[redacted]

Análisis Laboral N° 18

Publicaciones 2003

El Area de Libre Comercio de las Américas y las Normas Laborales

Pablo Lazo Grandi

Marzo 2003

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

C 03 - 00926

Publicaciones 2003

Análisis Laboral N° 18

El Area de Libre Comercio de las Américas y las Normas Laborales

Pablo Lazo Grandi
Abogado

Marzo, 2003

Página Web: www.fes.cl

C 03 - 00926

EL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS Y LAS NORMAS LABORALES

Nota -. El presente estudio fue parte sustantiva de una exposición entregada por el autor al Seminario Regional del Cono Sur sobre "El Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la dimensión socio laboral", el cual se realizó el día 10 de octubre de 2002, en Santiago de Chile. En este evento internacional regional, tomaron parte importantes dirigentes sociales, sindicales y políticos, asi como académicos de los países del Cono Sur. Este documento está a su disposición en la página web de la Fundación Friedrich Ebert.

EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS Y LAS NORMAS LABORALES

Pablo Lazo Grandi[1]
Noviembre de 2002

INTRODUCCIÓN.

Este documento tiene por objeto presentar una síntesis de la relación y tratamiento de los temas sociolaborales en el contexto de los procesos de integración en el continente americano y muy especialmente en el proceso de las negociaciones conducentes a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Aludiremos a la paradójica tendencia de regulación del proceso de liberalización comercial, y conjuntamente con ello a los procesos de integración entre los cuales mencionaremos a los principales de las últimas décadas y sobre esa base cómo se ha ido institucionalizando el ALCA.

A partir de estos antecedentes, introduciremos el tema de las normas laborales y su vínculo con los procesos de integración y de liberalización comercial, con una muy sucinta relación de las experiencias existentes sobre la materia en la Región.

En el desarrollo del texto intentaremos describir cuál es el actual estado del arte, la posición de los principales actores sociales, especialmente los sectores sindical, empresarial y de los gobiernos así como la esencia del debate en los organismos internacionales, especialmente en la OMC y en la OIT y abordaremos también los principales aspectos desarrollados en la Ley de Potestad para la Promoción del Comercio (*Trade Promotion Authority Act –TPA-*).

Finalmente nos interrogaremos acerca de posibles escenarios de institucionalidad y de posturas eventuales de los partidos políticos y del movimiento sindical en el proceso. ¿cómo podríamos dar cuenta de la dimensión social de la integración americana?, ¿cuáles elementos podrían considerarse para forjar su eventual institucionalidad socio laboral?

---

[1] Abogado, especializado en normas internacionales del trabajo, actual asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Ha integrado el Equipo Negociador del TLC con EEUU, y se ha desempeñado como consultor de la Dirección Regional de OIT para las Américas (2001-2002) y en diversos cargos en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, como Coordinador Internacional del Ministerio, Asesor en el Gabinete de los Ministros del Trabajo del periodo 1994-2000, Secretario Regional Ministerial Metropolitano (1994-2000), y Subdirector del Trabajo (1990-94), entre otros. Las opiniones no reflejan posiciones institucionales, sino exclusivamente las de quien las expresa. El autor agradece muy especialmente los aportes críticos realizados por los Srs. Pablo Bustos, de la Fundación Friedrich Ebert, Argentina; Álvaro Padrón de PIT-CNT, Uruguay, y Kjeld Jacobsen, de la CUT, Brasil, en Seminario de Fundación F. Ebert de 10 de octubre de 2002 e igualmente los comentarios formulados por Alicia Frohmann a una versión preliminar.

A. ANTECEDENTES GENERALES

a) El contexto. La iniciativa del ALCA se enmarca en un contexto internacional provocado por el cambio del mundo bipolar y la caida de los socialismos reales en Europa lo que ha venido permitiendo la expansión de la entonces Comunidad Económica Europea hacia el Este, proceso que continúa y se profundiza hasta hoy, a partir de la consolidación europea con el Tratado de Maastricht en febrero de 1992. Recientemente la Unión Europea ha adoptado el acuerdo de acoger otros diez paises. Este proceso ha tenido diferentes réplicas. En Asia el principal referente lo constituye la APEC (Asian Pacific Economic Initiative).

En el continente americano, y con el antecedente del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos de 1989, se suscribió en agosto de 1992 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, también conocido como NAFTA por sus siglas en inglés. Hacia 1991 tiene lugar el nacimiento de MERCOSUR con el Tratado de Asunción, posteriormente complementado por el Protocolo de Ouro Preto en 1994[2]. En América Central la iniciativa de la XI Cumbre de Presidentes de Centroamérica culmina con el Protocolo de Tegucigalpa actualizando el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos y estableciendo el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).[3] [4] Los paises andinos que en 1969 habian conformado el Pacto Andino aprueban los Protocolos de Trujillo en 1996 y de Sucre de 1997 con lo cual los cinco paises que actualmente conforman dicho bloque, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela introdujeron reformas a su institucionalidad pasando a denominarse Comunidad Andina de Naciones (CAN)[5]. A partir del Tratado de Chaguaramas de 4 de julio de 1973 suscrito por Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago y que sentó las bases para la Comunidad y el Mercado Común del Caribe (CARICOM) otro tanto se registraba hacia 1989 en este bloque, en su décima reunión de la Conferencia de Jefes de Gobierno, en que se replantea y relanza con fuerza el proceso de integración económica, proceso que ha registrado significativos avances en los últimos años.

El tipo de integración desarrollado en la década de los noventa representó un drástico cambio al establecerse un modelo de integración "hacia afuera", abierto a la inversión extranjera como fuente de capital, de tecnologia y de instancias de colocación de productos exportables, modalidad en que la asignación de recursos depende de las señales del mercado y de la competitividad, más que de la intervención del Estado, aún cuando se hace necesaria la fijación por parte del Estado y de instancias multilaterales de marcos regulatorios adecuados.[6]

Los paises del NAFTA y, sobre todo, EEUU constituyen el principal mercado de exportación de los paises de América Latina (más del 60% del intercambio comercial de la región en su conjunto y alrededor del 20% en los paises del Mercosur y Chile). Por su parte para EEUU, aún cuando el comercio representa mucho menos que el resto del mundo (15%), América

[1] Ferreira, M.C., 2002, *"La Dimensión social de la integración. La experiencia del Mercosur"* en *Dimensión social de la globalización y de los procesos de integración* Documento de Trabajo N° 146 (Santiago, OIT).
Lazo, P., 2000, *"Mercosur-Chile: ¿Su futura adhesión? Aspectos sociolaborales de la integración de Chile al Mercosur"* en *Procesos de Integración. Los protocolos Laborales* (Santiago, Fundación Friedrich Ebert).
Ciudad A., 2002 *"Las Normas Laborales y el Proceso de Integración en las Américas"* (Lima, OIT).
[2] Herrera B., 1999 *"La integración centroamericana en perspectiva"*, Documento de Trabajo N° 115, FLM America Central (Lima, OIT).
[3] Salazar J.M. y Obert M., 2001, *"Acuerdos comerciales regionales"* en *Hacia el Libre Comercio en las Américas* (Washington DC, Brookings Institution Press).
[4] Frohmann A., 1999, *"Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Balance de la primera etapa del proceso de integración comercial hemisférica"* (Santiago, FLACSO)

Latina es la región hacia donde más aceleradamente crecen sus exportaciones.

b) Asimetrías. Un antecedente a tener en consideración es la evidente y manifiesta asimetría en que se encuentran los paises para enfrentar tales desafíos. Algunos tienen enormes fortalezas, sus economías están más sólidas, su competitividad es mayor, sus recursos humanos están mejor preparados, su nivel educacional es superior. Otros, en cambio exhiben índices de pobreza muy altos, y al interior de sus sociedades exhiben desigualdades profundas que hacen temer por su estabilidad política, social y económica y se encuentran en medio de reformas estructurales macroeconómicas, periodos de ajuste, o dificultades recesivas de alto impacto social. Tampoco las empresas ni mucho menos los trabajadores tienen iguales condiciones para afrontar estos desafíos y se aprecia una brecha enorme entre las fortalezas de unos y otros.

Ilustrativo de esta diferencia, la economía de EE UU. tiene un peso medido en miles de millones de US$9.810; comparativamente con US$595 Brasil, US$575 de México, US$285 de Argentina, US$71 de Chile y US$20 de Uruguay. El Informe de ONU que da cuenta de estas cifras, según su Producto Interno Bruto, compara igualmente este peso económico con las empresas multinacionales (EMNs) más importantes. Así la Exxon Mobil Corporation tiene un peso económico de 63, inmediatamente después del de Chile. Muchas EMNs son equiparables o superan, según los casos, a paises como Nueva Zelandia, República Checa, Perú o Pakistán.[7]

c) Consenso de Washington La década de los 90 estuvo marcada por la aplicación del denominado Consenso de Washington, aun cuando en los últimos años dicho consenso ha sido cada vez más cuestionado.[8] Los elementos de dicho consenso impregnaron y gobernaron ampliamente los círculos financieros internacionales y las políticas que los países han venido impulsando en la última década del Siglo XX sin que hubieran tenido una mayor trasparencia hacia la sociedad, lo que ha tenido dramáticas consecuencias políticas cuando se ha tenido que producir el sinceramiento político adecuado y más aún cuando tales políticas han conducido a crecientes desigualdades económicas y sociales, cuando se advierte una creciente y peligrosa exclusión social y cuando, salvo excepciones, los paises no han experimentado el crecimiento económico esperado y cuando en algunos paises la pobreza además aumenta en lugar de disminuir.

El Consenso de Washington ha implicado un conjunto de políticas que han venido sugiriéndose a los paises y que abarcan los temas siguientes:

- disciplina presupuestaria,
- cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructura);
- reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias;
- liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés,
- búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos,
- liberalización comercial,

[7] UNCTAD, informe 2002, citado por EFE y reproducido por El Mercurio, (Santiago, 15 de agosto 2002)

[8] N. del A. El Consenso de Washington fue inicialmente formulado por John Williamson en un texto titulado "*What Washington means by policy reform*", en John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: how much has happened?* (Washington, D.C., Institute for International Economics). Washington implica el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI-BM), el Congreso de los EEUU, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos con sede en esa capital. El mismo autor ha actualizado en 1996 su visión en un artículo titulado "*The Washington Consensus Revisited*", (Washington, Institute for International Economics).

- apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas;
- privatizaciones;
- desregulaciones;
- garantía de los derechos de propiedad

d) Cuidado con demonizar la globalización. Stiglitz[9] advierte que la globalización no es negativa per se, y que todo depende de los contenidos que adquiera, de sus procedimientos y ritmos, los que deben ser aplicados bajo los criterios de cada realidad. Esta es también la lógica con la cual critica ácidamente algunas sugerencias formuladas por organismos internacionales en virtud de los cuales fueron adoptadas políticas económicas, a su entender, sin el debido resguardo de las condiciones y circunstancias de cada país e incluso mencionando que países que no adoptaron tales sugerencias de políticas han tenido un mejor desempeño que aquellos que si lo hicieron.

Debiera tenerse cuidado con mitos y prejuicios que emanan de visiones sobreideologizadas o que se fundamentan más bien en la opacidad que desgraciadamente han tenido y mantienen estos procesos y políticas y que suscita mucha suspicacia. De este modo, se han venido desarrollando posiciones más o menos extremas, entre los que defienden la globalización como una fuente de riqueza y bienestar[10] y por otra parte sus detractores que ven en ella un factor que pone en serio riesgo el medio ambiente, que elimina las protecciones y beneficios de los trabajadores y que en consecuencia en vez de progreso, constituye una amenaza para la humanidad [11]

La necesidad de una percepción más objetiva, alejando idealizaciones y fantasmas nos lleva a diseñar respuestas sociales acerca de este enorme proceso que se encuentra en curso y de construir, tanto en el ámbito planetario, como en el ámbito regional o en ámbitos subregionales, normas, mecanismos e instituciones que orienten la fuerza de este proceso de globalización hacia el interés común, y, con relación a los temas laborales, hacia la generación de un trabajo liberador, justo, seguro y digno, o dicho de otra forma, un trabajo decente.

e) Keynesianos Vs. Liberales. Con Stiglitz se ha revitalizado una vieja disputa entre economistas liberales y keynesianos que han disputado los favores de la Academia de Suecia por el Premio Nóbel de Economía, que, instaurado en 1969 no fue acordado a partidarios del *laissez faire* sino hasta 1974, cuando se le concedió a Friedrich von Hayek y dos años después al paradigmático Milton Friedman, quien respaldó y alimentó extremas políticas públicas neoliberales como las impuestas durante el régimen militar en Chile

En su magnífica Historia del Siglo XX, Hobsbawm sintetiza el largo y enconado debate de dos visiones contrapuestas de la economía planetaria, que visualiza como una "guerra entre ideologías incompatibles: los keynesianos y los neoliberales." "Ambos bandos esgrimían argumentos económicos: los keynesianos esgrimían que salarios altos, el pleno empleo y el estado de bienestar creaban la demanda del consumidor que alentaba la expansión, y que bombear más demanda en la economía era la mejor manera de afrontar las depresiones económicas. Los neoliberales aducían que la economía y la política de la edad de oro dificultaban – tanto al gobierno como a las empresas privadas- el control de la inflación y el recorte de los costes, que habían de hacer posible el aumento de los beneficios, que era el auténtico motor del crecimiento en una economía capitalista. En cualquier caso, sostenían, la "mano oculta" del libre mercado de Adam Smith produciría con certeza un mayor crecimiento

[9] Stiglitz J., 2002. "*El malestar de la globalización*". (Buenos Aires, Taurus)
[10] De Silva S. 2001. "*¿Es la globalización la razón de los problemas socioeconómicos nacionales?*". (Ginebra, OIT-Actrim). Véase sitio web: www.oit.or.cr
[11] Klein N., 1999. "*No logo. Taking aim at the Brand Bullies*". *Véase sitio Web nologo.org/book*

de la "riqueza de las naciones" y una mejor distribución posible de la riqueza y las rentas, afirmación que los keynesianos negaban."[12]

B. LA INICIATIVA DEL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA)

La iniciativa del ALCA se inicia en Miami, en 1994, cuando los Jefes de Estado de los 34 paises miembros activos[13] de la Organización de Estados Americanos (con la excepción de Cuba) lanzaron oficialmente las tratativas para alcanzar este acuerdo.

En la primera reunión que se efectuó en junio de 1995, en Denver, Estados Unidos, se acordó desarrollar el plan de trabajo para iniciar las negociaciones, eliminando en forma progresiva las barreras al comercio y a la inversión, para lo cual se crearon siete diferentes Grupos de Trabajo. Posteriormente, en la segunda reunión de marzo de 1996, en Cartagena, Colombia, se crearon cuatro nuevos Grupos de Trabajo.

En la tercera reunión, realizada en Belo Horizonte, Brasil, se creó el Grupo de solución de controversias, adoptándose la regla del consenso como principio fundamental en la toma de decisiones del proceso del ALCA. Asimismo se adoptó el principio de que el resultado de las negociaciones constituirá un compromiso sólo cuando el conjunto global de derechos y obligaciones esté completamente aceptado o concordado

Debe mencionarse el fin de la etapa preparatoria en la Cuarta Reunión Ministerial de Ministros de Comercio en marzo de 1998, en San José de Costa Rica, en la cual se alcanzó un consenso respecto de los elementos esenciales para el lanzamiento de las negociaciones: Objetivos y Principios, Secretaria, Sede y Estructura de los Grupos de Negociación En esta reunión se establecieron nuevos grupos de negociación que reemplazaron a los originalmente creados y que se denominaron "Grupos de Trabajo".

- Acceso a mercados
- Inversión,
- Servicios,
- Compras de sector público,
- Solución de diferencias,
- Agricultura,
- Derechos de propiedad intelectual,
- Subsidios, antidumping y derechos compensatorios, y
- Politicas de competencia.

Se creó asimismo el Grupo consultivo sobre economias más pequeñas, la Secretaría Administrativa y un Comité de representantes gubernamentales sobre participación de la sociedad civil, (con el objetivo este último de recibir y analizar los puntos de vista de los sectores empresarial y otros productivos, laboral, ambiental y académico).

Posteriormente la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998 dio margen para que se instruyera a los Ministros de Comercio iniciar las negociaciones del ALCA conforme a las pautas de la Reunión de San José, en forma

[12] Hobsbawm E., 1999, *"Historia del Siglo XX"*, (Buenos Aires, Grijalbo Mondadori).

[13] N. del A.: Los paises son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canada, Chile, Colombia, Costa-Rica, Dominica, El Salvador, Ecuador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guayana, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Republica Dominicana, Santa Lucia, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

equilibrada, amplia y congruente con las lineas directrices de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), instancia de supervisión política de los Gobiernos, se reunió por primera vez en junio de 1998 en Buenos Aires y las reuniones de los Grupos de Negociación se iniciaron en septiembre de 1998 en Miami.

En las reuniones del CNC se han venido tratando temas como: facilitación de negocios, gestión de las actividades relacionadas con las negociaciones; reglas y procedimientos de negociaciones; y los informes de los grupos de negociación (Surinam) En Cochabamba se abordaron en junio de 1999 los temas de conducción del proceso, medidas de facilitación de negocios; sociedad civil y comercio electrónico. En la Reunión Ministerial de Toronto, en noviembre de 1999, finalizó la primera fase de negociaciones, comenzando una segunda fase bajo la presidencia de Argentina, la que finalizó en la reunión de Ministros de Comercio realizada en Buenos Aires en abril del 2001, con lo que se cerró la segunda etapa.

Con posterioridad tuvo lugar la III Cumbre de Jefes de Estado realizada en Québec, Canadá, en abril del 2001, en la cual se instruyó a los Ministros respectivos que aseguren que las negociaciones del Acuerdo ALCA concluyan a más tardar en enero del 2005, para tratar de lograr su entrada en vigencia lo antes posible y no más allá de diciembre del 2005. Se declaró por los Jefes de Estado que el acuerdo deberá ser "equilibrado, comprensivo, y congruente con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) , y deberá constituir un compromiso único". Se decidió igualmente tener en cuenta las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo de las economías participantes.[14]

En cuanto a la sociedad civil, la III Cumbre valoró sus aportes y en su Plan de Acción (párrafo 5) los Jefes de Estado entregaron lineamientos tendientes a "establecer instrumentos de financiamiento público y privado, destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas y promover la responsabilidad social." Los Jefes de Estado declararon el derecho de participación de los ciudadanos en condiciones de igualdad y equidad en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar, considerando la diversidad de opiniones, experiencias y conocimientos técnicos como un recurso importante de la sociedad civil

No obstante, sólo existe como mecanismo oficial de participación de la sociedad civil la creación de un Comité de Representantes Gubernamentales sobre Participación de la Sociedad Civil, que solicita, recibe y procesa las propuestas de la sociedad civil continental, pero que no satisface los deseos de participación, ni de información y trasparencia de las organizaciones sociales y que es fuente de reticencias y suspicacias que los gobiernos deberían disipar. Tampoco se ha establecido un Grupo para responder a la dimensión social de la Integración, tema este último que se ha venido tratando dentro del marco de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo.

La siguiente Reunión de Ministros de Comercio tuvo lugar en Quito, Ecuador, el 1° de noviembre del 2002, y aún cuando ocurrió después de la aprobación de la *Trade Promotion Authority*, en EEUU., este hecho no tuvo mayor expresión ni consecuencias en dicha Reunión con relación a los temas laborales o de trasparencia Por otra parte, terminado el proceso electoral en Brasil, quedó también claro el mandato político del nuevo presidente electo en dicho país, Luis Inácio Lula da Silva Brasil y Estados Unidos deberán conducir conjuntamente y hasta el año 2005 la Presidencia del ALCA Ya en la misma fecha,

[14] *Declaración de Québec*, 2001

representantes de ambos paises asumieron dicha Co-Presidencia y junto con ello se estructuró el programa de trabajo para el próximo período de negociaciones.

Debe destacarse que el sector privado ha venido realizando propuestas a partir del Foro Empresarial de las Américas, reunido en paralelo a las reuniones de los Ministros Responsables de Comercio de los 34 paises miembros. Este Foro, en general ha venido entregando un apoyo crítico a la iniciativa, reclamando una mayor apertura comercial.

Igualmente se ha venido reuniendo el Foro Social, [15] que agrupa a organizaciones sindicales, medioambientales y de la sociedad civil, desde donde también se han manifestado puntos de vista diversos, desde una oposición radical hacia posturas de crítica constructiva y en que se han elaborado propuestas, esencialmente con relación a la democratización, transparencia y apertura de los procesos de negociación. Aún en las más extremas posiciones puede advertirse estos mismos factores como causas de rechazo y reticencia que generan estas negociaciones.

En relación con el desarrollo del ALCA representantes de organizaciones sociales y sindicales han expresado en reciente Seminario realizado en Santiago por la Fundación Friedrich Ebert que sus preocupaciones centrales consisten en las repercusiones de la reciente Ronda Multilateral de Doha y que se centran en el modelo de liberalización comercial en que al mismo tiempo que se pregona el libre comercio, en temas sensibles como la agricultura, la libertad de movimiento de las personas y la propiedad intelectual se establecen reglas estrictas cuando no prácticas proteccionistas. Estas preocupaciones alcanzan especialmente a sectores de la sociedad civil de Mercosur, tanto más cuanto en este bloque existe un manifiesto impasse en los años recientes caracterizado por una tensión de sus socios mayores Argentina y Brasil. Se visualizan como problemas la negociación de EEUU con Chile, con América Central y eventualmente con CARICOM por la gravitación de dicho pais como actor central de estas negociaciones. Que pensando en Argentina, un quiebre puede producirse, siguiendo a Stiglitz, cuando las prácticas económicas encuentran sus límites en la resistencia social y en los resultados económicos. [16]

No se advierte de este modo una liberalización comercial integral sino sólo en tecnologías y comunicaciones y no en agricultura y acero, a lo que se agrega el peso de la deuda externa. Lo ideal sería desarrollar negociaciones de escala global multilateral para evitar o reducir la hegemonía de actores dominantes. Todo lo anterior supone rediscutir la institucionalidad asumiéndose como región, y dotándose de un adecuado Tribunal de Solución de Controversias y de una Secretaría Técnica de Integración, elementos de la mayor importancia para implementar la dimensión social de la integración en una construcción permanente. Se advierte que esta dimensión social tiene logros pero escasos e insuficientes y que éstos resultan de las relaciones de poder y de las políticas nacionales internas y que en general se advierten retrocesos en las legislaciones nacionales laborales. Con todo se rescata el valor del tripartismo y del diálogo social. Ante la disyuntiva que plantea la inclusión de los temas laborales en los acuerdos comerciales hay un rechazo a la mera discusión de los temas laborales. Estos son parte de la agenda del desarrollo y por tanto la real disyuntiva se expresa en la dicotomía de comercio libre o comercio justo, pero se estima que el tema laboral debiera quedar incorporado como capítulo dentro de los tratados. [17]

[15] Informe ALCA, N° 1, 2002, (Fundación Friedrich Ebert, Edición Consultoría Económica Social Integrada (CESI-)

[16] Bustos P. 2002, Comentarios sobre texto preliminar en Seminario de fecha 10 de octubre del 2002, organizado en Santiago por la Fundación Friedrich Ebert

[17] Padron A., Comentarios, ibid anterior.

Una tercera línea de comentarios[18] en el mismo Seminario puso el acento en la importancia de las normas internacionales del trabajo cuando las normas internas se debilitan, tema mayor desde Marraquesh. Que el tema de la incorporación de normas laborales asociadas a las de comercio ha tenido una evolución y que en el presente es más fácil al menos debatir el tema y que se advierten cambios en las cancillerías, en especial en Brasil. En efecto, evitar el tratamiento de los temas facilita las prácticas unilaterales y la imposición de procedimientos de parte de los países desarrollados por lo que más vale afrontar la discusión de los temas.

Se sitúa el origen del debate de la cláusula social en la preocupación existente en los países del Norte para impedir el denominado *dumping social*. Una de las constataciones realizadas es que la promoción del respeto de las normas laborales no es suficiente si no se vincula con normas comerciales, lo que ha sido comprobado en la experiencia del Observatorio Social de Brasil respecto de la empresa Nokia en una zona franca (Manaus) en que se pudo apreciar el cumplimiento de las normas laborales.

Que en la experiencia de la OIT con Juan Somavia en calidad de Director General, se han concretado varias iniciativas importantes, tales como la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, de 1998, el desarrollo del concepto de *trabajo decente* y la Comisión para la Dimensión Social de la Mundialización de la Economía pero preocupa al movimiento sindical un cambio en la promoción de las normas internacionales priorizándose las relativas a normas fundamentales y minimizándose las restantes.

En cuanto a la iniciativa del ALCA, se estimó que este proceso no es inevitable, que iniciativas similares ya han tenido rechazos anteriores, pero que indudablemente existe una situación diferente para enfrentar tales negociaciones de un país a otro y que en el caso de Brasil hay un proyecto de industrialización que impide suscribir el ALCA y que si un proceso de apertura se concretara podría aumentar el número de cesantes sin que se divise cómo podría una cláusula social ayudarlos en la cesantía o informalidad. Por ende el tema no está circunscrito a la incorporación de cláusulas sociales sino en torno a la concepción de un proyecto de desarrollo y que si el acuerdo comercial no sirve, tampoco sirven las cláusulas sociales (sería una "cereza en pastel de estrignina"). Que en cambio es mejor discutir el modelo de las negociaciones comerciales en la búsqueda de acuerdos más equilibrados, asegurando derechos laborales con mecanismos adecuados de solución de controversias. Que en referencia a los temas laborales debe tenerse precaución respecto de quien investiga si existen violaciones de normas laborales y si la organización sindical nacional admite y promueve tales investigaciones. En casos límite tal aprobación ha ocurrido como en el caso de Sudáfrica en tiempos del *Apartheid*.

En el Seminario antes mencionado se manifestaron insistentes reclamos de mayor participación de la sociedad civil en las negociaciones comerciales, valorándose propuestas para facilitar la creación de un Comité Consultivo de la Sociedad Civil [19]

Se subrayó finalmente que procesos como ALCA no debieran ser tratados desde un punto de vista meramente ideológico reconociéndose que un proceso de desarrollo de exportaciones puede ayudar al crecimiento de los países, pero que debe tenerse precaución a la hora de seguir todos los elementos del denominado Consenso de Washington y que los países deben contar con la mayor preparación interna a la hora de desarrollar procesos de

[18] Jakobsen K., Comentarios, ibid anterior.
[19] Pey C., Comentarios, ibid anterior.

apertura. Se agregó que los debates no deben ser simplemente corporativos ya que si bien es cierto los sectores que tienen como destino exportador los EEUU. podrian tener mayores ganancias estos intereses deben equilibrarse con los proyectos de industrialización que un proyecto de apertura podria poner en riesgo. Por ende los gobiernos debieran ejercer su poder de decisión sin la carga de un peso ideológico exagerado

C. NORMAS LABORALES Y COMERCIO

a) La Dimensión Social de la Integración. En el marco de un profundo cambio tecnológico se han venido generando serias transformaciones en las empresas, en las modalidades de contrato y en los tipos de empleo todo lo cual en su conjunto está permitiendo descubrir una profunda mutación del mundo del trabajo[20] y de las relaciones laborales a la vez que se mantienen ambientes propios de un sistema de producción y laboral del anterior modelo. Irrumpen las tecnologías modernas y la informática reina en las empresas de punta, pero paradojalmente subsisten al mismo tiempo métodos del antiguo esquema productivo.

Múltiples argumentos éticos, politicos, jurídicos y económicos han sido esgrimidos desde distintas posiciones para intentar relacionar o procurar desvincular las normas laborales y el comercio internacional. Se encuentran antecedentes iniciales de esta discusión hacia 1838 cuando Blanqui proponia la conclusión de tratados internacionales sobre protección de los trabajadores por los diversos paises industriales, en forma simultánea, para evitar la competencia desleal entre sí.[21] Pese a no existir posturas unívocas, la evolución jurídica de la comunidad internacional se expresa en posturas institucionales en el ámbito planetario, a niveles regionales y ciertamente en la región de las Américas.

b) El debate en los organismos internacionales. Introducir el rostro humano a la globalización ha sido para OIT una visión y una linea de trabajo de la mayor importancia. Desde el punto de vista sociolaboral, uno de los factores que permite un mejor desarrollo económico y social es la efectividad de las normas laborales, que permita lo que el Director General de OIT, Juan Somavia, denominó en su memoria ante la 89º Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra; la "gobernabilidad de la globalización". Agregó que ésta "no sólo tiene que ver con el gobierno, sino con la manera en que la sociedad en su conjunto administra sus asuntos, que incluye la forma en que los valores y las metas sociales influyen en el comportamiento de la población, lo cual se refleja en nuevas reglas y objetivos para los inversores, nuevas metas para las compañias y nuevos instrumentos para el diálogo social". La OIT ha sido insistente en introducir una linea de democratización de los procesos de mutación global, a través de politicas de diálogo social a los más diferentes niveles, atendido que son preferibles lineas de trabajo acordadas con altos grados de consenso y de incorporación de los actores sociales tanto en el debate como en la participación de sus consecuencias

Los organismos de Bretton Woods han venido crecientemente orientando las politicas laborales, bajo la premisa que los niveles normativos influyen en la economía de los paises. Debe destacarse especialmente el Informe del Banco Mundial[22] de 1995 con un completo menú de acciones sobre politica en estas materias, dentro de las cuales se menciona en forma

[20] Lecuyer N., 2000 "*Les nouvelles administrations du travail. Des acteurs du développement*" (Ginebra, OIT)
[21] Pla A. 1965, "*Los Convenios Internacionales del Trabajo*", (Montevideo, Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República).
[22] Banco Mundial 1995 "*Trabajadores en el Mundo en Integración*" (Washington).

especial el cumplimiento de las normas laborales básicas de OIT, en particular la aplicación efectiva de normas jurídicamente consagradas.[23]

Dentro de los organismos internacionales la postura empresarial ha sido más bien reacia a vincular comercio y normas laborales La Confederación Nacional de Industria (CNI) de Brasil ha mencionado [24] que son las naciones más ricas las que proponen en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) la aplicación de sanciones comerciales a los países que no respetan las normas mínimas en el campo laboral, alegando que se practica una suerte de competencia desleal: el "dumping social". Se sostiene que la aplicación de sanciones comerciales no es el camino para mejorar las condiciones de trabajo de las naciones más pobres, sino que por el contrario, esto agravaría más sus problemas sociales y que no hay pruebas que indiquen que las pérdidas de empleo en los países ricos se deban a las condiciones de trabajo de los países en desarrollo, por lo que concluye enfatizando que el desarrollo económico es el método adecuado para promover buenas prácticas laborales.

Por su parte tanto la Confederación de Sindicatos Libres (CIOSL) como la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y la Confederación Europea de Sindicatos consideran que la mejor manera de prevenir el *dumping social* es incluir cláusulas sociales en los acuerdos comerciales, como una forma de equilibrar la enérgica presión existente sobre las economías para reducir costos laborales, especialmente de productos de exportación, a objeto de obtener mayor competitividad. [25]En el ámbito de los organismos multilaterales la OIT ha venido propugnando políticas macroeconómicas expansivas que den explícitamente prioridad a la protección del empleo existente y a la creación de puestos de trabajo, y dejen margen para establecer un equilibrio entre las políticas económicas y las sociales. Somavía fue enfático en la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo: sería el error más fatal tratar de salir de la actual crisis aplicando políticas de ajuste estructural. Lo único que esas políticas harían sería agravar la crisis " [26]

En la región americana debe destacarse la existencia del referente de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), afiliada a la CIOSL y que en el ámbito de la Conferencia Interamericana de Ministros actúa bajo la estructura de la OEA como Consejo de Asesoramiento Técnico en Asuntos Sindicales (COSATE). La ORIT procura "impedir que la apertura comercial se convierta en una nueva amenaza para los derechos de los /as trabajadores/as".[27]

c) Consenso sobre normas laborales fundamentales. En el ámbito socio laboral se ha venido buscando generar consensos mínimos entre los países acerca de las normas laborales fundamentales que hoy la civilización está en condiciones de consagrar, tanto en el contexto internacional como, particularmente, en el continente americano

En la década de los 80 hubo una presión muy fuerte en los países desarrollados para vincular las normas laborales con el comercio. De hecho, así fue establecido por EEUU en 1984 en

[23] Jatoba V., 2002, *"Inspección del Trabajo en el Marco de la Modernización del Estado"*, Documento de Trabajo N 148 (Santiago, OIT)

[24] Pastore J. 1997, (Brasil, CNI)

[25] Herrera B. 2001, *"El sindicalismo en el umbral de la globalización"* Véase en Anexo I "La dimensión social del comercio internacional Declaración conjunta de CIOSL, CMT y CES 2001" (Lima, OIT)

[26] Somavía J. 2002, Discurso ante la XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo Octubre 2001, en *"La Dimensión Social de la globalización y de los procesos de integración"* Documento de Trabajo N 146, (Santiago, OIT).

[27] ORIT, 1997, citado por Herrera B., obra citada.

forma unilateral[28] en su normativa denominada "Generalized System of Preferences-GSP", (Sistema Generalizado de Preferencias- SGP).[29] Disposiciones similares ya habían sido recogidas en una ley dictada en 1983 sobre comercio preferencial y beneficios impositivos respecto de los países del Caribe[30] y lo propio aconteció con la Ley sobre Preferencias Comerciales en relación con los países Andinos en 1991[31]. Conforme a estas normas, para ser elegibles o mantener la elegibilidad respecto de estos beneficios, los países beneficiarios de las preferencias arancelarias debían cumplir con determinados requisitos, entre los cuales se incluía el garantizar a sus trabajadores el respeto de los derechos laborales internacionalmente reconocidos, para cuyo efecto se entendía por tales los siguientes:

- Derecho de asociación;
- Derecho de organización y de negociación colectiva;
- Prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzado u obligatorio;
- Edad mínima para el empleo de niños, y
- Condiciones mínimas de trabajo respecto de salarios mínimos, jornadas y salud y seguridad ocupacional.

El fundamento de esta normativa buscaba evitar el comercio basado en la práctica de la competencia desleal fundada en un menor costo derivado del irrespeto de normas laborales que introdujera de este modo distorsiones ilegítimas al comercio internacional

Tras diversos debates, la Declaración de Singapur, emitida en el ámbito de la OMC, en 1996 y reiterando acuerdos adoptados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, forjó un consenso internacional sobre el contenido de las normas del trabajo fundamentales que representan el cimiento social para la economía global. Se trata de una serie de principios y derechos que constituye una expresión específica de los derechos humanos básicos en el mundo del trabajo.

Estos convenios miran a valores fundamentales como la libertad, al reprimir el trabajo forzoso, tanto de adultos como de niños o niñas o como la igualdad, al rechazar la discriminación por las más diversas razones que no sean el talento y la idoneidad de las personas o al perpetuar el círculo vicioso de la pobreza con niños que por trabajar no acceden a una educación que les garantice igualdad de oportunidades. Los convenios sobre libertad sindical y negociación colectiva permiten además, que las sociedades desarrollen la expresión democrática del conflicto, permitiendo el debate y el diálogo, propios de sociedades civilizadas, lo que contrasta con otras sociedades en que el conflicto es ahogado generando riesgos de explosión y de convulsiones económicas y sociales

Estos principios y la práctica del diálogo social cobran cada día mayor importancia a la luz de lo que ocurre en numerosos países del continente americano, amenazados por la recesión económica. Se busca detectar las mejores experiencias, también llamadas "buenas prácticas", concebidas como aquellas que responden a los objetivos de mejorar el desarrollo y performance económica de los países y que a la vez promuevan los principios o derechos básicos del trabajo ya enunciados

[28] N. del A. No solo EEUU tiene un SGP. En general los países desarrollados lo han venido implementando siguiendo acuerdos adoptados en el marco de las conferencias de UNCTAD. Sin embargo es el SGP que tiene una mayor divulgación y aplicación

[29] 19 USC 2462

[30] 19 USC 2701

[31] 19 USC 3201

Como continuidad de este debate, y luego de la Conferencia de Copenhague, el tema fue objeto de un profundo debate en la OIT dando paso a la denominada Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, de 1998, de la OIT, en que, por unanimidad, los países reiteraron en forma tripartita el respeto a un elenco de normas fundamentales. Los principios que se recogen son:

a) el de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, recogido fundamentalmente por los convenios N°87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948) y N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949);

b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, recogido esencialmente por los convenios N° 29 sobre el trabajo forzoso (1930) y N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (1957);

c) la abolición efectiva del trabajo infantil, recogido por el convenio N°138 sobre la edad mínima (1973), y

d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, recogido por los convenios N°100 sobre la igualdad de remuneración (1951) y N°111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958).

A estos convenios se agrega el convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999), que se aprobó con posterioridad a la Declaración de 1998, pero que se entiende formar parte de los convenios fundamentales del trabajo.

Sin embargo, los términos en que ha sido adoptado recientemente el TPA en EEUU. nos permiten concluir que aún prima en dicho país el concepto acuñado con relación a "derechos laborales internacionalmente reconocidos", con una definición diferente a la adoptada en ámbitos multilaterales en torno al concepto de "principios y derechos fundamentales en el trabajo".

e) **Otras esferas de consenso:**

- **Órgano competente sobre normas laborales.** La comunidad internacional ha reafirmado en múltiples ocasiones la competencia de la OIT sobre el establecimiento y administración de las normas de que se trata.

- **Proteccionismo** En lo que se refiere al debate sobre la cláusula social, que se caracterizó, por una parte, por las alegaciones de "comercio desleal", y por otra, de "proteccionismo encubierto", tanto en la Declaración Ministerial de Singapur de la OMC de 1996, como en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se afirma que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que en virtud de ellas no debería ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país. Se ha confirmado de este modo la legitimidad que representa en el comercio la ventaja comparativa que tienen algunos países en razón del costo de sus recursos humanos.

- **Normas laborales: factor coadyuvante del desarrollo** Otro elemento que fluye del consenso de los debates multilaterales consiste en que los principios y derechos fundamentales en el trabajo forman parte integrante de la agenda del desarrollo integral. No solamente son pertinentes en lo que se refiere al comercio, sino también a la tecnología, financiamiento, inversión y desarrollo empresarial.

f) La institucionalidad sociolaboral en los procesos de liberalización comercial y de integración. En la Región Americana los Estados han venido desarrollando en forma secuencial y/o paralela una interesante institucionalidad en procesos multilaterales subregionales o bilaterales.

Existe una base regional que permite un tratamiento de las dimensiones laborales en la integración que supera los acuerdos logrados en el ámbito multilateral. Deben señalarse entre ellos:

- **América del Norte.-** El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) suscrito por Canadá, Estados Unidos y México, va acompañado de un Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) que obliga a las partes al respeto de su propia legislación laboral y a su fiscalización y debido cumplimiento. El TLC fue suscrito en agosto de 1992, y el ACLAN entró en vigencia el 1° de enero de 1994. [32] Contiene un Anexo con once Principios a los cuales se hace expresa referencia, y que, contempla todos los principios fundamentales así como los relativos a condiciones de trabajo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y protección de trabajadores migrantes. En términos similares, Chile suscribió un Acuerdo con Canadá. La diferencia radica en que en este caso no se contemplaron las sanciones comerciales que, aunque en forma restringida y en casos extremos, sí estableció el Acuerdo de América del Norte entre EEUU y México. En ambos casos existen procedimientos de solución de controversias que incluyen consultas ministeriales, Comités de Evaluación de Expertos y Tribunal Arbitral, pudiendo ordenarse el pago de contribuciones monetarias de hasta diez millones de dólares en el ACL Chile-Canadá y hasta 20 millones de dólares en el caso del ACLAN entre Estados Unidos y Méjico.

  El Acuerdo no garantiza la movilidad transfronteriza de los asalariados y enuncia una voluntad general de cooperación entre las Partes, de modo que "las posibilidades económicas abiertas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se traduzcan especialmente en el desarrollo de los recursos humanos y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y nivel de vida en su territorio respectivo". La protección de los derechos fundamentales de los trabajadores es considerada como un elemento de la economía de alta productividad, meta de todas las Partes.

  Al respecto se concluyeron dos compromisos esenciales: Esforzarse constantemente por mejorar sus legislaciones laborales de modo que "garanticen normas de trabajo elevadas, en relación con puestos de trabajo de altos coeficientes de calidad y productividad" (Art. 2) y, por otra parte, que "promueva su cumplimiento y asegure su eficaz aplicación" (Art. 3).

  El enfoque de este Tratado es trinacional y no supranacional. Enuncia principios fundamentales del funcionamiento de instancias jurisdiccionales y administrativas, y agrega definiciones de Principios Laborales.

  Por ser un acuerdo de cooperación, en caso de incumplimientos que acarreen repercusiones comerciales se procede a un procedimiento de consulta entre las Partes, luego a uno de evaluaciones ante un Comité de Evaluación de Expertos y finalmente, ante un Panel Arbitral, cuya sanción máxima es una contribución monetaria.

[32] Verge, P. 2002 "*Presentación analítica del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)* en Documento de Trabajo N° 146 *La Dimensión Social de la Globalización y de los Procesos de Integración*" (Santiago, OIT).

El ACLAN se centró en la aplicación de leyes laborales nacionales. El ACLAN tuvo una mala acogida inicial por parte de los principales sindicatos norteamericanos y canadienses, básicamente porque el Acuerdo no contemplaba un organismo central permanente encargado de reparar las infracciones de las obligaciones contraidas y porque las sanciones sólo garantizaban el respeto de las leyes relativas al trabajo de menores, a la salud y la seguridad del trabajo y salario mínimo. La Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) en cambio si expresó su satisfacción por el Acuerdo y por el respeto de la soberania nacional.

- **Mercado Común del Sur (MERCOSUR)**. Los paises de MERCOSUR han suscrito la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR el 10 de diciembre de 1998, con un piso mínimo de derechos laborales que los paises se comprometen a respetar. Establecen para su seguimiento y control una denominada Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, y su principal aporte lo constituye el tripartismo presente en el análisis de las memorias anuales, de nivel nacional y regional, así como en el Grupo de Trabajo N° 10 denominado "Relaciones laborales, empleo y seguridad social" y con lo cual se ha conseguido democratizar y transparentar en forma tecnificada el debate. Cuenta además con un interesante mecanismo de diálogo social regional a través del Foro Consultivo Económico y Social, donde se discuten los más diversos temas que interesan a sus integrantes.[33] Una de las instituciones importantes que funcionan en este ámbito lo constituye la Reunión de Ministros del Trabajo, en que participan también los Ministros de Bolivia y Chile y que tiene importancia para la coordinación de posturas internacionales e intercambio de prácticas innovadoras.

  El Tratado de Asunción priorizó la escrituración de pactos comerciales y económicos, sin embargo en su Preámbulo, relevante para su interpretación, señala como fines últimos del proceso de integración: "acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social", "mejorar las condiciones de vida de sus habitantes" y "lograr una unión más estrecha entre sus pueblos".

  Dos meses después de la firma de este Tratado, hubo una reunión de ministros del Trabajo en Montevideo el 8 de mayo de 1991 que fue el impulso definitivo para otorgar la importancia debida a la dimensión social de la integración, a lo que se agregó el Protocolo de Ouro Preto que trajo profundas modificaciones en los aspectos institucionales del MERCOSUR, que repercutieron en el ámbito social y laboral

  - Se creó el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), órgano de carácter consultivo donde están representados empleadores y trabajadores a través de sus respectivas organizaciones y un tercer sector donde están representados los consumidores, microempresas y organizaciones medioambientalistas.
  - Se modificó el Grupo Mercado Común y dividió sus atribuciones con la nueva Comisión de Comercio
  - Se creó como órgano principal del MERCOSUR la Comisión Parlamentaria Conjunta
  - Se institucionalizaron las Reuniones de Ministros del Trabajo que impulsaron el accionar de éstos a las que se incorporó a los Ministros del Trabajo de Bolivia y Chile
  - Se creó el subgrupo de Trabajo N°10 Relaciones Laborales, Empleo y seguridad Social. El Grupo de Trabajo N° 10 tuvo una pauta de negociación muy amplia. Internamente se optó por avanzar cronológicamente en la resolución de los temas de cada Comisión. Los criterios y / o temas priorizados fueron los siguientes

[33] Ferreira M.C., obra citada

- El impacto que tendría la obtención de determinados resultados o productos concretos de especial trascendencia en la dimensión social del MERCOSUR. A este respecto se encomendó a la Comisión N°1 la elaboración de un instrumento de carácter regional que consagrara los derechos fundamentales en materia laboral y acordara un mecanismo de seguimiento del cumplimiento de los mismos.
- Aquellos temas en los que se había avanzado sustantivamente y que permitirían resultados a corto plazo.
- En razón del descuido en las acciones tendientes a mejorar la vigencia de las normas nacionales se acordó trabajar simultáneamente en el tema inspecciones de trabajo.
- El tema del empleo, y dentro de éste, la implementación de un Observatorio de Mercado de Trabajo de carácter regional.
- A través del tiempo, estas Comisiones logran:

1 - Crear el Tratado Multilateral de Seguridad Social. (Ratificado por Uruguay – 1998 – y por Brasil – 2001 -)

2 - Crear un observatorio del Mercado de Trabajo como espacio de investigación del presente y de prospectiva del futuro.

3 - Coordinación en materia de inspecciones de trabajo.

4 - La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Que es el reconocimiento del conjunto de los negociadores sobre la importancia de la dimensión social de la integración y el compromiso de fomentar y complementar gradualmente los derechos consagrados en la Declaración.

5 - Cláusulas instrumentales. El mecanismo de promoción y seguimiento.

- **Comunidad de países del Caribe (CARICOM).** Los países de CARICOM, Comunidad de países del Caribe, han alcanzado importantes consensos en cuanto a su necesidad de avanzar en su mercado común del Caribe para tener oportunidades en el proceso del ALCA. En este marco han establecido un inédito proceso de armonización normativa, entre ellos en materia laboral, tendiente a eliminar diferencias entre ellos y favorecer una postura común. Esta experiencia se funda en las raíces comunes de sus Estados miembros, su historia de independencia relativamente reciente, salvo excepciones. Alcanzan acuerdos a los más altos niveles con representantes de empleadores y sindicatos en sus reuniones de Jefes de Estado y de esa forma permiten una transparencia en sus procesos.[14]

- **Comunidad Andina de Naciones (CAN).** La velocidad alcanzada por el proceso del ALCA ha motivado también la reunión y trabajo conjunto de los países de la Comunidad Andina de Naciones. Formado inicialmente por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, posteriormente incorporó Venezuela en 1973 y experimentó el retiro de Chile en 1976. Este bloque, originalmente llamado Pacto Andino, deseaba ampliar los limitados beneficios obtenidos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) sin embargo, no logró aprobar un arancel externo común, aunque sí consiguió un incremento notable del comercio andino. Hacia 1990 se estableció una zona de libre comercio y finalmente lograron el 1° de febrero de 1995 un arancel externo común. En al ámbito laboral han realizado reuniones de Ministros, pero cuyos compromisos tienen un mayor camino por recorrer. Han formado igualmente el Consejo Consultivo Empresarial Andino y el Consejo Consultivo Laboral Andino como medios para fomentar la participación de estos sectores de la sociedad civil en el proceso de integración.

[14] Mark W. 2002. *"La dimensión social de la integración y la modernización de la administración laboral. Experiencia del CARICOM"*. *Documento de Trabajo N° 152*. (Santiago, OIT)

- **Sistema de Integración Centroamericano (SICA).** A partir de la creación de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951, seguido por diversos acuerdos tendientes a liberalizar el comercio entre los países del istmo, y a partir de la Cumbre Presidencial de 1990 en Antigua, Guatemala, se aprobó un plan para reactivar la integración económica y reestructurarla conforme a un nuevo plan estratégico. De allí que en diciembre de 1991 se firmara el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, firmado por los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, dando origen al Sistema de Integración Centroamericano (SICA), al cual, más tarde, adhirió Belice el 4 de diciembre del 2000. En el marco de este proceso, los Ministros de Trabajo han venido sosteniendo reuniones periódicas tendientes a dar cuenta de los temas derivados de la dimensión social de la integración, especialmente frente a los escenarios de la globalización y del proceso de integración más amplio del ALCA.

g) Otros instrumentos normativos con contenido laboral de carácter regional. Dentro de los instrumentos normativos vigentes en la Región de las Américas deben mencionarse en forma especial los textos generales sobre derechos humanos, comenzando con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y la Carta Democrática Interamericana. Todos estos instrumentos contemplan normas generales o especiales relativas a los derechos laborales fundamentales.[35]

h) Las normas laborales y el Proceso de Cumbres de las Américas. Los Jefes de Estado presentes en la ciudad de Québec, Canadá, el 22 de abril del 2001, se han hecho cargo de la importancia del tema de las normas laborales, recogiendo los consensos producidos con relación a la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, de 1998, y han respaldado dicha Declaración, por unanimidad. En dicho instrumento señalan que "promoverán el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente e incorporadas en la Declaración de OIT" antes aludida, reconociendo la necesidad de "considerar en los foros hemisféricos e internacionales pertinentes, las cuestiones de la globalización relacionadas con el empleo y el trabajo" e instruyen a la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo para que continúe considerando estos temas.

El Plan de Acción de la IIIa. Cumbre, párrafo 11, Trabajo y Empleo, reafirma los anteriores conceptos e instruye a los Ministros del Trabajo a "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 de deliberaciones adicionales."

Más aún, los Jefes de Estado y de Gobierno declaran que "respetarán la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 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. la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo

[35] Ciudad A., obra citada

económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración".

i) Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo. Esta Conferencia especializada de la OEA ha llevado a cabo numerosas reuniones, y fundamentalmente a partir de su décima reunión llevada a cabo en Argentina, en 1995, ha venido haciéndose cargo del tema de la globalización y de las normas laborales de manera sistemática. Es así como consideró en su Declaración de Buenos Aires (1995) que la integración económica y los intercambios comerciales debían contribuir a estimular el desarrollo económico y social y ofrecer grandes posibilidades de progreso de manera de permitir la eliminación de las desigualdades económicas y sociales; que la integración debía 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. Interesaron especialmente a esta Conferencia: la Modernización de los ministerios de trabajo; el diálogo social; la fuerza de trabajo del futuro; la reconversión productiva, y la formación profesional, la integración económica y su incidencia sobre el empleo e información sobre los mercados de trabajo.

En la XI Conferencia realizada en Viña del Mar, en 1998, se aprobó la Declaración y el Plan de Acción de Viña del Mar los que abarcaron ocho temas relacionados con las reformas a los mercados de trabajo, las relaciones laborales, la capacitación de la fuerza de trabajo, la protección a los trabajadores cesantes, los sistemas de información laboral, el cumplimiento de las normas laborales, la modernización de la justicia laboral, el diálogo social y la negociación colectiva.

Posteriormente, en la XII Conferencia celebrada en Ottawa, en el 2001, se ha asegurado continuidad a los trabajos de Viña del Mar asumiendo especialmente los mandatos de los Jefes de Estado en su Cumbre de Québec. Es de destacar en la agenda de esta Conferencia, en forma especial la supervisión de la Declaración de OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998), así como el enfoque de esta organización respecto de su concepto de *"trabajo decente"*. Dentro de los temas especialmente abordados se encuentran los relativos al trabajo infantil y a la agenda de género.

La mayoría de los países latinoamericanos han asumido el compromiso de respetar los derechos fundamentales del trabajo obligándose en tal sentido mediante la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT Al mismo tiempo se encuentran profundamente vinculados con los derechos laborales fundamentales en el marco de diversos compromisos antes mencionados en el marco de la OEA, muchos de los cuales han sido ratificados e incorporados en su normativa nacional

Los países del hemisferio son miembros plenos del Sistema Laboral Interamericano que funciona en el seno del sistema interamericano. Dicho órgano del que forma parte la Conferencia de Ministros del Trabajo, cuenta además con participación tripartita restringida, con un programa de acción y con apoyo técnico de la OEA y de la OIT.

La Declaración Ministerial de Quito emitida el 1° de noviembre del 2002 formuló una declaración expresa sobre las normas laborales "renovando nuestro compromiso de respetar la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y

su Seguimiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1998, reconociendo que dicha Organización es la entidad competente para promover, establecer y ocuparse de esas normas fundamentales en del trabajo".

Los Ministros responsables del Comercio reunidos en Quito destacaron adicionalmente "que la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo (CIMT), actuando en la Declaración y el Plan de Acción de la Cumbre de Québec, estableció en su Conferencia de Ottawa (2001) un Grupo de Trabajo Relativo a las Dimensiones Laborales en el Proceso de la Cumbre de las Américas, para examinar entre otras, las cuestiones de la globalización relacionadas con el empleo y el trabajo, "cuyos resultados apreciaríamos conocer". Los Ministros reiteraron su rechazo "al uso de normas laborales con fines proteccionistas" y "muchos Ministros reconocieron que las cuestiones laborales no deberían ser invocadas como condicionamientos ni sometidas a disciplinas cuyo incumplimiento esté sujeto a restricciones o sanciones comerciales."

D. POTESTAD PARA PROMOVER EL COMERCIO (*Trade Promotion Authority-TPA)*

a) Del *fast track* al *TPA*. El vínculo entre normas laborales y liberalización comercial ha adquirido gran actualidad con motivo de la reciente aprobación del *Trade Promotion Authority –TPA-* (Potestad para Promover el Comercio), ley que mandata al Presidente de los EEUU. para llevar a cabo negociaciones comerciales con terceros países, sea en ámbitos multi o bilaterales, con la especial característica que los acuerdos que alcance sólo pueden ser discutidos y aprobados o rechazados en bloque, con lo que desapareció una de las mayores dificultades que entorpecían el proceso de liberalización comercial de Estados Unidos.

El Presidente Bill Clinton intentó en varias oportunidades conseguir esta facultad, bajo la fórmula del denominado "*fast track*" (vía rápida) pero el Congreso de dicho país sólo se la concedió inicialmente para las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de la Ronda Uruguay, en 1994, debiendo quedar reiteradamente aplazada su discusión por posiciones encontradas entre los miembros del Congreso, del Partido Republicano y del Demócrata y muy especialmente debido a los temores que generaba la liberalización comercial debido a los temas laborales.

En el año 2002, una nueva iniciativa del Presidente Bush y conducida por Robert Zoellick, el actual Representante Comercial de su Administración, condujo a una estrecha pero final aprobación en ambas ramas del Congreso de Estados Unidos del TPA en virtud del cual se confiere a la administración de EEUU. la facultad de negociar acuerdos de libre comercio, mencionándose expresamente a acuerdos internacionales en la Organización Mundial de Comercio, en el Área de Libre Comercio de las Américas, o nominativamente con Chile y/ o Singapur.

Esta iniciativa ha tenido una manifiesta prioridad política evidenciada tanto por el grado de involucramiento desplegado por el propio Presidente de EEUU. y sus principales asesores como por el nivel del debate suscitado con motivo de ella. Por una parte se lo ha mencionado como un elemento importante para el relanzamiento de la economía de dicho país pero los detractores estimaron que afectaría importantes sectores de la economía de EEUU y por tanto el empleo de sus trabajadores.

Se evidenciaron muchas resistencias por parte de diversos sectores que no desean abrir la economía de ese país y que temen la liberalización del comercio y de las inversiones. La organización sindical más importante de EEUU, la poderosa *AFL-CIO*, se opuso

Ebert-Stiftung Bonn Bibliothek

radicalmente a la iniciativa del TPA temiendo consecuencias negativas para los trabajadores estadounidenses en el empleo y en sus condiciones de trabajo. Si bien, en general los representantes del ala demócrata del Congreso votaron en contra, varios congresistas que votaron a favor sólo lo hicieron cuando se aceptó como condición previa la aprobación conjunta de una Ley denominada Asistencia de Ajuste Comercial ("*Trade Adjustement Assistance*"-TAA) en virtud de la cual se establece un Programa destinado a favorecer a las personas que se vieran afectadas en el empleo como consecuencia del comercio internacional a que diera lugar esta iniciativa. Adicionalmente, se concedieron protecciones especiales a la industria del acero y se establecieron subsidios agrícolas que han causado numerosas objeciones desde diversos sectores y países.

Las disposiciones del TPA con relación a las normas laborales tendrán ocasión de ser implementadas con ocasión de dos negociaciones, con Chile y Singapur, que terminan probablemente en diciembre del 2002, aun cuando la aprobación final de los acuerdos que se logren deberá ser discutida y aprobada en los respectivos Congresos nacionales durante el año 2003 para que dichos acuerdos puedan entrar en vigencia a partir del 2004.

En el marco de las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos la Central Unitaria de Trabajadores de Chile y la AFL-CIO de EEUU. suscribieron una inédita Declaración Conjunta en la que comparten una misma visión sobre la necesidad de encaminar las políticas regionales hacia un desarrollo democrático, equitativo y sustentable. A propósito del Tratado de Libre Comercio propuesto entre Chile y EEUU. señalan que "dichos acuerdos se deben negociar en forma democrática y transparente, deben abordar la creciente desigualdad entre las naciones y al interior de las mismas y deben, además, respetar los derechos fundamentales de los trabajadores como también los derechos humanos en general y los que tienen relación con el medio ambiente."

Ambas organizaciones, con la firma de sus respectivos Presidentes, Arturo Martinez y John J. Sweeney "se unen para hacer un llamado a sus respectivos gobiernos, instándolos a incluir obligaciones ejecutables en el texto principal de cualquier futuro acuerdo comercial entre Chile y Estados Unidos, de modo de garantizar el efectivo cumplimiento de la legislación laboral interna y los derechos fundamentales de los trabajadores establecidos por la OIT, mediante mecanismos que fomenten y protejan los derechos de los trabajadores, siempre y cuando dichos mecanismos no constituyan incentivos al proteccionismo." Esta última frase aludiendo expresamente al proteccionismo llamó la atención de los observadores del proceso.

Por su parte la AFL-CIO ha venido planteando la necesidad de establecer como principio fundamental el de la equivalencia (parity) entre todos los temas del TLC, vale decir que los asuntos laborales tengan el mismo estatuto que las demás materias del tratado y que formen parte del mismo esquema de solución de controversias.

En su opinión los aspectos laborales tienen directa relación con el comercio y propugnan que se evite que las economías ganen ventajas competitivas a través de estándares laborales menores. Abogan porque se apliquen sanciones comerciales ya que ven en su aplicación un efecto en la mejoría de los estándares laborales.

b) Objetivos del TPA. El TPA menciona como objetivos comerciales para los EE. UU. la observancia de lo que denomina normas laborales fundamentales, que corresponden a los principios contenidos en el SGP de Estados Unidos, esto es normas relativas a libertad sindical, negociación colectiva, trabajo forzoso y trabajo infantil, así como condiciones de trabajo respecto de salarios mínimos, jornadas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

Se hace especial mención al convenio N° 182 de OIT sobre la prohibición de las peores formas del trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, contemplándosele como objetivo principal de negociación (sección 2102 (b)(17)) e incorporándolo dentro de las prioridades de promoción en la sección 2102 (c)(2).

c) Autonomía normativa y administrativa. Dentro de los objetivos específicos en materia laboral, se reconoce como principio el de la soberanía desde que los diferentes Estados tienen el derecho de ejercer la discrecionalidad en cuanto a regulaciones y administración del trabajo y que no puede haber retorción (*retaliation*) cuando la otra parte ha ejercido de manera razonable sus facultades discrecionales respecto a sus leyes laborales.

d) Control del Congreso de los EEUU. Adicionalmente, el TPA menciona en su sección sobre promoción de prioridades (sección 2102(c)) que respecto de cualquier tratado comercial que se pretenda implementar conforme con la autorización contenida en el TPA, la Administración de EE.UU. debe consultar con los países interesados acerca de sus respectivas leyes laborales y proporcionar asistencia técnica a tales países si fuera necesaria y muy especialmente acerca del cumplimiento de las normas vigentes sobre trabajo infantil.

e) Estudio de impactos laborales. Junto con establecer mecanismos de consulta y cooperación bilateral para fortalecer la protección de los derechos laborales en cada país con el cual EEUU. suscriba tratados de libre comercio, el TPA dispone que se debe estudiar el impacto laboral de los acuerdos futuros en el territorio de los EEUU. los que deberán ponerse a disposición del público.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Todos los procesos políticos, sociales y económicos y todas las políticas públicas, nacionales e internacionales, deben en primera y última instancia procurar una mejoría de la calidad general de las condiciones de vida de sus ciudadanos. El centro es la persona humana. Particularmente, todas las políticas públicas debieran también centrar su atención en cómo poner en condiciones de igualdad de oportunidades a quienes se encuentran con mayores dificultades y en generar trabajo decente para todos, con el objeto de promover sociedades más integradas y socialmente cohesionadas.

De este modo, al mismo tiempo que el libre comercio podría aumentar y mejorar el consumo de la población por las ventajas que persigue con la libre competencia en mercados más abiertos, deben analizarse las consecuencias que tienen estos procesos, las que debieran ser aprovechados para impulsar mayores y mejores oportunidades y calidad de empleo, en términos que las condiciones de trabajo y las remuneraciones evolucionen positivamente, y que la protección social se fortalezca y expanda; elementos constitutivos todos ellos del trabajo decente.

Las alianzas comerciales regionales representan uno de los fenómenos que distinguen nuestra era. El ALCA es un gran desafío para los países del continente americano. Su construcción debe considerar el contexto histórico, las especificidades de la región, las asimetrías de los países miembros y las ideas-fuerza que inspiran a los negociadores. Tal como la globalización puede tener consecuencia positivas o negativas, el acuerdo que los países alcancen en torno al ALCA puede también ser o no beneficioso. La diferencia es que la globalización sin reglas deja al imperio del mercado, no siempre perfecto, los altibajos de

las economías, en las que aquellas más fuertes o las grandes multinacionales tienen amplio margen de maniobra en detrimento de economías más pequeñas. En cambio, en el proceso ALCA, los países, a través de sus gobiernos pueden y deben ejercer su voluntad colectiva para diseñar proyectos de liberalización comercial que aumenten las oportunidades y ventajes y disminuyan las amenazas y desventajas. Tales decisiones colectivas traslucirán el acierto o desacierto de los gobernantes. En medio de una negociación difícil, es imperioso que el acuerdo que se alcance sea beneficioso para todos los países involucrados, lo que de alguna manera está garantizado por el hecho que los acuerdos se adoptan por la vía del consenso.

Abordar la dimensión social de estos procesos resulta insoslayable en esta hora y es obviamente una obligación de primer orden medir cuidadosamente las consecuencias positivas y negativas de las iniciativas de integración, particularmente en el empleo y condiciones de trabajo. Esta preocupación es tanto más importante cuanto se percibe claramente que hay sectores laborales que se ven muy expuestos en atención a la heterogeneidad de los recursos humanos así como de las empresas. Los sectores de punta, con trabajadores altamente especializados, tanto en roles gerenciales como técnicos, ciertamente se verán muy fortalecidos en estos procesos. Los sectores de la pequeña, mediana, y especialmente de la micro empresa, y sus respectivos trabajadores, en áreas atrasadas de la economía sin tecnología, pueden sufrir consecuencias negativas que todo aconseja prevenir.

En el ámbito de las políticas públicas los cambios en la tecnología y en el intercambio internacional de bienes y servicios han provocado la imperiosa necesidad de adaptarse a ellos. Esta adaptación significa medir el impacto de los cambios e identificar los mecanismos para aprovechar las ventajas que ellos provocan, así como evitar sus consecuencias negativas. Muchas empresas han visto afectada su competitividad y por ende se ven obligadas a aumentar su productividad. La búsqueda de mayores rendimientos productivos ha pasado a tener como objetivo no sólo la búsqueda de mayores ganancias sino el de supervivencia, desde que empresas improductivas se ven obligadas a cerrar sus puertas y con ello, muchas personas han conocido y conocen el desempleo. Aún más, en la búsqueda de mejorar su performance, muchas empresas han disminuido sus plantillas de manera indefinida, incorporando mayor tecnología para disminuir sus costos de producción. Igualmente, se han visto medidas destinadas a reducir los costos remuneracionales y no remuneracionales en el ámbito laboral en la búsqueda del mismo objetivo.

Sin embargo, en la relación Norte Sur también aparece como inevitable alcanzar un compromiso sobre cómo abordar la permanente presión política sobre el comercio basada en las normas laborales y que lleva al ciudadano consumidor de Norte América a preferir incluso productos más caros antes que productos de países en desarrollo si toman conocimiento que se producen con vulneraciones de derechos laborales básicos. [36]

No cabe duda también que resulta imposible equiparar u homologar normas o estándares laborales. De allí entonces que una forma de equilibrar esta relación lo constituya el concepto de cumplimiento de la propia ley. Este es el concepto central del mecanismo del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte y del Acuerdo adoptado entre Canadá y Chile. Ha sido también recogido en el Tratado de Libre Comercio suscrito hacia el año 2000 entre EEUU y Jordania y está también en el TPA.

La fuerza de negociación otorgada por el Trade Promotion Authority (TPA) puede permitir a la Administración de EEUU ofrecer términos de liberalización comercial a sus eventuales

[36] Freeman R. 2002. "*The Battle over Labor Standards in the Global Economy*" documento presentado en Seminario de Expertos (Buenos Aires, BID-LATN).

socios comerciales y, al mismo tiempo, con un balance suficiente, solicitarles la suscripción de compromisos laborales con mecanismos de ejecutabilidad que den garantías de seriedad de los compromisos.

Acorde con lo anterior resultará también estratégico e indispensable abordar mecanismos que aseguren el cumplimiento efectivo de los derechos de los trabajadores, muy especialmente sus derechos fundamentales mediante los institutos clásicos que la civilización juslaboralista ha venido desarrollando desde los albores de la Revolución Industrial y del Derecho del Trabajo, esto es, la Inspección del Trabajo[37] y la Judicatura del Trabajo[38]

Independientemente de la relación que con motivo de los nuevos acuerdos de libre comercio se cree entre comercio y normas laborales, estos procesos dinamizarán aún más los procesos internos, con nuevas transformaciones. Estas debieran enmarcarse en visiones de país para lo cual se hacen indispensables los mecanismos de diálogo social, en sus diferentes niveles, nacional, sectorial, territorial o en el ámbito de empresa, que pueden versar sobre aspectos generales o específicos. De este modo puede evitarse el conflicto abierto, creando climas laborales menos conflictivos, en que los problemas y dificultades, especialmente los propios de procesos de cambios que generan dolorosas medidas de administración, puedan discutirse. Adicionalmente se trabaja también para evitar esta conflictividad abierta con mecanismos alternativos de resolución de conflictos como la mediación y la conciliación [39]

En suma, existen tendencias coincidentes en orden a mejorar los ambientes laborales de los diferentes países con normas e instituciones que las promocionen, especialmente en cuanto se trata de normas fundamentales respecto de las cuales existen consensos universales. Por otra parte existen consensos igualmente generales sobre la importancia de alcanzar los mayores grados posibles de liberalización comercial en la región. No hay dificultades para alcanzar grados importantes de coincidencia entre países de relativa homogeneidad económica sobre normas laborales. Sin embargo, los ambientes se tensan en cuanto a la discusión de normas laborales en el contexto comercial internacional cuando se trata de discusiones Norte-Sur, en que la justa causa de la justicia social aparece para algunos como un pretexto proteccionista en que el objetivo es levantar barreras, eventuales o no, al comercio. Dependerá de los términos de la liberalización comercial y del conjunto de los acuerdos si los países aceptarán finalmente incorporar tales compromisos con ocasión de la discusión del ALCA.

Los desafíos normativos que plantean tanto los procesos de liberalización comercial como de integración en cuanto a su dimensión social deben necesariamente responder a todos los requerimientos antes planteados, que por cierto han cambiado desde los comienzos de siglo, pero cuya esencia humanista permanece inalterable desde la Declaración sobre fines y objetivos de la OIT, de 1944, más conocida como la Declaración de Filadelfia y que hoy se expresa en el sencillo pero no menos profundo concepto de trabajo decente.

De lo que se trata finalmente es de alcanzar el justo equilibrio entre los beneficios que debería proporcionar el libre comercio y por otra parte que esos beneficios no destruyan los beneficios sociales desarrollados por las sociedades más desarrolladas y, al mismo tiempo, permitan también a las sociedades menos industrializadas alcanzar también los beneficios

[37] Jatobá V. obra citada.
[38] Sappia J., 2002, "*Justicia Laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo*", Documento de Trabajo N°149 (Santiago, OIT)
[39] Morgado E., 2002 "*América. El diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos*", Documento de Trabajo N°153, (Santiago, OIT)..

del desarrollo económico y social, con todas sus implicancias en democracia, buen gobierno, equidad social y sustentabilidad económica.

¿Utopías? No está demás recordar la importancia de la utopía en las palabras de Eduardo Galeano:

"La utopía está en el horizonte.
Me acerco dos pasos,
ella se aleja dos pasos.
Camino diez pasos
y el horizonte se corre diez pasos más allá.
Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré.
¿Para qué sirve la utopía?
Para eso sirve:
para caminar."

Complementario con el poema anterior y para finalizar agregaría un pensamiento de más larga data de Lao Tse:

"Un camino de mil millas
se inicia con el primer paso.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial 1995, "*Los Trabajadores en el Mundo en Integración* ", (Washington).

Ciudad A. 2001, "*Las normas laborales y el proceso de integración en Las Américas*", (Lima, OIT).

De Silva S. 2001, "*¿Es la globalización la razón de los problemas socioeconómicos nacionales?*", (Ginebra, OIT-ACTEM). Sitio Web: www.oit.or.cr

Ferreira M.C. 2002, "*La dimensión social de la integración. La experiencia del Mercosur*", en *Dimensión social de la globalización y de los procesos de integración,* Documento de Trabajo N°146, (Santiago, OIT).

Freeman R. 2002, "*The battle over Labor Standards in the Global Economy*", documento presentado en Seminario de Expertos (Buenos Aires, BID-LATN).

Frohmann A. 1999, "*Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Balance de la primera etapa del proceso de negociación comercial hemisférica*" (Santiago, FLACSO).

Fundación Friedrich Ebert. *2002, Informe ALCA.* Edición Consultoría Económica Social Integrada (CESI).

Herrera B. 1999, *"La integración centroamericana en perspectiva",* Documento de Trabajo N°115, ETM América Central, (Lima- OIT).

Jatobá V. 2002, "*Inspección del Trabajo en el marco de la Modernización del Estado*", Documento de Trabajo N°148, (Santiago, OIT).

Herrera B. 2001, "*El sindicalismo en el milenio de la globalización*". (Lima, OIT).

Hobsbawm E. 1999, "Historia del Siglo XX", (Buenos Aires, Grijalbo Mondadori).

Klein N. 2000, "*No logo: Taking aim at the Brand Bullies*". Sitio Web: nologo,org/book/

Lazo P. 2000, "*Mercosur-Chile: ¿Su futura adhesión? Aspectos sociolaborales de la integración de Chile al Mercosur*" *en Procesos de Integración. Los protocolos laborales Jaime Ensignia / Gerardo Castillo, Editores, Santiago, Fundación Friedrich Ebert / Oficina Internacional del Trabajo (OIT).*

Lecuyer N. 2000, "*Les nouvelles administrations du travail: Des acteurs du développement*, (Ginebra, OIT).

Mark W. 2002, "*La dimensión social de la integración y la modernización de la administración laboral. Experiencia del CARICOM*". Documento de trabajo N°152, (Santiago, OIT).

Morgado E. 2002, "*América: El diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos*", Documento de Trabajo N°153, (Santiago, OIT).

Pastore J. 1997, (Brasil, CNI).

Pla A. 1965, "*Los Convenios Internacionales del Trabajo*" (Montevideo, Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República).

Salazar J.M. y Obert M. 2001, "*Acuerdos comerciales regionales*" en *Hacia el Libre Comercio en las Américas,* (Washington DC, Brookings Institution Press).

SAPPIA J. 2002, "*Justicia Laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo*", Documento de Trabajo N°149, (Santiago, OIT).

Stiglitz J. 2002, *"El malestar de la globalización"* (Buenos Aires, Taurus).

Somavía J. 2002, Discurso ante la XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo. Octubre 2001, en "*La Dimensión Social de la globalización y de los procesos de integración*". Documento de trabajo N°146 (Santiago, OIT).

UNCTAD, Informe 2002.

Verge P. 2002, "*Presentación analítica del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)*" en Documento de Trabajo N°146 *La Dimensión Social de la Globalización y de los Procesos de Integración,* (Santiago, OIT).

Williamson W. "*What Washington means by policy reform*", en John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: how much has happened?; y "The Washington Consensus Revisited.* (Ambos en Washington DC 1990 y 1996.: Institute for International Economics).