

V

El Derecho del Trabajo en las Experiencias Latinoamericanas de Integración Regional

Oscar HERNÁNDEZ ÁLVAREZ*

SUMARIO

1. LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DE UN MUNDO GLOBALIZADO.
2. EFECTOS LABORALES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL.
 - 2.1. Unificación y armonización del Derecho del Trabajo.
 - 2.2. Libre circulación de trabajadores y, consecuentemente, coordinación de los sistemas de seguridad social y reforzamiento de normas y políticas antidiscriminatorias.
 - 2.3. Diseño y ejecución de políticas sociales comunes o armonizadas.
 - 2.4. Promoción del diálogo social nacional e internacional.
 - 2.5. Fomento de la cláusula social.
 - 2.6. Tendencia a la internacionalización de las relaciones de trabajo.
3. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL.
 - 3.1. La ALALC.
 - 3.2. La ALADI.
 - 3.3. El Mercado Común Centroamericano y el sistema de integración económica de Centro América.
 - 3.4. El Pacto Andino.
 - 3.5. El Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (TLCAN).
 - 3.6. MERCOSUR.
 - 3.7. El Grupo de los Tres.
4. CONCLUSIONES.

* Profesor Titular de Derecho del Trabajo en la Universidad Lisandro Alvarado, Barquisimeto, Venezuela.

1. LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DE UN MUNDO GLOBALIZADO.

Los procesos de integración económica regional son, históricamente, anteriores a la realidad globalizadora que caracteriza al mundo de nuestros días. Desde antiguo, estados geográficamente vecinos intentaron fortalecer lazos de intercambio y de auxilio en sus economías. El siglo que acaba de terminar, portentoso en la innovación y en el descubrimiento en los más diversos campos, vio como este tradicional acercamiento entre las economías nacionales de una misma área geográfica, logró expresarse en verdaderos procesos de integración regional, productores de estructuras institucionales, de políticas económicas y sociales transnacionales, que involucraron estados, empresas y ciudadanos, mucho más allá de los usuales términos del intercambio económico tradicional. Muchos fueron los procesos de integración regional iniciados en el Siglo XX. El europeo es, sin duda, el más pleno de realizaciones y enseñanzas.

Pero si siempre existieron procesos de intercambio comercial y desde inicios del siglo pasado ellos lograron concretarse en algunos mecanismos de integración económica regional, es de señalar que, a partir del último tercio del Siglo XX, en la medida en que la economía se fue globalizando, la integración regional se fue convirtiendo en un peculiar instrumento, que al mismo tiempo que servía de promotor de la corriente globalizadora, generaba defensas para que las economías nacionales y regionales pudieran participar adecuadamente en las nuevas realidades económicas.

En el siglo XIX Carlos Marx describió al imperialismo como la fase superior del capitalismo. El Siglo XX, que vio entronizarse y derrumbarse sistemas políticos inspirados en las ideas marxistas, generó, más allá del imperialismo, una nueva y universal fase del capitalismo: la globalización. Y es que ésta, como bien lo señala el laboralista uruguayo Oscar Ermida Uriarte, “puede ser reducida, en su más íntima esencia, a la

expansión y profundización de la economía capitalista y de sus postulados teóricos, tales como libre competencia, mercado, libre cambio, incremento de exportaciones, etc. y al predominio del capital financiero”¹.

El capital de nuestros días no tiene patria ni ama las fronteras. Las grandes empresas rebasan las identidades nacionales y no juegan su suerte al destino de un imperio determinado. Lo que importa es la presencia activa en un mercado libre, competitivo y universal. Para el logro de ese mercado no son requeridas dominaciones políticas ni territoriales. Quedaron atrás las épocas de las guerras coloniales, en las cuales las grandes potencias luchaban para conquistar territorios que permitieran asegurar mercados a sus empresas nacionales. Ya está formando parte del pasado la política de los estados imperialistas que derrocaban gobiernos e interferían sistemas políticos para que sus empresas nacionales tuvieran asegurados mercados para comprar materias primas y vender productos manufacturados. La gran empresa capitalista de hoy no se siente existencialmente vinculada a un determinado país, o al menos, no en los términos tan estrechos como ocurría en otros momentos históricos. Solo aspira a comprar y vender a todo lo ancho y largo del Globo. No requiere de que un Estado establezca un dominio territorial o político que asegure sus operaciones, pero tampoco quiere, ni admite, que ningún Estado y, bajo ningún pretexto, se las obstaculice.

Las empresas multinacionales son las dueñas del capital en el mundo globalizado, manejan el mercado e influyen decisivamente en los organismos nacionales e internacionales que establecen las reglas para su funcionamiento. En esta lógica de funcionamiento, las soberanías nacionales se debilitan cada vez más, los Gobiernos son cada vez menos dueños del poder y las economías nacionales están más a merced de la economía globalizada. En términos muy gráficos Ermida dice “Ser local en un mundo globalizado es una minusvalidez”². Por ello, la integración regional se ha convertido en una opción que facilita que las economías nacionales, fortalecidas mediante su participación en

1 Oscar Ermida Uriarte, Derechos Laborales y Comercio Internacional, ponencia presentada al V Congreso Regional Americano de Derecho del trabajo y Seguridad Social, Lima, 2.001.

2 Ibídem p. 287.

un acuerdo de integración regional, puedan participar de una manera más adecuada en el juego económico globalizado. Frente a la dinámica de la globalización, la economía nacional de un país luce impotente. Sólo en casos excepcionales alcanzará la categoría de interlocutor. Ello es más posible cuando se trata de una economía inmersa en un acuerdo de integración regional. Europa, como Unión, tiene una capacidad de defensa de sus peculiares intereses muy superior a la que individualmente podría lograr el más desarrollado de sus estados miembros. En América, en el contexto de la posible futura existencia de un área de libre comercio, iniciativa que viene siendo propulsada por los Estados Unidos, el grave desbalance proveniente de la existencia de economías con un nivel de desarrollo altamente diferenciado, podría atenuarse si dentro de ese posible proceso los estados latinoamericanos participasen en función de acuerdos de integración subregional bien estructurados y con un adecuado funcionamiento.

Por todo lo expuesto, en las últimas tres décadas los procesos de integración regional adquirieron un importancia que va más allá de sus características y ventajas tradicionales. Esa óptica ayuda a explicar los formidables avances logrados a partir de los años 90 por la Unión Europea.

2. EFECTOS LABORALES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL.

Los acuerdos de integración económica regional son, obviamente, instrumentos de naturaleza económica. No están primordialmente destinados a tratar asuntos de orden social o específicamente laboral. Sin embargo, las estrechas relaciones que se producen entre la realidad económica y la realidad social determinan que tales acuerdos produzcan indefectiblemente efectos en el orden laboral. En algunos casos los acuerdos de integración regional tienen un enfoque exclusivamente economicista y no toman en cuenta los efectos laborales que pueden producirse como consecuencia suya. En otros, el acuerdo contempla cláusulas sociales o protocolos o acuerdos complementarios de esta naturaleza. En buena parte de los casos, el desarrollo del proceso de integración ha determinado que acuerdos que inicialmente no prestaban mayor atención a los aspectos sociales, los cuales suponían deberían

mejorarse como consecuencia de la implantación del mercado común, hayan posteriormente incorporado el área social y, específicamente, la laboral, como temas específicos de su ámbito de acción. Sin embargo, más allá de su intencionalidad primigeniamente económica y mercantil, una serie de aspectos, proveniente de los sistemas mismos de relaciones laborales, conspiran contra el fortalecimiento de la dimensión social de los acuerdos de integración. En efecto y ello es especialmente cierto en América Latina, los niveles de desarrollo y las características de los sistemas de relaciones laborales en los países miembros de los acuerdos suelen ser muy diferentes, así como también suelen ser diversos los niveles de organización profesional y de tutela legislativa. En la Unión Europea, en la cual el exitoso proceso de integración ha tenido una importante incidencia sociolaboral, la adecuación y armonización de estos factores fue una etapa expresamente requerida y cumplida con relativa eficacia, de manera que las diferencias existentes entre los países miembros, si bien existen y en algunos casos son relevantes, no son abismales, como ocurre entre algunos países de América Latina. En nuestra Región, nos encontramos con enormes diferencias entre países comprometidos en un mismo acuerdo. Así, por ejemplo, en la Comunidad Andina, las tasas de sindicalización y la presencia de la negociación colectiva en Bolivia o en Perú, son muy inferiores que la de otros países. Desde el punto de vista normativo, las reformas laborales en Colombia y, sobre todo, en Perú, han tenido una orientación predominantemente flexibilizadora, diferentes a las reformas en Ecuador y en Venezuela. En el Mercosur, Uruguay y especialmente Paraguay, presentan un desarrollo de la acción sindical que resulta bajo en relación al que vive Brasil y Argentina. En este último país se llevaron a cabo en los años noventa reformas normativas que implicaron un importante grado de flexibilización que no está presente en las legislaciones de los otros países.

Un proceso de integración eficiente, en el cual se desarrolle una actividad continua destinada al logro de objetivos bien determinados, es capaz de impulsar cambios importantes que se reflejan en todos los aspectos de la vida de las sociedades involucradas en el mismo. No es por ello fácil reducir a un cuadro esquemático los efectos que un proceso de este tipo puede producir en el mundo del trabajo. Trataremos,

sin embargo, de esbozar los más importantes efectos laborales que pueden producirse como consecuencia de un proceso de integración económica regional:

2.1. Unificación y armonización del Derecho del Trabajo.

Aún cuando en algunos acuerdos de integración regional no se planteó la armonización de las legislaciones del trabajo como un objetivo autónomo a perseguir, el desarrollo del proceso integrativo demostró que tal armonización era, al mismo tiempo, una consecuencia y un presupuesto de un mercado común, puesto que la fuerza de trabajo y, consecuentemente, su marco regulatorio, son elementos fundamentales para la construcción del mismo. La existencia de niveles de protección laboral muy diferenciados o, simplemente, de normativas laborales muy heterogéneas constituyen un obstáculo al proceso de integración, cuya progresiva implantación, si se desarrolla en forma eficiente, generará un acercamiento de tales normativas, al punto de que en ocasiones pueda plantearse no solo su armonización, sino, incluso, su unificación. En el caso de la Unión Europea, la circunstancia de que sus estados miembros poseían sistemas legislativos muy diferenciados, explica la relevancia que se ha otorgado, cada vez más, a los mecanismos de producción de normas comunitarias.

2.2. Libre circulación de trabajadores y, consecuentemente, coordinación de los sistemas de seguridad social y reforzamiento de normas y políticas antidiscriminatorias.

Uno de los objetivos básicos de todo mercado común es la libre circulación de personas, además de la de bienes, servicios y capitales. Libre circulación de personas significa, fundamentalmente, libre circulación de trabajadores, para cuyo logro es necesario eliminar los obstáculos que el trabajador podría tener para emigrar a otro país miembro del acuerdo de integración. Ello determina la necesidad de llevar adelante una política y una legislación antidiscriminatorias, garantizando una igualdad de trato a los trabajadores extranjeros en cuanto al acceso al empleo y a las condiciones de trabajo y remuneración. Supone,

igualmente, que exista una coordinación eficaz entre los sistemas de seguridad social de los países que integran el acuerdo -o la creación de un único sistema de seguridad social-, de manera que la circunstancia de emigrar a otro país no determine que el trabajador emigrante pierda las cotizaciones pagadas en su país de origen o de, cualquier manera, su derecho a la seguridad social se vea mermado como consecuencia de la emigración.

2.3. Diseño y ejecución de políticas sociales comunes o armonizadas.

El desarrollo de los procesos de integración ha determinado una tendencia que lleva a abandonar la orientación puramente economicista que, como acabamos de señalar, predominó en el nacimiento de muchos de ellos. Esta tendencia ha significado la apertura de caminos para la creación de un espacio social dentro del ámbito del acuerdo de integración. La misma desestima la concepción de que el mejoramiento de los aspectos sociales y, específicamente, del nivel de vida y seguridad de los trabajadores es, simplemente, una consecuencia que debe producirse a raíz del buen funcionamiento económico del acuerdo de integración y, por el contrario, ha postulado la necesidad de la adopción común de políticas sociales y acciones específicas destinadas al logro de un desarrollo económico y social justo y equilibrado en los distintos países involucrados en el proceso de integración.

Pero, ocurre, además, que los países miembros de un acuerdo de integración, más allá de su deseo de aprovechar éste como un medio de mejorar las condiciones de vida de la población, deben preocuparse de atender y resolver adecuadamente los problemas sociales generados por el acuerdo, los cuales son especialmente importantes en materia de empleo, remuneraciones y formación. El funcionamiento de un acuerdo de integración económica determina un incremento del comercio entre los países miembros, lo cual supone un aumento de las exportaciones y de las importaciones. Ello produce efectos sectoriales muy diversos. Así, mientras algunos sectores de la economía se van a ver beneficiados por el aumento de las exportaciones, otros serán afectados negativamente por la reducción de las importaciones. Gunderson y Verma explican como

el incremento de las exportaciones en algunos sectores, asociado con la “creación de empleos”, contrasta con la “destrucción de empleos” que, en otros sectores, se deriva de la reducción de las importaciones. “Los cambios en los salarios”, sostienen estos autores, “deberían ocurrir a la par de los cambios en el empleo. Es decir, los salarios deberían aumentar en el creciente sector de exportación y caer en los sectores impactados por la importación. Esos cambios salariales serían la señal del mercado para estimular la reubicación de la fuerza de trabajo de los sectores declinantes impactados por las importaciones hacia el sector exportador en expansión”³.

Las empresas procurarán disponer de una mano de obra susceptible de adaptarse a los cambios impuestos por esta situación. De allí, que se recurrirá a contratos temporales y a contratación externa de personal. Desde el punto de vista de la formación profesional, al decir de los mencionados autores, se procurará que los trabajadores tengan “un conjunto genérico de destrezas básicas y educación que facilite la adaptación a las siempre cambiantes tareas. El conocimiento de tareas específicas será menos importante que tener un fundamento para aprender y para re-aprender por la vía de asimilar los subsecuentes re-entrenamientos”⁴.

Todas estas circunstancias requieren ser afrontadas en común por los países miembros del acuerdo. Por ello, la armonización de políticas sociales pasa a ser un presupuesto para el éxito de la integración. El buen funcionamiento de un mercado común no es concebible si en el área que lo integran subsisten grandes desniveles nacionales en aspectos tales como crecimiento sostenible, inflación, empleo, protección social, política de ingresos, calidad de vida, formación, productividad, etc. Y para lograr que tales aspectos se presenten en forma armoniosa en los distintos países del área involucrada, los mismos tienen que adoptar políticas económicas y sociales armónicas y ejecutar en conjunto acciones destinadas a lograr tales objetivos.

De todo lo expuesto se deriva que hoy día se considera, como no ocurría hace décadas, que la construcción de un espacio social es un elemento indispensable para el funcionamiento eficaz de un acuerdo de integración regional.

2.4. Promoción del diálogo social nacional e internacional.

En la medida en que los acuerdos de integración regional fueron ampliando sus objetivos y su ámbito de acción, se hizo evidente que el logro de los mismos no podía ser el resultado de la acción unilateral de los gobiernos involucrados, sino que era indispensable comprometer e involucrar la participación de los distintos actores sociales. De allí que la integración económica regional estimule los denominados procesos de diálogo social, que, en general, comprenden diversas formas más o menos continuas de interacción de las partes sociales destinadas a lograr un consenso o a intercambiar información o puntos de vista. En los acuerdos de integración económica el diálogo social se promueve a nivel nacional y al nivel internacional propio del acuerdo. Como se trata de discutir políticas y medidas económicas y sociales a ser adoptadas en el marco del acuerdo y ejecutadas al interno de cada uno de los países que forman parte del mismo, la obtención de un amplio consenso supone que los actores sociales y el gobierno de cada país discutan entre ellos los diversos temas de la agenda planteada, para que luego pueda desarrollarse una discusión en la cual participen actores sociales y gobiernos de los diferentes países involucrados.

2.5. Fomento de la cláusula social.

Con el nombre genérico de “cláusula social” se denominan en la doctrina a aquellos mecanismos previstos en la política comercial de un estado o en un acuerdo comercial suscrito entre varios estados con la finalidad de contribuir a promover el cumplimiento

3 Morley Gunderson y Anil Verna, *El Libre Comercio y sus Implicaciones para las Relaciones Industriales y la Gerencia de Recursos Humanos*, ponencia al II Congreso Americano de Relaciones de Trabajo, Valencia, Septiembre, 1993, Libro Memoria, pp. 421 y ss.

4 *Ibidem*, p. 426

de determinados derechos importantes de los trabajadores en los diversos países involucrados en las relaciones comerciales a que se aplica tal política o tal acuerdo, de manera tal que el otorgamiento de ciertos beneficios o ventajas comerciales, previstos en la referida política o acuerdo comercial, se condicionan a la observancia de tales derechos.

Entendida en los términos anteriores, para el estudio de “la cláusula social” es importante considerar aspectos tales como su fundamento, su fuente, su objeto y sus mecanismos sancionatorios.

El planteamiento, relativamente reciente, de la necesidad de incorporar cláusulas sociales a los mecanismos comerciales, puede ubicarse como una nueva manifestación de una tradicional inquietud que es coetánea e incluso previa al nacimiento del Derecho del Trabajo como disciplina jurídica autónoma. La existencia, en un determinado país, de normas protectoras del trabajo constituye un costo que podría ser desventajoso para la competitividad internacional del mismo frente a otros países que concurren al mercado y que carezcan de tales normas. Esta preocupación fue planteada durante décadas por los precursores de la regulación internacional del trabajo. La misma está recogida en el Preámbulo de la Constitución de la O.I.T., 1.919, cuando expresa: “si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esa omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de sus trabajadores en sus propios países.” Pero la sustentación teórica de la idea actual de la cláusula social va más allá de esta preocupación tradicional, ya que se encuentra vinculada, además, a las modernas concepciones sobre la universalidad de los derechos humanos fundamentales. En este sentido Racciati apunta “la vinculación de una política de comercio internacional con el respeto de los derechos humanos en los países con los cuales se mantienen relaciones comerciales tiene un doble fundamento: (i) el de evitar la competencia desleal de los países con condiciones de trabajo que desconocen los derechos mínimos aceptados internacionalmente (ii) el de promover internacionalmente el

respeto de los derechos fundamentales mediante todos los mecanismos posibles”⁵.

La cláusula social tiene su fuente en instrumentos relativos al comercio internacional, los cuales pueden ser de diferentes modalidades. Puede constar en el texto de un acuerdo comercial bilateral, multilateral, regional o mundial en el cual las partes acuerdan determinadas medidas para fomentar o proteger el respeto de ciertos derechos sociales fundamentales, previendo determinadas consecuencias para aquellos países que no observen tal respeto. También pueden ser unilateralmente establecidas por un estado o por un grupo de estados. En fin, se ha producido el caso de que una empresa multinacional o grupo de empresas multinacional ha establecido que sus filiales deben observar determinadas normas sociales o ambientales y que tienen restricciones para el establecimiento de relaciones comerciales con estados o empresas que no den cumplimiento a tales normas.

El objeto de la cláusula social es fomentar el respeto a determinados derechos sociales o ambientales cuyo cumplimiento es considerado fundamental. Tales derechos pueden ser expresamente establecidos en la cláusula social, pero también puede ocurrir que, para determinar cuales son los derechos cuya observancia reclama, la cláusula social remita al contenido normativo de cartas o declaraciones sociales o a convenios internacionales del trabajo. También puede ocurrir que la cláusula social se concrete a exigir el cumplimiento de las respectivas legislaciones nacionales.

En general, puede decirse que el mecanismo sancionatorio previsto por la cláusula social consiste en que el Estado o grupo de Estados que la establecen unilateralmente o los acuerdos bilaterales o multilaterales que la contienen, según sea el caso, condicionan el otorgamiento de preferencias arancelarias u otras ventajas similares previstos en su política comercial al hecho de que se observen determinadas normas sociales o ambientales.

La adopción de una cláusula social ha sido largamente discutida en el marco de la Organización Mundial de Comercio, pero no se ha obtenido ningún resul-

5 Octavio Racciati, Derechos Humanos, Derecho Laboral y Relaciones Comerciales Internacionales, ponencia presentada al V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Lima, Septiembre 2.001, p. 324.

tado positivo en cuanto a su inclusión en los acuerdos generados en dicha organización mundial, así como tampoco lo fue en el precedente Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT), por lo cual parecería que el ámbito universal resulta refractario a la adopción de tal tipo cláusula. Por el contrario parece que resulta mucho más fácil la adopción unilateral de una cláusula social unilateralmente por un Estado, un grupo de Estados o en el ámbito de un acuerdo de integración ya que en estos casos son menos variados los factores de coincidencia que deben lograrse para la formulación de la cláusula. En este sentido puede señalarse la adopción de importantes cláusulas sociales por la Ley estadounidense que estableció el Sistema General de Preferencias que determina que el Gobierno de los Estados Unidos elimine del régimen de franquicias aduaneras a los países que no respeten los derechos fundamentales de los trabajadores. Asimismo, la Unión Europea adoptó varios reglamentos que establecen cláusulas sociales. En el marco de los acuerdos de integración regional, además del caso europeo, puede señalarse que el Acuerdo de Cooperación Laboral complementario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte establece mecanismos de control de la aplicación de la legislación laboral de los países miembros, a los cuales nos referiremos en el capítulo siguiente.

2.5. Tendencia a la internacionalización de las relaciones de trabajo.

Los acuerdos de integración económica conllevarán una apertura internacional de la economía. Consecuencialmente, se presenta en ellos una tendencia a la internacionalización de las relaciones de trabajo, cuyo desarrollo no se llevará a cabo únicamente en función de los factores propios de los respectivos sistemas nacionales, sino que, en mayor o menor medida, se verá influenciado por las políticas y acuerdos tomados en el marco del proceso de integración.

Es de advertir que la influencia de la integración económica y de la misma globalización en los sistemas de relaciones de trabajo no se ha presentado con la misma intensidad en todas las experiencias y que, incluso en aquellas en las cuales ha tenido una mayor incidencia, se ha tratado de un proceso lento pero constante. Los sistemas de relaciones de trabajo si-

guen conservando, en su esencia, las características principales que los identificaban. Pero es indudable que el funcionamiento de un proceso de integración determina que sus actores se abran mucho más a la acción internacional, especialmente a la propia del ámbito regional de integración, al punto de que, en algunos casos, han participado en mecanismos de diálogo social e, incluso, de negociación colectiva regionales. Tal tipo de participación ocurrirá, necesariamente, cuando el acuerdo de integración arribe a un grado de madurez tal que determine que los países miembros del acuerdo adopten conjuntamente políticas sociales y económicas que se basen en el logro de metas macroeconómicas muy determinadas. Ello requiere que los actores sociales y no sólo los gobiernos, adopten conductas en función del cumplimiento de tales metas. Es el caso de la Unión Europea, en donde la exigencia de metas precisas en materia de inflación, crecimiento, tasas de intereses, deuda, déficit fiscal y, lo que es más, la existencia de una moneda única, impone requerimientos que no pueden ser ignorados por el sistema de relaciones de trabajo.

Las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores deberán estar atentos a la dinámica que genera el acuerdo de integración, a fin de proveer a la defensa de sus intereses, ya no sólo en sus propias realidades nacionales, sino también en el ámbito regional en el cual se desarrolla la integración. Para ello, tales organizaciones suelen constituir instancias supranacionales de coordinación y acción, varias de las cuales han jugado un importante papel en los diálogos sociales regionales que se han llevado a cabo en algunas de las experiencias de integración y han participado en procesos de negociación colectiva internacional.

En general puede señalarse que la negociación colectiva internacional se encuentra en un estadio inicial de desarrollo, que sus experiencias no son muy abundantes y que suelen producir acuerdos muchos más generales y amplios que los que se dentro de los sistemas nacionales de relaciones de trabajo se obtienen para regular de manera específica aspectos tales como nivel de remuneraciones, condiciones de trabajo, previsión social, actividad sindical etc. En este sentido Rosenbaum y Racciatti señalan que en algunas expresiones concretas de la negociación colectiva internacional “ha campeado una **generalizada va-**

guedad de contenidos, transformando los productos “*negociados*” en meras declaraciones programáticas o expresión de deseos de las partes”⁶.

Son muchas las dificultades con que tropieza el desarrollo de una verdadera negociación colectiva internacional. Algunas de estas dificultades no son distintas de las que en la época actual, marcada por un notable debilitamiento de la acción sindical y una tendencia a la desregulación y descentralización de las relaciones de trabajo, afectan a la negociación colectiva nacional. Refirámonos a aquellas dificultades específicas que obstaculizan la negociación colectiva internacional. Por una parte, desde el punto de vista normativo, es necesario observar que mientras la negociación colectiva al interior de los países tradicionalmente se ha desarrollado efectivamente gracias a una importante sustentación de orden jurídico, la negociación colectiva internacional suele carecer de este apoyo, ya que, en general, no existe una regulación jurídica supranacional sobre negociación colectiva y ni siquiera un marco de armonización o coordinación que facilite la celebración de la negociación colectiva más allá de las fronteras nacionales. Las normas internacionales del trabajo que hacen referencia a la negociación colectiva, como los convenios núm. 87 y núm. 98 de la O.I.T. están en general concebidas en función de la negociación nacional. Como caso excepcional puede señalarse que en la Unión Europea la norma contenida en el artículo 138 del texto consolidado del Tratado de Roma, al promover el diálogo social europeo, prevé que el mismo puede desembocar, si los actores sociales lo desearan, en relaciones establecidas por un convenio. Por su parte, las legislaciones nacionales no sólo no prestan sustento a la negociación colectiva internacional, sino que presentan obstáculos para la misma. Así, las leyes nacionales suelen exigir requisitos que entorpecen la viabilidad de una negociación

internacional, tales como inscripción o personería y representatividad de las organizaciones profesionales que actúan en la negociación, formalidades de convocatoria, procedimientos ante la administración del trabajo, inexistencia de convenios vigentes en el ámbito donde se esta negociando, etc. De allí que se haya sostenido que para que un acuerdo internacional produzca los efectos esenciales de un convenio colectivo, en el campo transnacional deseado, debe ser transferido a tantos convenios colectivos nacionales como jurisdicciones existan en el espacio transnacional en cuestión⁷.

Desde el punto de vista del funcionamiento de los sistemas de relaciones de trabajo, también se han señalado dificultades a la difusión de la negociación colectiva internacional: “ los sindicatos se aferran al marco nacional, los objetivos de la negociación colectiva internacional se alejan de las preocupaciones de la base, aparecen intereses divergentes, hasta competitivos, entre los elementos nacionales de la agrupación sindical internacional, deseo de autonomía del sindicato nacional frente a la agrupación internacional. La complejidad de las estructuras y de las estrategias de algunas empresas multinacionales pueden también tornar difícil la definición de sus contornos con fines de negociación colectiva.”⁸. No obstante tales dificultades pueden señalarse, sobre todo a partir de los años 90, la existencia de experiencias importantes de negociación colectiva internacional, varias de ellas generadas en el marco de acuerdos de integración regional⁹.

3. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL.

La idea de la integración ha estado presente en el pensamiento latinoamericano desde la época mis-

6 Jorge Rosenbaum Rímolo y Octavio Racciatti, *Negociación Colectiva Internacional en Derecho Laboral*, Montevideo, 2.001, N° 201, p. 99.
7 Informe francés al II tema del XV Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, (Las Dimensiones Internacionales en la Negociación Colectiva) , Buenos Aires, 1997, p.168 Libro Memoria.
8 Pierre Verge, Informe General al II tema del XV Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, (Las Dimensiones Internacionales en la Negociación Colectiva), Buenos Aires, 1997, pp.160 y 161, Libro Memoria.
9 Véase Jorge Rosenbaum Rímolo y Octavio Racciatti, pb. Cit. Nota 4 pp. 85 y ss.

ma de la independencia¹⁰. Sin embargo, puede decirse que en esta materia, al igual que en otras, en América Latina ha privado la retórica sobre la acción efectiva. En efecto, las iniciativas tomadas, desde hace muchos años, por los países latinoamericanos en materia de integración económica regional distan mucho de haber logrado una real efectividad como la alcanzada por la Unión Europea. No obstante, se puede observar que en las últimos tiempos se han dado algunos avances concretos a través de acuerdos de integración subregional cuyo progreso se ha visto favorecido por la denominada “globalización de la economía” y que, a partir de los años 90, pareciera que comienzan a tener efectos prácticos. En la presente obra, autores originarios de diferentes países desarrollan el análisis de diferentes experiencias de integración. En el marco del artículo introductorio que nos fue asignado, intentaré una breve síntesis de los acuerdos de integración económica que involucran países latinoamericanos.

3.1. La ALALC.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) fue creada el 18 DE Febrero de 1.960 mediante el tratado de Montevideo, del cual fueron signatarios Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela se incorporaron al Tratado que llegó así a tener once estados miembros.

La ALALC fue creada bajo la inspiración de la Comisión Económica Para la América Latina (CEPAL), organismo especializado de las Naciones Unidas, la cual sostenía que la integración regional era el instrumento más adecuado para que los países latino-

americanos pudieran insertarse adecuadamente en el mercado internacional, asegurando al mismo tiempo su independencia económica y la continuidad de su proceso de industrialización.

La ALALC preveía el establecimiento, a corto plazo, de una zona libre de comercio, mediante la cual los países miembros eliminarían progresivamente aranceles aduaneros y otras restricciones comerciales, teniendo como objetivo a largo plazo la creación de un mercado común de libre circulación de personas, bienes y servicios.

Dentro de los primeros diez años de existencia la Asociación llevó a cabo negociaciones que determinaron la reducción o eliminación de aranceles que gravaban más de veinte mil productos. Sin embargo, a partir de los años 70 devino un estancamiento de las negociaciones y del funcionamiento de la asociación, algunos de cuyos órganos dejaron de actuar o, incluso, no llegaron a ser constituidos. Se han señalado diversas razones para el declive de la ALALC. Una de ellas es el escaso apoyo recibido nacionalmente por el proceso de integración. En este sentido En este sentido, Babace afirma: “ Por un lado, los industriales no apoyaban el proceso porque tenían temor a perder sus espacios protegidos en los mercados internos, debido a la competencia que generaría la liberación comercial regional. Por su parte, el movimiento sindical desconfiaba de la integración porque entendía que a corto y mediano plazo se podría desencadenar un desequilibrio en los niveles de empleo.” Según este autor a favor del proceso de integración “se ubicaban fundamentalmente algunos sectores académicos y funcionarios técnicos de los gobiernos latinoamericanos, así como también algunos organismos internacionales”¹¹. Apo-

10 Ya en 1.815, estando exiliado, Simón Bolívar, Libertador de varios países sudamericanos, escribía en uno de sus documentos políticos más importantes, conocido con el nombre de Carta de Jamaica: “Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse; más no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América. Que bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el Corinto para los Griegos!. Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios, a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras partes del mundo”. Simón Bolívar, Obras completas, Librería Piñango, Caracas, Vol. I, p. 172.

11 Héctor Babace, con la colaboración de Alejandro Castello, Introducción al Estudio de las Relaciones Laborales en los procesos de Integración, Fundación de Cultura universitaria, Montevideo, 1.998, p.30.

yo, éste, agregamos nosotros, evidentemente insuficiente para sustentar la existencia y funcionamiento de un acuerdo de integración económica que supone necesariamente la participación efectiva y consciente de los actores sociales. Por su parte, Pereyra menciona entre las razones del declive a “la rigidez de los plazos comprometidos en el tratado, la no consideración de los diferentes estadios de desarrollo en que se encontraba cada país y tal vez la más significativa y menos posible de cuantificar, la escasa voluntad integracionista de los países latinoamericanos.”¹².

En 1.978 los Estados miembros decidieron la reestructuración de la Asociación, que en 1.980 cesó sus actividades para dar paso a la asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La ALALC no generó ningún acuerdo de tipo laboral.

3.2. La ALADI.

Heredera de la ALALC, la Asociación Latinoamericana de Integración, es creada en Montevideo por los miembros de aquella mediante Tratado de fecha 12 de Agosto de 1.980. El objetivo largo plazo de la ALADI sigue siendo el establecimiento de un mercado común. Pero, a diferencia de su antecesora ALALC, la nueva Asociación no prevé condiciones o plazos rígidos, sino que se caracteriza por una mayor flexibilidad para que de manera gradual y progresiva se vayan desarrollando acuerdos subregionales de complementación económica parcial que no comprenden sino a algunos de los países miembros de la Asociación, pero que permiten la posterior adhesión de otros Estados. La ALADI profundizó el reconocimiento y consecuencial trato diferencial a la existencia de países con distintos niveles de desarrollo, al punto de que los países miembros fueron clasificados en tres categorías: a) países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay); b) países de desarrollo intermedio (Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela) y países

de mayor desarrollo (Argentina, México y Brasil). En cuanto a la efectividad de la ALADI, se puede señalar que si bien es cierto que está muy lejos del cumplimiento de la meta final que es la creación del mercado común, ha constituido un marco favorecedor de acuerdos económicos subregionales que han venido cobrando importancia especialmente a partir de los años 90.

Al igual que la ALALC, la ALADI responde esencialmente a la idea de un sistema de integración económica y comercial y económica y no contempla ni ha generado acuerdos de orden social. Sin embargo, puede advertirse una tímida referencia a lo social, cuando en el artículo primero del Tratado de Montevideo bde 1.980 se establece como finalidad de la Asociación la de promover el desarrollo económico y social armónico de la región.

3.3. El Mercado Común Centroamericano y el Sistema de Integración Económica de Centro América.

Centroamérica es una de las subregiones en donde el tema de la integración ha tenido una presencia más antigua. Desde 1.824 hasta 1.838 existió una República Federal Centro Americana. Desde 1907 hasta 1.918 existió una Corte Centro Americana de Justicia. En la década de los cincuenta se celebraron varios acuerdos económicos bilaterales unos y multilaterales otros entre países de Centroamérica. En Diciembre de 1.960 se suscribe en Managua el Tratado General de Integración Económica Centro Americana entre Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras. En 1.962 se adhiere Costa Rica.

El objeto del Tratado es establecer entre los estados miembros un mercado común que debía establecerse en un plazo de cinco años. Se preveía, además, la creación de una zona centroamericana de libre comercio y una unión aduanera, para lo cual se adoptaría un arancel centroamericano común. Los plazos

12 Beatriz Pereyra, : “Los Desafíos de la Integración Regional en las Américas: el caso del Mercosur” en La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes. 2.001, <http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/pereira-mercotur-a.htm> consultado el 8-04-02.

previstos en el Tratado no fueron cumplidos y, por el contrario, éste pronto entró en un estancamiento, en buena medida motivado por las dificultades políticas que vivían los países miembros, tanto unos con otros, como al interior de cada uno de ellos. En 1.970 Honduras se retira.

Se puede señalar que en Centroamérica han funcionado con mayor efectividad las instancias de integración o coordinación política. En 1.961 se creó la Organización de Estados Centro Americanos, que es sustituida en Diciembre de 1.991 por el Sistema de Integración Centro Americana (SICA), creado por el Protocolo de Tegucigalpa y del cual también forma parte Panamá. El SICA ha funcionado de manera permanente como un mecanismo de coordinación política, cuya máxima autoridad es la Cumbre Centroamericana de Presidentes y que está especialmente orientado a atender la “necesidad de afrontar conjuntamente los desafíos que plantea la consecución y consolidación de la paz, la libertad, la democracia y el desarrollo, objetivo fundamental del Sistema”.

No obstante esta preeminencia de los aspectos políticos, la **XIV Cumbre de Presidentes de Centroamérica, celebrada en Guatemala en 1.993, acordó un Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), con el cual se pretende dar nuevo impulso al proceso de integración económica. En dicho Protocolo se establece que el Sistema de la Integración Centroamericana “es el marco jurídico e institucional de la integración global de Centroamérica”, y que dentro del mismo la integración económica constituye un subsistema, destinado a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región.**

Los tratados que venimos comentando no prestan mayor atención a los aspectos sociales. No obstante ello, el Protocolo de Guatemala declara, como hemos visto, que el objetivo básico del Sistema es “alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos” Esta idea se ha reflejado en el interés y en la participación de los Ministros de Trabajo de los países centroamericanos, que suelen reunirse a fin de realizar intercambios en

materia laboral, habiendo llegado a acuerdos importantes, especialmente en materia de promoción de la legislación laboral, de estudios comparativos y de regulación del trabajo en las industrias maquiladoras.

3.4. El Pacto Andino.

En Agosto de 1.966 los representantes de Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela suscribieron la que se llamó Declaración de Bogotá, en la cual expresaron su intención de constituir un acuerdo subregional para la constitución de un mercado común dentro del marco de la ALALC. Se requirieron casi tres años para que, en Mayo de 1.969, se suscribiera el llamado Acuerdo de Cartagena, mediante el cual Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú constituyeran el Grupo Regional Andino de Naciones, al cual se adhirió Venezuela en 1.973 . Chile se retiró del Acuerdo de Cartagena en 1.976.

El Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena parte de una concepción global de la integración que supera la naturaleza meramente económica de otros acuerdos. Se postula como objetivo fundamental del Acuerdo la mejoría del nivel de vida de todos los habitantes de la subregión andina, para lo cual se procurará el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros mediante la integración y la cooperación económica y social. Para mejorar la posición de los países andinos en el contexto económico internacional, fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo entre los países miembros del Acuerdo, se prevén medios de acción que van más allá de liberación de aranceles. En efecto, el Acuerdo de Cartagena establece mecanismos para la armonización gradual de las políticas económicas y sociales y las legislaciones de los países miembros, el planeamiento supranacional y la planificación conjunta y la intensificación de la industrialización.

Como hemos señalado, el Acuerdo de Cartagena no se agota en una concepción economicista, sino que le da relevancia a los aspectos sociales. Por ello no es de extrañar que en su ámbito se hayan convenido importantes instrumentos de tipo social, el más importante de los cuales es el Convenio Simón Rodríguez, cuyo texto original firmado en 1.973, fue modificado por un Protocolo Sustitutivo firmado en Valencia, Venezuela, el 24 de Junio de 2.001. El Convenio Simón

Rodríguez es definido como el Foro de Debate, Participación y Coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina. Los objetivos del Convenio son: a) proponer y debatir iniciativas en los temas vinculados al ámbito sociolaboral que signifiquen un aporte efectivo al desarrollo de la Agenda Social de la Subregión, contribuyendo con la actividad de los demás órganos del Sistema Andino de Integración. b) definir y coordinar las políticas comunitarias referentes al fomento del empleo, la formación y capacitación laboral, la salud y seguridad en el trabajo, la seguridad social, las migraciones laborales; así como otros temas que puedan determinar los Países Miembros; y c) proponer y diseñar acciones de cooperación y coordinación entre los Países Miembros en la temática sociolaboral andina. En el marco del Convenio Simón Rodríguez se han generado Recomendaciones que llevaron a la Comisión del Acuerdo de Cartagena a la aprobación probado tres cuerpos normativos: Decisión No. 113: Instrumento Andino de Seguridad Social; Decisión No. 116; Instrumento Andino de Migración Laboral; y la Decisión No. 146; Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad Social. En general, puede señalarse que es bajo el grado de aplicación de dichos instrumentos, así como el conocimiento que se tiene de los mismos.

Por otra parte, en el área social funcionan dos instituciones consultivas, el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral, conformados por delegados del más alto nivel, los cuales son elegidos directamente por las organizaciones representativas de los sectores empresarial y laboral de cada uno de los Países Miembros. Desde 1.986 existe el Instituto Laboral Andino, creado con el objetivo de estimular y desarrollar la participación de los trabajadores en el proceso de integración por medio de la capacitación, información y asesoramiento. Desde el punto de vista la acción propiamente sindical, puede señalarse la existencia de la Coordinadora Sindical Andina.

3.5. El Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (TLCAN).

En 1992, luego de una difícil etapa de discusiones diplomáticas, los Jefes de Estado de Canadá, Estados Unidos y México suscribieron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Posteriormente, cumplido un no menos difícil proceso de negociacio-

nes en el cual participaron, especialmente en Estados Unidos, dirigentes políticos, empresariales, sindicales y congresistas, el Tratado fue ratificado por los respectivos parlamentos y entró en vigencia el 1 de Enero de 1.994. El TLCAN tiene como finalidad la creación de una zona de libre comercio en un plazo de quince años, mediante un programa de liberación del comercio de bienes, servicios e inversiones entre los tres estados miembros, cada uno de los cuales mantiene su propio arancel externo. Se prevé así la apertura de nuevos mercados y la eliminación de tarifas de importación interregionales, al punto de que para la fecha de vigencia del Tratado, 01-01-94, se eliminó el 50% de las clasificaciones arancelarias vigentes.

En Estados Unidos hubo fuerte oposición a la ratificación del Tratado, destacándose entre los opositores algunos sectores del movimiento sindical que aducían que, dado el bajo costo de la mano de obra en México, el Tratado produciría una especie de “dumping social” que daría lugar a un desplazamiento de la demanda de empleo de Estados Unidos hacia México, con el consecuente aumento de la desocupación en aquel país. De allí la propuesta del Presidente Clinton de que el Tratado fuese acompañado de acuerdos paralelos en materia laboral y de ambiente y de ciertas salvaguardas agrícolas.

En Agosto de 1.993 las partes convinieron en la celebración de los Acuerdos de Cooperación Laboral y de Cooperación Ambiental de América del Norte, complementarios al Tratado de Libre Comercio. En el primero de los mencionados instrumentos, las partes, sin desnaturalizar el carácter esencialmente comercial del Tratado, asumen una serie de compromisos y objetivos en materia social y laboral. Entre ellos destacan la creación de nuevos empleos, la mejora de las condiciones laborales y de los niveles de vida en los respectivos territorios, la promoción de los principios laborales enunciados en el Anexo Uno del Acuerdo, la promoción de la observancia y aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las Partes y de la transparencia en la administración de la legislación laboral y la realización de actividades de estudio y cooperación mutuas.

Los principios laborales que las Partes del Acuerdo se comprometen en promover, sin que por ello sean considerados como normas mínimas, son los siguientes: libertad de asociación y protección del de-

recho a organizarse; derecho a la negociación colectiva; derecho de huelga; prohibición del trabajo forzado; restricciones sobre el trabajo de menores; condiciones mínimas de trabajo (salario mínimo y pago de tiempo extra); eliminación de la discriminación en el empleo; salario igual para hombres y mujeres; prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales y protección de los trabajadores migratorios.

3.6. MERCOSUR.

Los antecedentes más cercanos de MERCOSUR pueden encontrarse en la firma, en Noviembre de 1.998, del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil y en la posterior celebración, en julio de 1.990, de un acuerdo entre ambos países mediante el cual se comprometían a constituir un mercado común para Diciembre de 1.994. Aparte de ello, ambos países y otros del cono sur habían celebrado varios acuerdos bilaterales en materia de complementación económica y productividad. Tras un proceso relativamente breve de negociaciones, el 26 de Marzo de 1.991, además de Argentina y Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción, mediante el cual los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que debería estar conformado al 31 de diciembre de 1994.

A diferencia de lo ocurrido con otras experiencias latinoamericanas de integración que experimentaron un estancamiento más o menos temprano, el Mercosur se ha caracterizado por su dinamismo. Conforme apunta Ermida “constituye, junto con la Unión Europea, una de las dos uniones aduaneras regionales vigentes en el mundo. Esta circunstancia que podría calificarse como formal, se llena de contenido cuando se observa que, entre 1.990 y 1.995, el comercio intra-Mercosur aumentó en un 200%, crecimiento que se reiteró en la segunda mitad de los '90. Sin duda, por el momento

el Mercosur es el primer bloque comercial exitoso del subdesarrollo, que comienza, a su vez, a celebrar o negociar acuerdos de preferencias arancelarias o de libre comercio con otros grupos o países (Unión Europea, Chile, Bolivia)”¹³.

El MERCOSUR parte de una concepción económica de la integración, sin que inicialmente se haya dado mayor importancia y tratamiento a los aspectos sociales. Con posterioridad a la firma del tratado, los Ministerios del Trabajo, las organizaciones de empleadores y trabajadores y, en forma muy destacada, los sectores académicos iniciaron una tenaz lucha destinada a crear y desarrollar lo que se ha denominado “el espacio social del MERCOSUR”. Pocas semanas después de la firma del Tratado de Asunción, los ministros del trabajo de los países miembros se reunieron en Montevideo y acordaron una declaración que, contenía diversos puntos y sugerencias de naturaleza socio laboral. Atendiendo a estas sugerencias, el Grupo Mercado Común creó el Subgrupo de Trabajo 11 sobre Relaciones laborales, empleo y Seguridad Social, de naturaleza tripartita y que operó, mediante la constitución de ocho comisiones que estudiaron diversos temas, de manera que se fue abriendo la agenda del espacio social del Mercosur. Este subgrupo y sus comisiones funcionaron hasta la firma del Protocolo de Ouro Preto, en noviembre de 1.994, el cual creó el Foro Consultivo Económico Social. Posteriormente, en 1.996, se constituyó un nuevo Subgrupo de Trabajo sobre Asuntos Laborales, empleo y seguridad social, distinguido con el número 10 y cuyas funciones han sido diseñadas de manera que no se superpongan con las del mencionado Foro¹⁴.

El esfuerzo desarrollado en pro del espacio social del Mercosur, aparte de haber promovido el diálogo tripartito y el análisis de los temas sociales a nivel intraregional, ha dado lugar a dos importantes instrumentos: El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social de 1.997 y la Declaración Socio Laboral del Mercosur de 1.998.

13 Oscar Ermida Uriarte, La ciudadanía Laboral en el Mercosur, en Derecho Laboral N° 190, Montevideo, 1.998, p. 321. (La cita es de versión actualizada al 2.001, mimeografiada)

14 Sobre las actividades de los Subgrupos de Trabajo puede verse Héctor Babace, La dimensión social del Mercosur a siete años del Tratado de Asunción en Derecho Laboral, N° 190, Montevideo, 1.998, pp. 248 y ss y Oscar Ermida Uriarte, Ob. Cit. Nota 15 pp.327 y ss.

En la Declaración Socio Laboral se enuncian detalladamente principios que tocan tanto a los derechos individuales como a los colectivos, haciéndose expresa referencia a la no discriminación, la promoción de la igualdad, los trabajadores inmigrantes y fronterizos, le eliminación del trabajo forzoso, el trabajo infantil y de menores, los derechos de los empleadores, la libertad de asociación, la libertad sindical, la negociación colectiva, la prevención y autosolución de conflictos, el diálogo social, el fomento del empleo, la protección de los desempleados, la formación profesional y desarrollo de los recursos humanos, la salud y seguridad en el trabajo, la inspección del trabajo y la seguridad social. Las partes acordaron, además, un mecanismo de aplicación y seguimiento., a cuyos efectos constituyeron una Comisión Socio-Laboral, Es de señalar que del buen funcionamiento de los mecanismos de control previstos en la Declaración, dependerá mucho la eficacia práctica de la misma. A favor de que la Comisión Socio Laboral de MERCOSUR juegue un papel efectivo para la aplicación de la Declaración, puede mencionarse el interés y la activa participación no sólo de las partes sociales comprometidas en la Comisión, sino de organismos internacionales, O.N.G. y sectores académicos. En contra de ello, puede señalarse la ausencia de una comisión de expertos que esté en condiciones de hacer observaciones técnicas e imparciales a las memorias presentadas por los estados y al hecho de que todas las observaciones y recomendaciones del organismo tripartito deben ser adoptas por consenso.

3.7. El Grupo de los Tres.

Colombia, México y Venezuela suscribieron un Tratado de Libre Comercio el 13 de Junio de 1.994 bajo la denominación del Grupo de los Tres. Como antecedentes de la cooperación económica entre estos países puede citarse, además de los tradicionales lazos derivados de la vecindad entre Venezuela y Colombia y la condición de ambos países como miembros del Pacto Andino, la participación de México y Venezuela en el Pacto de San José, mediante el cual se convino el suministro de petróleo en condiciones preferenciales a países del caribe y Centroamérica. Desde el punto de vista político es de relevar su actuación conjunta, a mediados de los ochenta, a través

del denominado Grupo Contadora, integrado, además, por Panamá, en relación a la solución de ciertos problemas en Centroamérica. La suscripción del Tratado se realiza después de tres años de lentas negociaciones. En general, puede señalarse que el proceso de institucionalización del Grupo de los Tres, ha sido menos dinámico que el vivido por el Acuerdo de Cartagena o por el Mercosur, que, en su conjunto, son acuerdos mucho más ambiciosos. Ello no ha obstado a que, de acuerdo a las estadísticas, se haya evidenciado un creciente impulso del comercio entre los tres países.

Como hemos señalado, el nivel de institucionalización del Grupo de Los Tres no es muy alto, de allí que en lugar de una estructura institucional como la que caracteriza al Pacto Andino o a Mercosur, se limite a tener órganos o, más bien, mecanismos de coordinación.

El acuerdo del Grupo de los Tres contempla un programa de desgravación equitativo y automático que debería conducir a una zona de libre comercio para el año 2005. La reducción de aranceles es de 10% anual. Entre Colombia y Venezuela ya existe una situación de libre comercio por su participación en la Comunidad Andina. Estos dos países también comparten un Arancel Externo Común, mecanismo no previsto en el acuerdo tripartito.

Para la entrada en vigor del acuerdo se tomaron en cuenta las diferencias entre los países participantes. México otorgó una preferencia arancelaria promedio de 35% a los productos de Colombia y Venezuela. Por su parte, estos dos países concedieron preferencias promedio de 21% a los productos mexicanos. Además de los asuntos propiamente comerciales se incluyen en el acuerdo normas sobre inversión, servicios, propiedad intelectual y compras gubernamentales. Recientemente se ha incorporado una agenda social.

Los países del Grupo comprenden más de 143 millones de consumidores, que representan un 32% del total de América Latina y el Caribe y su Producto Interno Bruto un 31,6 % del de la región, de acuerdo a cifras de 1997. De allí su potencial importancia.

Es de señalar que los tres países son, a su vez, miembros de otros acuerdos de integración. Por eso se ha señalado que en “el Grupo de los Tres convergen de manera directa o indirecta los diferentes esquemas de integración del continente. Su evolución, por tanto,

dependerá de las que tengan la integración regional y la hemisférica, incluyendo la influencia que el Grupo pueda ejercer sobre ellas. Además de su participación en el TLC o la Comunidad Andina, Colombia, México y Venezuela son las economías continentales de América Latina con mayores vínculos con América Central y el Caribe. Los tres países, además, han mostrado interés por un mayor acercamiento a MERCOSUR. Estas características del Grupo de los Tres podrán permitirle jugar un papel fundamental en la incorporación del Mercado Común Centro Americano (MCCA), CARICOM (Caribbean Community and Common Market) y los países que no pertenecen a ningún esquema de integración al proceso más amplio de integración regional. Las relaciones económicas que cada uno de los miembros del Grupo ha establecido con esos países y acuerdos de integración podrán servir como precedente para su vinculación con el resto de la Comunidad Andina y los países de MERCOSUR. En relación al Grupo mismo como espacio económico, este constituye un mercado importante para cada uno de sus miembros y una alternativa válida en sus respectivas políticas de inserción internacional”¹⁵.

En Abril de 2.001 se celebró en Caracas la Primera cumbre de Presidentes del Grupo de los Tres. En ella los Jefes de Estado acordaron fortalecer la institucionalidad del Grupo para hacerla más acorde con las necesidades y la dinámica de la actual coyuntura internacional. Acordaron realizar una cumbre regular cada dos años para orientar y profundizar el proceso, revisar el cumplimiento de las metas acordadas y aprobar el programa de trabajo bianual. Conviniere, además, una serie de acciones y medidas en materia de diálogo, consulta política y complementación económica para el fortalecimiento del Grupo, encargando a la Secretaría Pro-Témpore actual la elaboración, bajo la coordinación de los Ministros de Relaciones Exteriores, de un Plan de Trabajo para ser entregado en junio a la Secretaría Pro-Témpore siguiente. Como información relevante a los fines del presente trabajo, podemos señalar que los Presidentes acordaron una “Agenda Social” en los siguientes términos: “Reconocemos que el

combate contra la pobreza y el logro de una distribución más equitativa del ingreso constituyen objetivos prioritarios en nuestra agenda social. A tal fin impulsaremos programas destinados a los sectores más pobres de la población tendientes a la formación de capital humano, para lo cual hemos decidido promover, de conformidad con las legislaciones nacionales, la creación de un Fondo, con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento.”

4. CONCLUSIONES.

Primera: En el mundo actual la globalización es un proceso que se impone más allá de la voluntad de adhesión de los factores afectados por el mismo. La globalización reduce la capacidad de acción de los factores locales de poder y de las economías nacionales. Los acuerdos regionales de integración pueden ser un medio para facilitar que las economías nacionales participen de manera más adecuada en el juego económico globalizado.

Segunda: Los acuerdos de integración económica, aun siendo esencialmente mecanismos de naturaleza económica, producen efectos sociales y, específicamente en el área del trabajo. Estos efectos son muy diversos y se reflejan, principalmente, en temas como los siguientes:

- a. la unificación y armonización del Derecho del Trabajo;
- b. libre circulación de trabajadores y coordinación de los sistemas de seguridad social y reforzamiento de normas y políticas antidiscriminatorias;
- c. diseño y ejecución de políticas sociales comunes o armonizadas;
- d. promoción del diálogo social nacional e internacional;
- e. fomento de la cláusula social; y
- f. tendencia a la internacionalización de las relaciones de trabajo

15 El Universal.com, abril 2.001.

Tercera: Los países latinoamericanos han tenido presente el tema de la integración desde el momento mismo de su independencia de las potencias coloniales europeas. En general la retórica integracionista ha predominado sobre la efectividad de los acuerdos subregionales de integración. Sin embargo, en las últimas décadas los procesos de integración han alcanzado un mayor dinamismo.

Cuarta: Los acuerdos de Integración más tradicionales como los comprendidos en la sucesión ALALC-ALADI y el Mercado Común Centroamericano-Sistema de Integración Económica de Centro América no han generado acuerdos laborales. No obstante, en los ámbitos de cooperación política entre los estados centroamericanos se han producido reuniones, intercambios y acuerdos importantes entre los ministros del trabajo.

Quinta: El Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) no ha generado acuerdos laborales. No obstante, en la Cumbre de Presidentes celebrada en el año 2.001, se incorporó una agenda social y se propuso la creación de un Fondo Social, todo lo cual pudiera contribuir a la apertura de un espacio social en el ámbito de este Tratado.

Sexta: El Pacto Andino parte de una concepción global de la integración que supera la naturaleza meramente económica de otros procesos de integración. El Acuerdo de Cartagena postula como objetivo fundamental la mejoría del nivel de vida de todos los habitantes de la subregión andina, para lo cual se procurará el desarrollo equilibrado y armónico de todos los países miembros mediante la integración y la cooperación económica y social

El Acuerdo de Cartagena establece mecanismos de armonización de las políticas sociales y de las legislaciones del trabajo y generó un acuerdo denominado Convenio Simón Rodríguez, que es definido como el foro para el debate, participación y coordinación de los temas sociolaborales de la comunidad andina. El Convenio Simón Rodríguez tiene sus propios órganos y presupuesto y ha desarrollado diversas actividades en el campo social y laboral. En el ámbito del Convenio Simón Rodríguez se han

generado recomendaciones que llevaron a la aprobación de tres cuerpos normativos: Decisión N° 113 (Instrumento Andino de Seguridad Social); Decisión N° 116 (Instrumento Andino de Migración Laboral) y Decisión N° 146 (Reglamento del Instrumento Andino Sobre Seguridad Social.). La efectividad de las normas del Pacto Andino se ha visto afectada por las circunstancias políticas por las que han atravesado los países miembros.

Séptima: El Tratado de Libre Comercio de la América del Norte fue concebido como un instrumento fundamentalmente de naturaleza económica. La resistencia presentada por fuerzas sindicales de Estados Unidos que alegaban que la firma del Tratado podía crear efectos negativos en el empleo estadounidense dado el bajo costo de la mano de obra mexicana, influenció para que se firmase un acuerdo paralelo de cooperación laboral (ACLAN), mediante el cual los Estados Partes asumen una serie de compromisos en materia social y laboral, entre ellos el de dar un cumplimiento efectivo a la legislación laboral vigente. El ACLAN se ha convertido en un instrumento de cooperación sindical internacional para velar que los estados y los ciudadanos den cumplimiento efectivo a sus normas laborales, cumplan con sus obligaciones laborales.

Octava: El Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR no da relevancia a los aspectos sociales. No obstante, la iniciativa de los Ministros del Trabajo dio lugar a un tenaz esfuerzo para la construcción de un espacio social del MERCOSUR. En el mismo participaron los actores sociales, algunos organismos internacionales y sectores académicos. Producto de este esfuerzo se crearon Subgrupos de Trabajo en el área social, se constituyó un Foro Consultivo Económico Social y se aprobaron dos importantes instrumentos: el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y la Declaración Socio Laboral del MERCOSUR. Esta última recoge una serie de principios y normas que permiten afirmar que el MERCOSUR, superando su inicial concepción economicista, ha cobrado conciencia de la importancia de su dimensión social, la cual tendrá un mayor o menor alcance, dependiendo, en buena parte, del nivel de aplicación efectiva que se de a la Declaración.

Novena: El proceso armónico de desarrollo económico y social de la América Latina puede encontrar un gran soporte en mecanismos de integración subregional que faciliten la adecuada inserción de estos países en la economía mundial globalizada. La implantación de tales acuerdos puede determinar efectos negativos si no se toman en consideraciones los aspectos sociales involucrados en los mismos. El

reconocimiento y el correcto manejo de la dimensión social de los procesos de integración económica regional constituyen un presupuesto para que ellos puedan contribuir a un desarrollo sostenido y armónico, cuyo resultado no se limite a expresar cifras de crecimiento económico, sino que sea capaz de superar los altos niveles de pobreza, injusticia y consecencial violencia presentes en la región latinoamericana.

