

Capítulo I: La integración hemisférica desigual: ¿nueva integración o crisis del regionalismo?

The bottom line is that the process of free trade and improved living and working conditions can only hope to develop if there is universal respect for fundamental human rights in the workplace.

International Labor Organization (ILO),
[April] 1997 [Comunicado de prensa (ILO/97/10)]

Al observar la situación de la región americana frente a la iniciativa de ALCA, notamos que en toda la región el común denominador es la diversidad, lo que suma dificultades a la hora de intentar conciliar un acuerdo para todos. Ahora bien, al poner la realidad americana en el contexto de los cambios acelerados de globalización, la apertura comercial parece ser punta de lanza en la reconstrucción del mapa de relaciones internacionales. En las últimas dos décadas el mercado mundial vio la entrada de países en vías de desarrollo quienes se integraban a los flujos de intercambio comercial gracias a los montos de inversión que recibían y que les permitían aumentar sus exportaciones. Durante estas décadas, en América Latina se dejó atrás el antiguo modelo económico de sustitución de importaciones y varios de estos países iniciaron su camino hacia la apertura de sus economías, la mayoría de ellos de la mano de las reformas estructurales del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). A partir de ahí, la creciente liberalización de flujos comerciales ha generado redes de intercambio con características distintas entre sí, dependiendo la forma en que éstas sean negociadas las implicaciones para cada participante varían. Asimismo, por efecto de la apertura, la ola de privatización de empresas estatales y reducción de servicios públicos comenzó a extenderse en toda la región.

Más tarde con los cambios provocados por la última Ronda de Uruguay en 1995, y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la aceleración en los procesos de integración económica se incrementó. Esta tendencia, el llamado *Washington consensus*, fue fuerza de influencia al promover la eliminación de obstáculos al comercio entre naciones, reformas para eliminar la intervención del Estado en el aparato económico, liberalización financiera y liberalización de mercados. Cabe mencionar que en cuanto a asuntos laborales, éstos no fueron considerados como puntos cruciales a incluir en tales políticas, y a la fecha se consideran incipientemente en el debate del BM, el FMI o la OMC.

Como síntesis responsiva a la euforia por liberalizar el comercio en contextos sociales desfavorables, surge el llamado *nuevo regionalismo*, el cuál propone un paso distinto al de las políticas de integración y de comercio internacional seguidas durante el periodo de sustitución de importaciones. De los paradigmas que pretende sobreponer esta corriente son el estatocentrismo y la desconfianza en el sistema multilateral internacional. A partir de ahí, uno de los entendimientos del *nuevo regionalismo* es que la integración económica y la apertura comercial funcionan como instrumentos apropiados para ayudar a la satisfacción de las necesidades económicas de un país. No obstante, para que dichos procesos de integración reditúen en beneficios sociales deben ser hechos bajo marcos acordados de aceptación mutua de derechos y compromisos. Tal y como se destacó durante la XIII Conferencia Interamericana de ministros de trabajo de la OEA, en al cuál los ministros subrayaron la necesidad de avanzar hacia una agenda más provechosa para el desarrollo integral de sus naciones, “una agenda social y laboral que sea parte integral del crecimiento económico, además de ser un camino para asegurar la distribución equitativa de ganancias” (OIT,2003:70).

Ahora bien, si la pregunta es ¿cómo garantizar que los beneficios del comercio se vean reflejados en la realidad social? La opción latente es encontrar un punto de intersección entre las políticas sociales y económicas, de tal forma que la relación entre ambas esferas quede conciliada. Ese punto crucial de intersección son las cuestiones laborales. El éxito de la aplicación de procesos integracionistas depende directamente del éxito que los gobiernos tengan a la hora de implementar las reformas en un ambiente de voluntad democrática y compromiso social. Más aún, la protección laboral es el área de acción a través de la cuál, si se administra adecuadamente, un gobierno puede conseguir los beneficios más visibles para su población. De lograr esta aceptación se autentifica la legitimidad del gobierno y su función social inalienable y detiene los procesos de exclusión social. Así, en vista de los beneficios múltiples que otorga la correcta administración del trabajo, parece de la más alta importancia enfocar los esfuerzos estatales a la búsqueda de los instrumentos políticos que les facilitarán eventualmente la realización de sus objetivos.

1.1 Diferencia entre integración económica, tratados de libre comercio y tratados de libre comercio *plus*

De acuerdo con el reporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2002, *Beyond Borders, The New Regionalisms in Latin America*, existen diferencias fundamentales entre un proceso de integración y la concertación de un acuerdo comercial. A saber, dependiendo del espectro y profundidad de sus compromisos, un acuerdo comercial puede ser la primer puerta a la dimensión de la integración. Para objeto de este estudio consideraremos las características de cada uno de estos pasos para así poder poner en mejor perspectiva la situación del ALCA. De acuerdo al documento del BID (2002), se pueden destacar ciertas fases, cada una de mayor complejidad, que permiten identificar el progreso que rumbo a la

integración se logra. Como primera iniciativa considera las áreas o zonas económicas preferenciales, en las cuáles los beneficios comerciales (eliminación de aranceles en comercio de bienes) se dan únicamente entre los países miembro, sin que se aborden asuntos específicos a otro tipo de intercambios como el de servicios y capital. Ahora bien, en el siguiente nivel, se encontrarían los llamados *Tratados de Libre de Comercio de 2ª Generación*, cuya característica es la de liberalizar servicios y otras áreas de la actividad económica, que afectan más directamente sobre la política interior (adquisiciones gubernamentales, protección de propiedad intelectual y cuestiones laborales). Así, en el siguiente peldaño se encuentran las áreas de libre comercio en las que las medidas arancelarias y no arancelarias son eliminadas entre sus miembros, mientras que estas protecciones se mantienen en el comercio con países no miembro. El tercer eslabón, es la unión aduanera, en ella se eliminan las restricciones a la libre circulación de bienes entre los países miembro mientras que se impone un arancel extra a las importaciones de países no miembro. En el siguiente peldaño, está el mercado común en donde materias primas, capital y trabajadores circulan libremente. Después de éste se encuentra la unión económica, en la que, además de los aspectos anteriores, las políticas macroeconómicas son armonizadas entre todos los miembros. Así, en el pico de la escalada está la comunidad o unión económica, por la cual se unifican las políticas monetaria, fiscal, social, laboral y de medio ambiente de los miembros, quienes siguen una autoridad supranacional de la cual sus decisiones se vuelven obligatorias. Es hasta este momento que la integración se puede considerar concluida.

Considerando lo anterior, la principal diferencia entre cada peldaño del camino a la integración es que conforme avanza el proceso se incluyen agendas más amplias, particularmente en cuanto a aspectos socioeconómicos y políticos. De la misma forma, los

efectos que cada paso rumbo a la integración tienen, especialmente en cuanto a trabajo, por su profundidad son disímiles. Por ejemplo, en el mercado común la libre circulación de trabajadores es un objetivo deliberado, el cuál no se contempla en un TLC. De esta forma encontramos que el caso específico del ALCA, por sus dimensiones y repercusiones, se coloca en el peldaño de tratados de generación avanzada, dado que como objetivo principal se tiene la liberalización del comercio de bienes pero que, con base en otras experiencias de integración, busca encontrar una versión que no sólo atienda la dimensión económica sino la social también.

1.2 ¿Porqué incluir derechos laborales en procesos de integración económica?

Las deficiencias que presentan los acuerdos comerciales para promover protecciones a los derechos laborales fundamentales y con ello favorecer el bienestar social en un nuevo ambiente comercial liberalizado, provocan que la tendencia de la opinión pública se torne en contra de la implementación de procesos de apertura comercial ya que, para la mayoría de los casos han catalizado los procesos de exclusión social más que incrementar el bienestar de los trabajadores. A partir de la liberalización comercial propuesta por el ALCA se prevé que se establezcan nuevas redes empresariales en la región y que consecuentemente el nivel de las exportaciones aumente, de ahí que, la participación del sector laboral para la producción y distribución de esos bienes sea indispensable. En esta perspectiva, podemos destacar que comercio y la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores son variables⁵ directamente relacionadas que no pueden, ni deben, tratarse como asuntos separados y desvinculados.

⁵ Para fines de este estudio, y por tener éste una orientación fundamentalmente político-social, es importante aclarar que no nos referimos a la variable económica de *empleo*. Con ello se pretende remitir al lector a la idea

El documento de la OEA sobre aspectos laborales en los acuerdos de integración americanos considera que “hoy en día ningún proceso de integración parece posible si ciertas precondiciones sociales y políticas básicas no son cubiertas, tales como regímenes democráticos, estado de derecho real, cumplimiento estricto y generalizado de los Derechos Humanos, incluyendo los derechos fundamentales en el trabajo” (OEA, 2003b:5). Bajo esta premisa podemos reconocer asimismo que todo proceso de integración económica tendrá afectaciones en la esfera social, sean éstas previstas o no explícitamente en cada paso de integración.

Reconocer ampliamente esta relación de la esfera económica con la social, permitirá reconocer también el hecho de que para mantener las condiciones necesarias que aseguren una mano de obra competitiva, se requiere delinear claramente los parámetros que regirán las relaciones de producción (más aún en un acuerdo con las dimensiones de ALCA) y, deberá por tanto detallar explícitamente los compromisos específicos a contraer en cuanto a la protección de los derechos fundamentales en el trabajo; así como establecer mecanismos de apoyo y cooperación para el sector laboral en los países más vulnerables frente a la apertura comercial ya que, del correcto entendimiento entre las partes dependerá el éxito en su actuación y por tanto el éxito del acuerdo.

Ahora bien, dada la interacción de éstas esferas, es de esperar que las regulaciones en materia comercial impacten –e idealmente, mejoren (a pesar de que ésta no es su función primordial)- las condiciones laborales, por tanto, resulta fundamental que tanto las relaciones entre los actores sociales, como el vínculo entre los procesos de integración y el desarrollo social y laboral de las sociedades involucradas se garantice. En cuanto a los

de los elementos relacionados a las condiciones de trabajo, específicamente la protección de derechos laborales en las relaciones de producción, descartando así toda implicación de carácter econométrico.

argumentos que justifican la inclusión de consideraciones laborales en el cuerpo del ALCA, existen gran variedad de ellos. En esa variedad, los más convincentes giran en torno a tres aspectos fundamentales: las asimetrías de la región; el reconocimiento de derechos laborales desde una perspectiva económica y social interrelacionadas y, los alcances y beneficios del convenio de acuerdo a su forma actual.

Considerando el primer argumento, las asimetrías en la región en términos de desarrollo, competitividad y niveles de participación en comercio exterior son extremas. Efectivamente, el objetivo de un acuerdo comercial que las integre no será por ningún motivo homologarlas ya que ello corresponde más al ámbito de la política interna. Sin embargo, es de vital importancia considerar estas asimetrías a la hora de hacer la planeación del área comercial, ya que del adecuado manejo de las diferencias dependerá en gran parte el éxito del acuerdo. En esta circunstancia, un apartado que establezca los compromisos de los participantes respecto a los estándares laborales fundamentales constituiría el elemento conveniente para delimitar el espectro de posibilidades de acción, reducir su desconfianza ante la incertidumbre de la estrategia contraria y, eventualmente, unificar sus esfuerzos nacionales a partir del compromiso internacional. Además de que, al reducir la desconfianza se favorece la participación activa de las naciones al entrar en un proceso de integración de estas dimensiones. De incluirse un apartado así, es factible que, paulatinamente, los integrantes se acerquen en cuanto a su regulación laboral y las disparidades sociales entre los países se corrijan con el paso del tiempo. Por otra parte, también en atención a las disparidades de la región, de completarse el ALCA requerirá de programas de cooperación y complementación en aquellos ámbitos afectados por el comercio, de tal forma que las asimetrías que hoy observamos entre sus miembros no aceleren las experiencias negativas derivadas de la transición a la liberalización.

En cuanto al segundo argumento, cabe destacar que el factor de mayor gravedad en el escenario internacional de hoy ha sido la tendencia a considerar los aspectos sociales como factor aparte de las consideraciones económicas. En un proceso de integración de dimensiones como ALCA es imprescindible no cometer este error. Por tanto, es necesario reforzar las obligaciones contraídas por los países americanos a lo largo de su historia, por las cuales se comprometen a salvaguardar los derechos humanos (incluyendo los derechos sociales y económicos, entre los cuales se incluyen los derechos acordados para todos los trabajadores) tanto intra como internacionalmente. Dados estos compromisos, el texto de cualquier documento acordado entre países adscritos a ellos supone apearse y promover dichos estándares, de tal forma que puedan efectivamente impulsar la aplicación de derechos humanos universales en general y de los derechos laborales fundamentales en particular, en cualquier actividad suya relacionada con el comercio. Asimismo, también como elemento de vinculación de elementos sociales en las consideraciones económicas, es importante considerar la creación de mecanismos que en el ámbito de protección laboral faciliten la transición a la integración comercial.

Respecto al tercer argumento, si consideramos que la premisa sobre el alcance de la integración es promover mejores condiciones de vida y crear mayores oportunidades de empleo al incrementar el mercado de productos, entonces parece contradictorio el hecho de que, el caso americano, en la actualidad carezca de elementos que confirmen la concordancia entre aumento de comercio e inversión y beneficios al mercado laboral⁶. Bajo esta perspectiva resulta urgente que ALCA incluya disposiciones en cuanto a protección

⁶ Percepción basada en las opiniones expresadas por el Consejo Consultivo Laboral de la Comunidad Andina (Disponible en <http://www.comunidadandina.org/quienes/opinion10.htm>); la Declaración final de la 1ª Cumbre sindical Unión Europea- América Latina y Caribe (Disponible en <http://utal.org/movimiento/14.htm>); los comentarios hechos durante el 1er Congreso Internacional del Mercosur (Disponible en <http://www.colproba.org.ar/mercosur/6.asp>); y el documento del Congreso Laboral Canadiense North American Free Trade Agreement: NAFTA- The social dimensions of North American Economic Integration.

laboral ya que, a través de estos compromisos se puede apelar a una integración en la que el aspecto humano no quede de lado. Así, en caso de que cualquier empresa o país miembro de esta región comercial cometiese faltas a los derechos fundamentales de los trabajadores –las cuáles son consideradas el elemento fundamental por el cuál los beneficios de la integración no llegan a los trabajadores- (negándoles libertad de asociación y/o representación, obligando individuos a trabajos forzados, pago de salarios diferenciados a hombres y mujeres o empleando niños) el caso, una vez comprometidos los gobiernos, podrá someterse al mecanismo que se haya acordado competente para determinar la aplicación de sanciones o multas a los infractores.

En pocas palabras, así como lo exponen las propuestas de la sociedad civil al ALCA⁷, una cláusula laboral es un mecanismo necesario para delinear la forma en que se desea la relación entre el comercio y mercado laboral. Para comprobar la relevancia que tienen los tópicos de naturaleza social y laboral, basta con poner atención al número creciente de foros internacionales al respecto. De tal forma que, aunque está claro que el incremento de comercio y de inversión implica efectos de desarrollo, es necesario aclarar que un área de libre comercio como ALCA sólo será benéfica si el acuerdo promueve beneficios laborales, sociales y ambientales aparte de aquellos estrictamente relacionados al comercio.

⁷ Destacamos las propuestas de Thea Lee y William Klinefelter FTAA.soc/civ/94/3.junio.2003 y de la organización Citizen Trade Campaign FTAA.soc/civ/88/27.mayo.2003

1.3 Situación de las provisiones laborales dentro de los sistemas de integración vigentes en América.

Ahora bien, en cuanto a los procesos de integración económica en la región americana observamos que no todos han obtenido resultados similares en lo que a la dimensión socio-laboral respecta. Por ello, para poder obtener una perspectiva clara acerca del potencial del ALCA para incluir previsiones sociolaborales, es necesario en primer lugar, considerar lo que serían sus precedentes en integración, es decir, aquellos mecanismos institucionales que con relación a procuración sociolaboral existen al interior de cada bloque americano. Los órganos de integración y los estándares laborales a tratar coinciden con lo publicado en el reporte 2003 de la Oficina Internacional del Trabajo, *Labour Aspects Associated with Integration Processes and Free Trade Agreements in the Region*⁸. En cuanto a los comentarios que complementan el análisis, se citan del documento de la OEA (2003b) *Analysis of the Labour Aspects of Regional Integration Agreements in the Americas*, en el que igualmente se observa críticamente el funcionamiento de los bloques americanos y se recomiendan sugerencias al respecto.

En segundo lugar, se presenta el análisis del lugar que ocupan algunos de los estándares laborales dentro de cada sistema americano de integración. A saber, éstas dos perspectivas proporcionan elementos efectivos para clarificar la tendencia en la región a favorecer las inquietudes sociolaborales a la hora de realizar el intercambio comercial.

⁸ En este estudio no se considera el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) pues el estudio lo realiza la oficina de la OIT para Latinoamérica. No obstante, para efectos de este estudio se ha completado el rubro con información obtenida del estudio publicado por el Congreso Laboral Canadiense titulado “North American Free Trade Agreement: NAFTA- The Social Dimensions of North American Economic Integration”, del cuál la referencia se encuentra en la sección correspondiente.

1.3.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

En el aspecto sociolaboral, TLCAN podría aparentar ser la opción más contundente frente a los compromisos de implementación y procuración laboral en la región. Su Acuerdo Lateral para Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), reconoce once principios fundamentales⁹ en el trabajo. Además, incluye una Comisión para la Cooperación Laboral (CCL), la cual está formada por un Secretariado y un Consejo de ministros que reúne a los ministros de trabajo de los tres países (CLC,2000)

En cuanto al funcionamiento eficaz del ACLAN, la OEA (2003*b*) menciona que a pesar de comprometer a los tres países a “proteger, exaltar y reforzar los derechos básicos de los trabajadores”, éste no establece un estándar mínimo para cada país lo que dificulta la solución de controversias. Al respecto, es conveniente mencionar que, además de los problemas técnicos que presenta ACLAN para la solución de controversias, sus procedimientos son complicados, aunados al hecho de que a pesar de reconocer once principios de la OIT las sanciones sólo aplican respecto a salario mínimo, trabajo infantil y seguridad en el trabajo en casos de faltas persistentes relacionadas al comercio. De esta forma, a pesar de que TLCAN se podría considerar pionero en vincular protecciones laborales al proceso de apertura comercial, en la práctica el ACLAN y sus mecanismos quedan lejos de ser efectivos. Al limitarse tanto la aplicación de sanciones y por la forma en que se componen los paneles de solución se inutiliza en gran parte su labor y lo convierte en un acuerdo lateral poco eficaz.

⁹ Menciona: libertad de asociación y protección del derecho de organización; derecho de negociación colectiva; derecho de huelga; prohibición de trabajo forzado; protección laboral a menores de edad; estándares mínimos en el trabajo; eliminación de la discriminación en el trabajo; pago igualitario a trabajadores y trabajadoras; prevención de accidentes en el trabajo y enfermedades relacionadas; incapacidad en caso de accidente y enfermedad y protección a trabajadores migrantes.

1.3.2 Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Éste parece ser el proceso de integración más desarrollado en cuanto a aspectos sociales y laborales, considerando también que podría ser el que más participación civil integra. Sus miembros han aprobado la ratificación de 21 convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como parte del acuerdo, los más sobresalientes el derecho a libre organización, negociación colectiva, derecho a huelga, eliminación del trabajo forzado, protección especial para trabajadores menores de edad, no-discriminación en el trabajo y principio de igualdad en el trabajo. El desempeño de MERCOSUR se destacó recientemente en 1998 con la aprobación la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, una carta presentada por los trabajadores de la región en donde se ratifican estos principios y que se destaca además por contar con un Protocolo sobre Asuntos sociales y laborales del MERCOSUR y una Comisión Sociolaboral Tripartita Permanente (ILO,2003:65).

En opinión de la OEA (2003*b*), MERCOSUR se perfila como el bloque que ha logrado mejores resultados en lo que respecta a la dimensión sociolaboral, aunque todavía se observan debilidades institucionales. El documento sugiere, “crear un código laboral supranacional, introducir derechos laborales individuales en la legislación MERCOSUR, facilitar mayor cooperación horizontal y promover más disseminación de información acerca del contenido de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR” (OEA,2003*b*:37)

Desde un punto de vista crítico, lo que la OEA considera debilidades institucionales se refiere a que los organismos MERCOSUR destinados a atender cuestiones laborales¹⁰,

¹⁰ El Foro Consultivo Económico Social, la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR y el ex-sub grupo de trabajo No. 11 (ahora No. 10)

están supeditados al órgano superior del MERCOSUR encargado de la conducción política de la región, el Grupo Mercado Común el cuál está integrado por los Ministros de Relaciones exteriores y Economía. De esta forma, como menciona Oscar Ermida Uriarte en su documento *La cuestión laboral en el MERCOSUR*¹¹, la participación tripartita en la consideración de cuestiones laborales, a pesar de que por sí sola hace muy valioso el trabajo del Subgrupo No. 10, le resta eficacia al supeditar la aplicación de sus contribuciones a la aprobación última por unanimidad de un órgano no participativo como es el Grupo de Mercado Común (Ermida,2003).

1.3.3 Comunidad Andina de Naciones (CAN)

De acuerdo con el documento de la ILO (2003), entre los instrumentos de integración social y laboral de este bloque se encuentran la Convención Simón Rodríguez (revisada en 1993); el Instrumento para la seguridad y la salud en el trabajo; el Instrumento andino de seguridad social; el Instrumento andino para la migración laboral y el Instrumento andino para la administración laboral. A la fecha, este bloque cuenta además con un Consejo consultivo laboral andino (CCLA) y un Consejo similar de negocios, los cuales atienden a las reuniones del Consejo de Ministros Andinos. En 1999 el bloque aprobó la Declaración de Cartagena por la cual se pretende lograr una agenda de actividades que apunten a la educación, empleo, salud y mejores condiciones de trabajo como medio para alcanzar el desarrollo humano integral de la región (ILO,2003).

¹¹ Este documento forma parte de las publicaciones del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional de la OIT.

Desde la perspectiva de la OEA (2003*b*), al interior de este bloque, a pesar de que su estructura no promueve el desarrollo autónomo de los actores sociales, sí incluye las provisiones adecuadas para el desarrollo equitativo social. Lo anterior fundamentado en la reciente inclusión de la Carta Social Andina y la Carta Andina para la promoción y protección de Derechos Humanos en el cuerpo del sistema regulatorio del CAN.

Desde una perspectiva crítica, a pesar de que este bloque de integración efectivamente provee mecanismos para la atención de asuntos laborales, su participación es incipiente ya que éstos se integran al trabajo de un consejo cuya función consultiva sólo le faculta para emitir opiniones ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General y a asistir a sus reuniones con simple derecho a voz, tal y como lo establecen sus objetivos¹².

1.3.4 Sistema de Integración Centroamericano (SICA)

A diferencia de otros bloques en el hemisferio, al interior del SICA el establecimiento de instrumentos que faciliten y regulen la aplicación de normas laborales ha recibido poca atención. A pesar de que este bloque ha servido como marco institucional para la integración de Centroamérica, “sus acuerdos y resoluciones se han dirigido principalmente a la regulación del comercio sin dar mayor importancia a los aspectos sociales”. (ILO, 2003:66)

Al respecto la crítica de la OEA (2003*b*) se basa en que a pesar de ser el organismo de integración más viejo de la región sus mecanismos en cuanto a aspectos sociolaborales

¹² Objetivos del CCLA disponibles en el portal electrónico del Consejo, <http://www.ccla.org.pe/presentacion/objetivos.php>

están aún poco desarrollados, destaca en especial la burocracia en sus redes entre organismos y agencias, así como la falta de promoción de las actividades que realiza en el campo socioeconómico.

1.3.5 CARICOM

En lo que respecta al proceso de integración sociolaboral, CARICOM cuenta con la Carta social de la sociedad civil, la Declaración de principios para las relaciones laborales e industriales y el Acuerdo de seguridad social. Al respecto, cabe mencionar que la Declaración del CARICOM constituye un ejemplo real de una base regional para la creación de un marco legal común para el reconocimiento de sindicatos, sistemas de salud y seguridad en el trabajo al igual que principios de igualdad en el trabajo. También de destacar es el proyecto que inició para desarrollar una base legal laboral para todo el bloque (ILO, 2003).

La OEA (2003*b*) recomienda para este bloque trabajar en la armonización de su legislación pues, a pesar de su avance significativo en el aspecto sociolaboral estas diferencias aún le restan efectividad. Además, subraya que la aplicación de principios laborales debe elevarse, ya que las cartas sociales del CARICOM son consideradas como instrumentos declaratorios únicamente.

1.4 Status de estándares laborales específicos para la integración al interior de los sistemas de integración latinoamericanos.

Una vez mencionados los instrumentos de protección y promoción de principios sociolaborales en los sistemas de integración sudamericanos, de acuerdo a lo mencionado

en el reporte 2003 de la OIT consideremos el estatus que tienen ciertos estándares laborales al interior de cada bloque. Para ello utilizaremos el siguiente cuadro¹³.

Los estándares en foco son: 1) protección de derechos básicos en el trabajo; refiere a los instrumentos y/o declaraciones que específicamente se refieren a los derechos básicos laborales que ya hemos mencionado. 2) Condiciones laborales; es decir, los aspectos que la Organización de Estados Americanos considera como condiciones mínimas para el trabajo, a saber: protección de derechos en el trabajo, regulación de días de trabajo/ días de descanso, pago justo y adecuado, estándares mínimos para las trabajadoras, concesión de incapacidades, vacaciones, seguro de empleo y salud y mecanismos para resolver disputas laborales. 3) Cuestiones para el Trabajo, considerando provisiones para el movimiento de manufactura y trabajadores migrantes, así como oferta de capacitación profesional y vocacional para trabajadores. 4) Sistemas de seguridad social: programas que otorguen atención médica para accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo, seguro por trabajo riesgoso, seguro médico, cobertura de servicios funerarios, además de seguro de desempleo y retiro. 5) Existencia de instituciones formales para la promoción y control de la aplicación de la legislación vigente concernientes en cuanto a la integración del bloque (enforcement institutions).

¹³ La referencia bibliográfica de la propuesta del documento de la OIT, *Labour Aspects Associated with Integration Processes and Free Trade Agreements in the Region* del cual se toman los datos para éste cuadro se encuentra en la sección correspondiente. Los datos utilizados para cada región están disponibles en:
para SICA <http://www.sice.oas.org/trade/sica/s1029936.asp>;
para CAN <http://www.comunidadandina.org/personas.asp>;
para CARICOM http://www.sice.oas.org/tpd/car/MatxOct_30_04.asp;
para MERCOSUR <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/mrcsrins.asp>;
para TLCAN http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice3.asp#laboral.

Estándar que protege	Sistema de Integración				
	SICA	CAN	CARICOM	MERCOSUR	TLCAN
Protección de derechos básicos en el trabajo	No Sólo hace referencia a la no discriminación	Recomienda mejorar sistemas de cumplimiento de obligaciones OIT	SI Comité consultivo de trabajo	SI Declaración Sociolaboral del MERCOSUR	SI Reconoce 11 principios de la OIT
Condiciones laborales	Incipiente Art 33 Formación de recursos humanos Art 34 Capacitación	Tiene un organismo para seguridad ocupacional y salud	SI Medidas de soporte común y promulgación de legislación sobre Seg. Social	SI Sub grupo 11 Relaciones laborales, empleo y Seg. Social	SI Art. 42 y 49
Cuestiones para el trabajo	Incipiente Art 18 Mov. de mano de obra y capital en la región	SI Instrumento Andino de migración	NO Sólo refiere a admón. del empleo	SI Art 1 provisiones para el mov. de personas	SI En principio únicamente art 11
Seguridad Social	Art 26 Sólo refiere a salud humana y estándares de calidad	SI Instrumento Andino de Seguridad Social	SI Acuerdo para transferencia de beneficios de Seguridad Social	SI Sub grupo 11	Art 11 Sólo refiere a algunas cuestiones
Entidades de promoción y aplicación de instrumentos legales	SI Sistema de Integración Econ. Centroamericano	SI Consejo consultivo empresarial y laboral Andino	SI Comité consultivo interministerial empresarial y laboral	SI Art 13 Función del Grupo Mercado Común	SI Comisión para Coop Laboral Art 3 Medidas gub. para aplicación de leg. Laboral

De aquí obtenemos que, a pesar de que la mayoría de los aspectos laborales relacionados a los procesos de integración están de alguna forma cubiertos al interior de los sistemas de integración latinoamericanos, en algunos casos simplemente forman parte de los acuerdos en forma declarativa y/o demasiado genérica en sus términos. Por tanto, a pesar de que en el panorama general los modelos de integración latinoamericanos indican una evolución coherente y consenso hacia la implementación de estándares laborales, aún parece necesario sugerir la puesta en marcha de mejores mecanismos de implementación al interior de cada país.

No obstante lo anterior, al observar la realidad conjunta del hemisferio, por la evolución de los bloques de integración latinoamericanos a favor de la procuración laboral, parece todavía factible considerar el posible desarrollo de un conjunto de estándares laborales efectivos para toda la región.

1.5 Comentarios del Comité de expertos de la OIT sobre la situación hemisférica latinoamericana respecto a los derechos fundamentales en el trabajo.

En el estudio realizado por la OEA (2003*b*), se presenta un análisis exhaustivo de la situación individual de cada país americano al respecto. De dicho análisis, el Comité de expertos en la aplicación de convenciones y recomendaciones de la OIT (CEACR) concluyó algunos comentarios para la región sobre la implementación de normas que prevean los derechos fundamentales en el trabajo. En primer lugar comenta que, al analizar particularmente cada caso americano se nota que “la región está enfrentando serios problemas respecto al cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores” (OEA,2003*b*:22). Lo anterior, dice, lo confirma el número de observaciones y demandas directas hechas por el CEACR en cuanto al incumplimiento de convenciones ratificadas, así

como el número grande y en crecimiento de quejas presentadas ante los órganos supervisores de la OIT (especialmente en cuanto a libertad de asociación y derecho de representación en negociaciones colectivas)

Al hacer un análisis del estudio presentado por la OIT sobre los aspectos laborales relacionados con los procesos de integración, en contraste con el estudio de la OEA al mismo respecto, encontramos que en efecto, en comparación con otras regiones, el hemisferio americano, tiene un record considerable en cuanto a la ratificación de convenciones fundamentales de la OIT¹⁴, así como un número considerable de organismos al interior de los bloques de integración de la región, mientras que, contrastantemente a últimas fechas las quejas de los trabajadores en cada país aumentan por violaciones a sus derechos fundamentales.

Por otra parte, en ambos estudios encontramos que las diferencias entre países, así como entre regiones son marcadas. Los casos en los que los compromisos adquiridos son respetados e implementados, contrastan con aquellos países en la región que aún tienen problemas con sus constituciones para ratificar las convenciones fundamentales.

De estas dos perspectivas resultantes de los estudios de la OIT y de la OEA, entendemos mejor la naturaleza dicotómica de la región. Razón por la cuál se muestra especialmente importante garantizar los medios adecuados para que la convergencia entre las aspiraciones de los compromisos y la realidad en América, eventualmente en tiempo, se dé.

¹⁴ Según el documento de la OEA, con la única excepción siendo Estados Unidos, cada país miembro ha ratificado más de cuatro convenciones fundamentales y el promedio es de seis por país.

1.6 Diálogo regionalista en América ¿qué dirección tomar?

Ahora bien, con esta perspectiva de la situación americana pongamos nuestro caso bajo la lupa del nuevo regionalismo. A saber, la principal diferencia entre el regionalismo antiguo y el nuevo regionalismo es el ambiente político en que este último se desarrolla. Tal vez el cambio más dramático fue durante los 90 cuando los países americanos cambiaron su enfoque, de intra-regional sur-sur a inter-regional norte-sur.

Este cambio, favoreció la adaptación de los patrones del nuevo regionalismo en América. El creciente interés de las economías americanas para concertar acuerdos comerciales con economías industrializadas se puede considerar expresión clara de este nuevo regionalismo en América. Desde el punto de vista geopolítico, la construcción del convenio ALCA funcionaría como una “red de seguridad” que proteja y dé unidad a quienes comparten características similares, de tal forma que se fortalezcan y puedan obtener mejores condiciones para la transición a la apertura comercial. De la conjugación de fuerzas norte-sur, en la búsqueda de nuevos mercados, dependerá la determinación del paso de la integración en las Américas.

Así, “ALCA es claramente la iniciativa de regionalización norte-sur más grande” (BID,2002:45). Por ello, a la luz del nuevo regionalismo ALCA debe desarrollarse en sincronía con medidas que favorezcan el desarrollo y la estabilidad social. De esta forma, el nuevo regionalismo, sigue considerando la apertura comercial como un medio para cumplir la promesa de mejores economías, sin embargo también propone dicha mejora de la economía se puede hacer a través de canales de acción diversificados. En caso de que los negociadores de los 34 países logran lo anterior, ALCA podría ser el laboratorio de prueba para las reformas que en cuanto a la esfera social son deseables para el sistema multilateral de comercio en general, y para la OMC en particular.

Otra parte del tenor neo regionalista es el argumento de estrategia geopolítica por el cuál es conveniente crear nuevas regiones para fortalecer su poder negociador en el escenario internacional como bloque con los mismos intereses y objetivos compartidos. De esta forma, el diálogo para llevar la integración hoy en América Latina adquiere un nuevo matiz, en esta tesitura esperamos la armonía en el concierto de naciones se logre, y ello redunde en la armonización de compromisos económicos con beneficios sociales para toda la región.

1.7 Argumentos en contra de la inclusión de derechos laborales en TLC's

Si lo que pretendemos en este estudio es dar una perspectiva concluyente acerca de la relación que supondría tener en efecto la protección a los derechos laborales fundamentales y los procesos de integración, entonces aparece como conveniente considerar los argumentos que generalmente se presentan en su contra. Para ello, utilizaré como referencia el documento de la OEA (2003b) en su capítulo *Integración, desarrollo económico y derechos laborales*, el cuál en su preámbulo confirma “[...] los varios estudios que se han hecho al respecto hacen clara una cosa: si hay algún proceso que no ha contribuido al pobre desempeño [en cuestión de trabajo] y que ha, sin embargo, mitigado de alguna forma los impactos negativos de otros factores, ese proceso es la integración” (OEA,2003b:28).

Así, tenemos que uno de los argumentos para no integrar cuestiones laborales en los procesos de integración es que, al ocurrir simultáneamente la apertura comercial, la integración económica desigual y los procesos de ajuste estructural, no se distingue cuál de ellos afecta más el desarrollo incipiente de la región americana y por tanto provoca desconfianza en los actores sociales involucrados. El estudio publicado en 2004 por el BM, *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, confirma que “la

hostilidad pública contra las reformas, en particular la privatización de servicios públicos, ha crecido al punto en que una mayoría avasalladora en los países encuestados [en Latinoamérica] – en algunos de ellos hasta por más del 80%- hoy se opone fuertemente” (ICFTU, 2004:8). Con respecto a esta situación, es conveniente mencionar y recordar a los desconfiados que cualquier resultado que se analice en un país determinado no sólo tiene que ver con la naturaleza del proceso sino también con las condiciones estructurales del país en ese momento.

Al considerarse así, cada proceso individualmente construido en las particularidades de sus miembros, se desmitifica la integración ya que, “los procesos de integración, lejos de directamente causar un aumento en la pobreza, es una herramienta efectiva para incrementar el flujo comercial y de inversiones” (OEA,2003b:28). En cuanto al aumento de inversiones, se estipula que éste se dará en aquellos casos en que el proceso de integración vincule las inversiones con el desarrollo social. Una forma de conseguirlo es, precisamente, a través de compromisos laborales que en el marco de la integración económica se pueden hacer, pues de esos compromisos y el apego a ellos se garantiza la estabilidad social, elemento fundamental en el desarrollo y consolidación de sistemas democráticos; además de que delimita el espectro político y legal preferido por las empresas y los inversionistas¹⁵. La OEA(2003b) comenta que, entre los factores de repulsión de inversión extranjera se incluyen aquellos contextos de confrontación social e inestabilidad política, pues esto pondría en riesgo potencial el desempeño del mercado, la estabilidad jurídica y la seguridad de sus ejecutivos, entre otras razones.

¹⁵ La OEA menciona cinco factores para la atracción de inversión extranjera directa, a saber, primordialmente la existencia de demanda interna efectiva y demanda externa del bien o servicio a producir, posteriormente estabilidad económica (tasas de interés y tipos de cambios estables) Como tercera consideración, la estabilidad jurídica y el Estado de derecho. Posteriormente, la oferta suficiente de trabajadores adecuadamente calificados y en quinto lugar contextos adecuados de democracia y estabilidad social.

Otro argumento importante en contra de la incidencia económica que tiene la consideración de estándares laborales es que la aplicación de estándares laborales introduce variables en el funcionamiento del mercado laboral que provocan “excesivos” incrementos en los salarios y en otros costos laborales, lo que resulta en aumento del desempleo. Además de que, salarios altos hacen menos competitivas a las empresas, con lo que se afecta directamente el desarrollo económico y la capacidad de la economía para generar empleo. Al respecto el documento de la OEA(2003*b*), afirma que ningún estudio a la fecha ha probado ser concluyente en determinar si la aplicación de protecciones laborales y en particular los derechos fundamentales en el trabajo afecta el desempeño económico en el largo o en el corto plazo, ni en positivo ni en negativo. Un estudio realizado por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED) en 1996 concluyó que “no existen ventajas en comercio derivadas de la violación del derecho a la libre organización” (OEA,2003*b*:29), conclusión que fue ratificada en el estudio similar hecho en 2000¹⁶.

Hasta aquí un elemento importante para no descalificar automáticamente los argumentos negativos anteriores y decir que la aplicación de estándares laborales no produce ningún efecto adverso económicamente, es el reconocimiento de que, en mayor o menor medida dependiendo el caso, cualquier política referente a trabajo, casi irremediablemente afectará el desempeño de una economía. Por todo esto, cabrá recomendar entonces una posición intermedia, la cuál por un lado defienda la aplicación de estándares laborales y respeto a los derechos laborales fundamentales, mientras que por

¹⁶ Existe un índice realizado por Wermtenbol, Cuyvers und Van den Bilcke (1998) de la Universidad de Amberes, Bélgica, en el cuál se muestra directamente la coincidencia entre la baja observancia de derechos laborales fundamentales y los niveles más bajos de inversión extranjera reportados al Fondo Monetario Internacional en 2001.

otro considere que tal aplicación puede provocar costos que ciertas partes de las economías más pequeñas no podrán solventar, provocando efectos graves en las economías nacionales (crecimiento del sector informal).

En la correcta apreciación de las diferencias y la toma de acciones adecuadas al respecto reside el éxito de la aplicación de cualquier política, aún más, una política como la que implica el ALCA. Hasta la fecha, los países en vías de desarrollo han desaprovechado la oportunidad de obtener concesiones a cambio de abrir sus mercados. Pareciera que, bajo un miedo infundado y ciertamente apócrifo, de quedar excluidos del sistema de intercambio comercial han aceptado, sin la debida reflexión, acuerdos en los que las condiciones benefician a sus socios comerciales mucho más que a ellos mismos. Ciertamente, no hay razón para pensar que la liberalización comercial *per se* reducirá la pobreza o conducirá a una distribución más amplia de las ganancias procedentes del comercio; sin embargo, pueden incorporarse en los acuerdos comerciales disposiciones que promuevan resultados más favorables para la estabilidad social y el combate a la pobreza. Las protecciones de los derechos de los trabajadores y las normas laborales básicas son algunas de estas disposiciones.

1.8 Sobrepasar dicotomías, ¿Es posible una América unida?.

Al parecer los problemas con las premisas de integración de la segunda mitad de siglo era que se enfocaban en la creación de economías de escala como producto de la formación de mercados regionales más grandes. Dentro de esta perspectiva un segundo error grave, generalmente percibido así, fue la profunda intervención del Estado. Estas características combinadas, harían de esta forma de integración una medida controversial bajo la óptica del *laissez faire* de los mercados de fin de siglo. Los altos niveles de protección regionales

fueron considerados como fuente de divergencia de comercio e inversiones lo cuál era inconveniente para las nuevas premisas económicas; además de que era también perjudicial para los sistemas de bienestar tanto de los países integrantes de ese modelo de integración, como para terceras partes y en general para el sistema multilateral de comercio.

Esta percepción de la oleada integracionista, fue puesta en revisión y para la década de los 90 reorientó sus premisas. En América latina en particular, con la renuncia a los modelos de sustitución de importaciones, se iniciaron procesos de apertura y descentralización de los mercados, provocando el cambio hacia economías de mercado y contenedores nacionales más democráticos. En esta perspectiva, como ya se mencionó, el *nuevo regionalismo* en América llega como la opción para reforzar el efecto de los procesos de democratización y mejora de los niveles de bienestar para la región.

Ahora bien, bajo esta lupa, los beneficios para América Latina, subyacen en que la integración regional (sea en este caso con un primer paso en forma de apertura comercial) suma las fuerzas potenciales de los integrantes y las reenfoca, canalizándolas a través de cauces específicos. Para que tal reenfoque fructifique, paralelamente se debe buscar un acercamiento que reconozca invariablemente que cada país difiere radicalmente en cuanto a su desarrollo económico, social, tecnológico e institucional; además de reconocer que las dimensiones económica, política y social del desarrollo van de la mano.

Ahora bien si lo anterior se logra en los niveles altos de política, entonces tal vez podamos cambiar el lente utilizado para observar la situación y en el replanteamiento del problema encontremos algunas respuestas. De hecho, específicamente la OEA (2003b) cuestiona la incidencia económica de la aplicación de estándares laborales y propone reformular el pensamiento, preguntarnos: ¿qué es lo que hace que en los países donde el compromiso con estos derechos fundamentales es alto también tengan un nivel más alto de

competitividad y productividad en comparación con otros países? Y ¿porqué en los países donde los derechos fundamentales se violan sistemáticamente son también los países con niveles más bajos de competitividad? Tal vez, al momento de encontrar las coincidencias al respecto en el hemisferio americano podamos empezar a trazar la solución para su integración. Una América unida ciertamente es posible, sin embargo para sobrepasar las dicotomías me parece, requerirá del consenso en la voluntad política americana, el cuál no parece tan fácil de negociar.

1.9 Trabajo decente, la aspiración de todos.

El profundo contraste de hoy entre las fuerzas que promueven la liberalización comercial y el contexto socioeconómico en el que se desarrollan las poblaciones explica parcialmente el descontento social, las tensiones y la agitación ciudadana que ponen en riesgo la integración económica -tal y como se ha visto en las recientes y crecientes protestas civiles en diversas partes del mundo, no sólo en el hemisferio. A la luz de esta situación, encontrar un punto de beneficio común y trabajar por conseguirlo es la acción recomendada. De acuerdo con el documento de la OIT, “la cuestión laboral es probablemente la dimensión social de las iniciativas integracionistas que más directamente afecta a los individuos de un país” (OIT,2003:68)

Bajo esta premisa, una razón sórdida para participar en la integración comercial será el potencial que ésta tiene para la creación de empleos. Así, generar empleos de calidad resulta un componente crucial para la aceptación social y la legitimación del proceso de integración. *Trabajo decente*, como medio para lograr tal legitimación, requiere por tanto, de “respeto garantizado a los derechos básicos laborales, además de que, la ocupación debe

permitir al trabajador sostenerse económicamente en dignidad, satisfacer sus necesidades básicas de alimento, casa, salud, seguridad social y educación” (OIT,2003:68)

Desafortunadamente, la incapacidad de las economías para crear empleos de calidad suficientes para satisfacer las necesidades de su población ha conducido al descontento social generalizado, ya que “la falta de empleo es la mayor debilidad del sistema económico y social basado en la liberalización del comercio y las inversiones” (OIT,2003;68). Más aún, por como se han conducido los procesos de integración en la región han provocado efectos dañinos sobre las condiciones para el trabajo decente.

Por lo anterior, de pretenderse el bienestar de las poblaciones a través de un proceso de integración regional como ALCA, es de suma importancia mantener en mente los factores requeridos para el trabajo decente, como lo estipula la OIT. Para ello, se “deben apoyar políticas de mercado que enfatizen la importancia del *trabajo decente*, es decir políticas que maximicen la creación de empleos dentro de un marco de regulaciones implementadas para reconocer el derecho de los trabajadores a ganar un sueldo justo, trabajar en condiciones seguras, sin discriminación y estar protegidos bajo el espectro de los estándares fundamentales de la OIT” (ICFTU,2004:10) Si todo indica que es posible, no debemos perder la oportunidad de conseguir un acuerdo con mayores ambiciones.

1.10 Un ALCA mejor negociado, ¿nueva integración o crisis del regionalismo?

De esta forma, la situación en el hemisferio americano no es fácil. Las disparidades que encontramos a su interior, a pesar de la urgencia que cada miembro tiene de los beneficios de una economía productiva, aún les dificulta su desenvolvimiento en las mesas de negociación regionales.

El hecho es que, en estas circunstancias un acuerdo como ALCA no puede prosperar de no incluir mecanismos que le permitan sobrevivir a los nuevos tiempos políticos de la región. Además de que, ante la intensa variedad de acuerdos internacionales, cabe cuestionar cuales serán los elementos que harán que ALCA se distinga por su eficiencia a la hora de lograr el balance de fuerzas necesario para garantizar la distribución equitativa de los beneficios del comercio entre todos los miembros de una sociedad. Debemos comprender que el proceso de apertura e integración debe trabajar para el desarrollo más apropiado de las sociedades al transformar sus sistemas de producción y mejorar las condiciones de vida de las mismas. Para ello, es importante se trabaje específicamente en la definición de formas de integración regional que faciliten alcanzar los objetivos de las políticas sociales y laborales particulares a cada país, un acuerdo mejor negociado.

Al respecto el estudio realizado por la Organización de Estados Americanos, *Análisis de los aspectos laborales en los acuerdos de integración en las Américas*, recomienda cuatro aspectos básicos para la promoción de protecciones laborales fundamentales en un proceso de integración. El primero, promover la implementación de los compromisos laborales hechos en el contexto de los acuerdos vigentes de integración regional; segundo, promover como base para los compromisos la Declaración de la OIT acerca de los Derechos Fundamentales en el Trabajo; tercero, promover el fortalecimiento de las legislaciones laborales nacionales; cuarto, conseguir un mejor entendimiento de los asuntos de trabajo en el contexto de la integración (OEA,2003b). De esta forma, reconocemos que, aunque la globalización económica puede ayudar al desarrollo económico, y, aunque éste es condición indispensable para el desarrollo social, no es suficiente en sí mismo para asegurar el progreso integral. Así como la OIT establece, “progreso debe ir acompañado de un conjunto de reglas sociales fundamentadas en valores

compartidos que permitan a las partes involucradas demandar la justa repartición de la riqueza que han ayudado a crear”(OEA,2003*b*:6). Sólo a través de una concepción renovada de la fuerza laboral, que no sólo la considere como una mercancía, podremos aspirar a sociedades más sanas.

Así podemos reconocer que el futuro del acuerdo dependerá de su capacidad para adaptarse a las demandas del comercio global y, en un contexto más amplio, a las necesidades de las diferentes poblaciones. Para ello, la clave será preparar adecuadamente la tierra para que las semillas del desarrollo social germinen. Dicha tierra se fertilizará con una agenda que no sólo estipule el curso de acción sino que también de cierta forma vele por el buen comportamiento de sus miembros en un ambiente de crecientes intercambios y que además promueva un sistema en el que los compromisos reditúen en beneficios.