resultados, enfocado hacia la promoción de políticas de desarrollo.

Se plantea, en la propuesta, la creación de **Puntos Focales de Desarrollo** regionales tripartitos de intervención de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo –con sus órganos de representación de trabajadores y empresarios-, con participación de la OEA, la OIT y el BID.

Dicha intervención regional, tendrá en cuenta un aspecto concreto – sin perjuicio de que en el futuro se amplíe- relacionado con la necesidad sociolaboral de la región a partir de las temáticas del trabajo decente.

De esta forma, se daría respuesta sobre el terreno a las urgencias de la región con los sectores del capital y el trabajo, proponiendo planes, cursos de acción, cooperación, con propuestas y resultados específicos a fin de generar **tendencias al desarrollo social**.

Debe recordarse lo afirmado ante la Conferencia Internacional del Trabajo del 2001: ‘Las dificultades con que tropiezan las políticas tradicionales de

ajuste estructural de las instituciones de Breton Woods se deben en parte a que no han incorporado estos objetivos –el empleo, los derechos, la protección social y el diálogo social-; por ende las estrategias de reducción de la pobreza no tendrán éxito a menos que incluyan a esos mismos objetivos” (conforme “Reducir el déficit del trabajo decente: un desafío global”. Memoria del Director General a la 89° Conferencia de Ministros de Trabajo).

La experiencia del MERCOSUR ha venido enseñando que la vigencia de un derecho del trabajo fructífero en materia normativa, acompañado por un Estado en el pleno ejercicio de sus funciones de equilibrio, redundó en la vertebración de pisos civilizatorios de protección laboral y social relativamente altos en la región.

Sin embargo, en la actual etapa de la globalización, nuestros países se han visto enfrentados a una desarticulación del entramado normativo sociolaboral que, aunque en algunos casos no ha tocado el núcleo duro de contenidos normativos básicos de carácter laboral, la propia realidad se ha encargado de perforarlos, merced a los guarismos de desempleo, subempleo, exclusión y pobreza.

Se ha producido un relajamiento en el cumplimiento de la normativa laboral acompañado, en variadas ocasiones, de la defección en materia de inspección laboral por parte de las administraciones nacionales y provinciales del trabajo y de una situación de crisis real de regiones productivas enteras y de situaciones de crisis de empresas con problemas financieros, de costo y de mercado.

En la actualidad, en nuestros países, la prioridad es la instrumentación de políticas sociales efectivas que posibiliten la inmediata incorporación de nuestros ciudadanos, atacados por los flagelos precedentemente mencionados, a niveles mínimos de inclusión social, con prioridad en la inserción laboral productiva y la formación profesional. No otra cosa es el Plan Jefes y Jefas de Hogar en Argentina y el objetivo de Brasil con su Plan Hambre Cero.

La construcción sociolaboral del MERCOSUR ha tomado nota de esta particular realidad. El instrumento de la dimensión sociolaboral del proceso es la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, un conjunto de derechos laborales y sociales que los Estados miembros se comprometen a cumplir y a respetar. La Declaración crea, en su propio articulado, la Comisión de Seguimiento, de composición tripartita y auxiliar del GMC (Grupo Mercado Común). Esto es, se ha instaurado el diálogo social regional para ofrecer a los gobiernos políticas concretas de desarrollo hacia el cumplimiento de los derechos comprometidos en la Declaración.

Se ha elegido este camino, más lento, pero más consistente que los sistemas de armonización legislativa que son, por otra parte, de más largo aliento.

Así, si se tuviera que definir el **Punto Focal de Desarrollo** para la región del MERCOSUR se señalaría que el mismo tendría como eje los sistemas de inclusión social y su vinculación con la creación de empleo productivo y decente. El resto de las temáticas laborales deberían debatirse en función de este objetivo central.

Estos Puntos Focales de Desarrollo tendrían 3 efectos estimulantes para la región y para el desarrollo de un costado social en el marco del proceso continental:

- 1) Los procesos de integración subregional encuentran respuesta a sus problemáticas más inmediatas en el marco de políticas concretas conocidas y esbozadas mancomunadamente con los ámbitos continentales específicos (Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo);
- 2) La creación de una red sociolaboral continental entre los componentes de los Puntos Focales de Desarrollo, la OEA, la OIT y los organismos financieros del continente y
- 3) La correcta y coherente canalización de recursos de cooperación hacia políticas planificadas en forma concertada con los Estados y los interlocutores sociales, que tengan en cuenta la construcción normativa futura y las buenas prácticas, por un lado y la aplicación de políticas de cooperación para el objetivo prioritario de Punto Focal de Desarrollo.

Resulta evidente que los debates y estrategias en el ámbito de la CIMT y sus Grupos de Trabajo se irán constituyendo en la argamasa requerida y adeudada hasta el momento, de contenidos sociales y laborales para integrar el continente desde un enfoque más amplio que el de una zona de libre comercio. Debatir un esquema de integración para las Américas enfrenta a nuestras naciones con una opción previa y fundamental: ¿qué tipo de sociedad se pretende para el continente, sociedad de mercado o sociedad del trabajo?

Un diseño de integración continental habrá de encarar tareas políticas y técnicas en todo el Continente por la recuperación de los valores y políticas económicas que hagan posible construir sociedades basadas en el trabajo estable y el pleno empleo.

## **CONSULTAS BIBLIOGRAFICAS Y DOCUMENTALES**

- 1) Páginas WEB del Proceso de Cumbres de las Américas y de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo.
- 2) CORTINA, Rubén. ‘El componente sociolaboral del MERCOSUR’. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) – 1998.
- 3) OCDE – Comercio Internacional y estándares laborales básicos – Traducción y Edición de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México – 2000.
- 4) Revista del INTAL No. 7/8 (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) - ‘Integración y Comercio’ – 1999.
- 5) GODIO, Julio. ‘Reflexiones sobre Políticas de Progreso frente al Impacto de la Globalización en el Continente Americano’ – Documento para la Conferencia Continental de la ORIT-CIOSL sobre ‘Sindicatos por el Desarrollo Democrático con Justicia y Libertad’ – Abril 2001 – Editado por el Instituto del Mundo del Trabajo.
- 6) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina. Documento de Trabajo para la reunión del Grupo de Trabajo 1 de la CIMT, ‘Los Puntos Focales de Desarrollo’ – Abril de 2003.







