



ALADI/SEC/Estudio 90
6 de noviembre de 1995

SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LAS REGULACIONES LABORALES
EN EL AMBITO DE ALGUNOS PROCESOS DE INTEGRACION

La Secretaría General de la ALADI publica a continuación el trabajo de consultoría que encomendara al Señor Julio Herrera, sobre el tema "Situación y perspectivas de las regulaciones laborales en el ámbito de algunos procesos de integración".

Este estudio, que se hizo posible con el apoyo del INTAL, en el marco del Proyecto ALADI/INTAL (documento nº 502), forma parte de los trabajos que le fueran solicitados por el Comité de Representantes, atendiendo a las recomendaciones formuladas en las últimas reuniones de los Responsables de las Políticas de Integración de los países miembros y del Grupo Ad-Hoc de Representantes Gubernamentales. El mismo tiene por objeto presentar un estado de situación de los aspectos laborales en algunos programas de integración. El trabajo concluye con algunas propuestas acerca de las posibles formas de participación del sector laboral en el ámbito de la ALADI.

Las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen ni necesariamente coinciden con las de la Secretaría General de la ALADI.

INDICE

	<u>Página</u>
CAPITULO 1: Estado de situación de la normativa en materia laboral en los procesos de integración de la región	4
1.1 El MERCOSUR	4
1.2 El Grupo Andino	10
1.3 El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica	15
1.4 Consideraciones generales	15
CAPITULO 2: Incorporación de las cláusulas sociales en los acuerdos regionales y subregionales de integración y en otros acuerdos y foros internacionales	16
2.1 En el ámbito del Tratado de Montevideo 1980	17
2.2 En los acuerdos subregionales	17
2.3 En el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica	20
2.4 El Sistema Generalizado de Preferencias	21
2.5 Las cláusulas sociales en la Organización Mundial del Comercio	21
2.6 Consideraciones generales	22
CAPITULO 3: La Carta Social en los acuerdos de integración	23
3.1 La Carta Social: concepto y fundamentación	23
3.2 Antecedentes no taxativos	23
3.3 Contenido	24
3.4 Eficacia jurídica	24
3.5 Los escenarios posibles	25
3.6 Consideraciones generales	26
CAPITULO 4: Las formas de participación del sector laboral en el proceso de integración en el marco de la ALADI	27
4.1 El Consejo Asesor Laboral	27
CAPITULO 5: Recomendaciones y conclusiones generales ...	29
5.1 Recomendaciones	29
5.2 Conclusiones generales	32
BIBLIOGRAFIA	34

1. ESTADO DE SITUACION DE LA NORMATIVA EN MATERIA LABORAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION DE LA REGION

En este primer capítulo se describe y analiza de forma breve, el estado de situación de la normativa en materia laboral en los procesos de integración del MERCOSUR, del Grupo Andino y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Finalmente, formulamos algunas observaciones generales sobre la relación entre la integración y la normativa laboral.

1.1 El MERCOSUR

1.1.1 Introducción

En el MERCOSUR, el primer paso lo constituyó el Tratado de Asunción como acuerdo-marco, suscrito por los Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en la ciudad de Asunción el 26 de marzo de 1991.

Posteriormente a la firma del Tratado, los temas socio-laborales aparecieron en las reuniones de los Ministros de Trabajo de los países que integran el mismo, los que comenzaron a reunirse con cierta regularidad.

Concretamente, fue el 8 y 9 de mayo de 1991, cuando los cuatro Ministros de Trabajo del MERCOSUR suscribieron una Declaración Conjunta, donde sostuvieron fundamentalmente que: a) "es necesario atender los aspectos laborales y sociales ... de forma de mejorar las condiciones de trabajo de los países que suscribieron el Tratado"; b) "promover la creación de nuevos grupos de trabajo"; y c) "estudiar la posibilidad de suscribir un instrumento en el marco del Tratado de Asunción, que contemple las ineludibles cuestiones laborales y sociales".

Como consecuencia de lo anterior y de la posición asumida por los Ministros de Trabajo -los que se reunieron en diciembre en Foz de Iguazú a los efectos de promover la creación de un subgrupo que se ocupe de los temas sociales-, en una reunión de los cuatro Presidentes de los países miembros del MERCOSUR celebrada en Brasilia, se firmó un Protocolo Adicional por el que se creó el Subgrupo 11 dedicado a las relaciones laborales, empleo y seguridad social (SGT 11).

Este Subgrupo creó ocho comisiones de integración tripartita a saber: 1) Relaciones individuales de trabajo (y costos laborales); 2) Relaciones colectivas; 3) Empleo y migraciones laborales; 4) Formación profesional y certificado de aptitud profesional; 5) Seguridad e higiene; 6) Seguridad social; 7) Sectores específicos (se ha estudiado el sector del transporte terrestre);

8) Principios (se ha estudiado la Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores).

Luego de creadas las comisiones, en la reunión realizada por los Presidentes en Las Leñas (Argentina), en junio de 1992, se acordó un cronograma de trabajo para los once Subgrupos existentes. El referido al SGT 11 contenía las siguientes etapas a cumplir: a) Un diagnóstico o análisis comparativo de los regímenes existentes; b) La identificación de asimetrías; c) La elaboración de propuestas y su remisión al Grupo del Mercado Común.

El trabajo de las distintas comisiones se encuentra en el grado de avance que ha continuación se describe.

La Comisión 1 ha terminado un estudio de los institutos del Derecho Individual del Trabajo y finalizó la identificación de asimetrías. Actualmente está elaborando una fórmula que permita establecer cuál es el costo indirecto del salario.

La Comisión 2 ha estudiado la legislación, las opiniones de doctrina y jurisprudencia y la práctica en los temas del derecho colectivo del trabajo. Finalmente, se han comenzado a determinar las asimetrías del Derecho Colectivo del Trabajo.

La Comisión 3 está estudiando el empleo en distintos sectores de actividad para lo cual es necesario la armonización de conceptos básicos (ejemplo: población económicamente activa, trabajo precario, subempleo y trabajo informal) y la libre circulación de trabajadores con el objetivo de eliminar a futuro las barreras que impiden la movilidad de la mano de obra dentro de la región.

La Comisión 4, en el ámbito de estudio de los sistemas de formación y reconversión laboral, ha elaborado un sistema de diagnóstico de oferta y demanda de formación profesional.

La Comisión 5 ha comenzado los estudios comparados de la normativa vigente en los países miembros.

La Comisión 6 está terminando un estudio comparado de los sistemas de seguridad social del MERCOSUR.

La Comisión 7 ha estudiado los costos del transporte marítimo y está terminando un estudio sobre el transporte terrestre.

La Comisión 8 ha elaborado una lista preliminar de convenios consensuados y está redactando un proyecto de Carta Social de Derechos.

1.1.2 La normativa laboral del MERCOSUR

A los efectos de caracterizar el estado de situación de la normativa laboral del MERCOSUR, hemos seleccionado los siguientes temas: las condiciones de trabajo, la contratación laboral, las

relaciones colectivas, la seguridad social y la formación profesional.

a) Condiciones de trabajo

- Tiempo de trabajo

En materia de tiempo de trabajo las normas de los países del MERCOSUR no presentan grandes diferencias. Sin embargo, dentro de un panorama relativamente homogéneo, Brasil exhibe una singularidad que proviene no tanto del contenido de sus normas cuanto del rango de éstas.

En relación al concepto de horas extras, por un lado Argentina, Brasil y Paraguay sólo cuentan con definiciones dadas por la doctrina y la jurisprudencia, las que básicamente coinciden, y por otro lado, Uruguay, donde a diferencia del resto tiene una definición legal.

En lo que respecta al trabajo nocturno, su concepto es similar en todos los países, pero la limitación de jornada rige para todos con la excepción del Uruguay. En lo que respecta a la prohibición, todos los países lo prohíben para los menores de 18 años y sólo Argentina y Paraguay lo prohíben a las mujeres. Existe coincidencia en remunerar a mayor tarifa la hora de trabajo nocturna.

En referencia a los descansos, en Argentina el régimen es de 36 horas y en el resto de los países es de 24 horas. Los descansos entre jornadas en Uruguay no se han reglamentado, en tanto que en el resto de los países la misma varía entre Paraguay con 10 horas, Brasil con 11 horas y Argentina con 12 horas.

Finalmente, en relación a los feriados en Uruguay no existe prohibición de trabajar; sin embargo, en el resto de los países se impone el descanso esos días.

- Vacaciones o licencias especiales

Las vacaciones o licencia anual se vinculan al trabajo efectivamente prestado y al hecho de estar a la orden. En cuanto a los días de trabajo computables se coincide en que no se consideran computables para generar el derecho a gozar el beneficio, las faltas no justificadas o imputables al trabajador por razones disciplinarias, pero se difiere con referencia a otras causas de suspensión.

En cuanto al período en Argentina y Uruguay se adquiere sobre la base de un año calendario, en tanto en Brasil y Paraguay se cuenta un año desde el ingreso y así sucesivamente.

En lo que refiere al goce de la licencia, existen diferencias en cuanto a su extensión, mientras que con respecto al

momento de goce no corresponde el adelantamiento de la misma en ningún país, debiéndose gozar luego de generado el derecho en su totalidad.

Asimismo, en lo que tiene que ver con el pago del beneficio, los cuatro países tienen diversas formas de cálculo.

- Remuneraciones del trabajo

Los cuatro países del área tienen diferentes métodos de fijación de salarios tan diversos como los que surgen del análisis de los distintos modelos que ofrece el derecho comparado. Las Constituciones nominales incluyen normas referidas a la remuneración. Brasil es el único que fija el salario mínimo nacional mediante ley.

El convenio colectivo ha sido un instrumento tarifario de aplicación extendida en los países del MERCOSUR. El aguinaldo o décimo tercer sueldo está previsto en las cuatro legislaciones y existe coincidencia en que se calcule sobre el total de las sumas percibidas que tengan naturaleza salarial.

La protección del salario por medios tradicionales es semejante en cuanto a los créditos amparados, los riesgos comprendidos y los mecanismos de protección. Con respecto al funcionamiento de los privilegios, existen diferencias entre las legislaciones. Pero la protección mediante fondos de garantía está prevista únicamente en la normativa argentina.

b) Contratación laboral

- Requisitos, clases, obligaciones emergentes y caracteres

En tres de los países con excepción de Uruguay existen en la legislación definiciones más o menos precisas del contrato de trabajo.

Los caracteres del contrato aparecen total o parcialmente consignados en la reglamentación del contrato de trabajo de Argentina y de Paraguay. En los otros países resultan de la elaboración de la doctrina y la jurisprudencia, pero hay una general coincidencia sobre los rasgos peculiares de esta figura. La capacidad plena para contratar difiere en cada uno de los países, con la excepción de las semejanzas entre Argentina y Paraguay. En estos últimos dos países se adquiere capacidad plena a los 18 años.

En lo que tiene que ver con la forma del contrato en Argentina, Brasil y Uruguay el contrato se considera consensual, no exigiéndose formalidad alguna para su validez. Cuando en algunas actividades se imponen ciertos requisitos especiales, éstos son entendidos tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, como "ad probationem".

En Paraguay se distingue entre contrato escrito y contrato verbal. En lo que tiene que ver con la prueba se acepta en los cuatro Estados cualquier medio probatorio.

Finalmente, en relación a las obligaciones de las partes, Argentina y Paraguay regulan el tema, mientras que Uruguay y Brasil no tienen una regulación sistemática.

- Modalidades y especialidad de la contratación

En el caso de Argentina se ha legislado recientemente con la finalidad de flexibilizar las normas existentes; el resto de los países de la región mantienen una legislación tradicional.

- Trabajo de mujeres

Los convenios internacionales de igualdad de remuneración y de igualdad en el empleo y ocupación fueron ratificados por los cuatro países, en tanto que el convenio sobre trabajadores con responsabilidades familiares fue únicamente ratificado por Argentina y Uruguay.

Las constituciones han incorporado el principio de igualdad en forma general o en particular en materia laboral.

- Trabajo de menores

Las constituciones de Brasil, Paraguay y Uruguay tienen previsiones protectoras sobre el trabajo de los menores a diferencia del caso de Argentina.

Los cuatro países han ratificado un buen número de convenios internacionales y han legislado de manera abundante.

c) Relaciones colectivas

- Libertad sindical

Los cuatro países tienen a nivel de las constituciones un reconocimiento de la libertad sindical. En materia legal, en Argentina es amplia en el estatuto protector; en Brasil se establece el fuero sindical y en Paraguay se reconoce el derecho a la estabilidad sindical.

- Negociación colectiva

El derecho a negociar colectivamente aparece en las constituciones de Argentina, de Brasil y de Paraguay, en tanto que en Uruguay no se menciona expresamente. Las legislaciones de Argentina, Brasil y Paraguay regulan la convención colectiva.

- Derecho de huelga

Mientras que Brasil y Paraguay tienen una regulación orgánica y sistemática, Argentina y Uruguay presentan una normativa inorgánica y asistemática.

- Seguridad social

La seguridad social está prevista en las constituciones políticas de los cuatro países. Cada uno de los sistemas tiene rasgos comunes y diferenciales. Por un lado, existe una diferencia entre el régimen legal y su alcance en la práctica social concreta. Por otro lado, se han presentado y aprobado recientemente propuestas de reformas que están encaminadas en el mismo sentido tanto en Argentina como Uruguay.

Los países del área, salvo Paraguay, cubren a los trabajadores asalariados, a los independientes, a los autónomos y a los asegurados especiales. En Paraguay sólo están cubiertos los asalariados.

En todos los países se manejan edades y tiempo de servicios similares e inclusive en los regímenes de bonificación para las jubilaciones o pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

La cobertura del desempleo tiene el menor desarrollo y es de consagración reciente en alguno de los países.

En relación al financiamiento hay un régimen de financiación tripartito cuyo porcentaje mayor corresponde al aporte patronal. Las bases de aportación se hacen sobre los salarios mínimos nacionales.

- Formación profesional

La formación profesional al igual que la seguridad social se encuentra en pleno proceso de cambios. En tal sentido se observan dos grandes tendencias: una a la conexión con el empleo, al ubicarla dentro de los Ministerios de Trabajo por su estrecha relación con los mercados de trabajo y la otra es a coordinar los sistemas formales y los para formales que preparen la mano de obra presente y futura.

En el caso de Argentina y Uruguay se han creado fondos para la reconversión laboral, con la diferencia que en el caso de Argentina existen incentivos para que las empresas capaciten a sus trabajadores. En Uruguay y Paraguay el modelo consiste en una oferta pública, en Argentina se subsidia a la demanda y en Brasil se subsidia a la oferta.

d) En resumen

1. En la legislación laboral de los países que integran el MERCOSUR existen notorias convergencias o similitudes en los aspectos generales, pero con baja convergencia en aspectos más concretos, habiendo divergencias importantes en algunas materias.
2. La tendencia del proceso legislativo reciente no es homogénea en sus orientaciones. La flexibilización y la desregulación a pesar de sus avances comparten en algunos casos cierta importancia con normas protectoras.
3. Resulta difícil determinar el grado de protección otorgado al trabajo y a los trabajadores y sus organizaciones, debido a que las diferencias no son lineales y a la eventualidad de que las ventajas sean puramente formales.
4. La protección brindada por la legislación laboral no discrimina en lo sustancial entre nacionales y extranjeros.
5. Las diferencias son más importantes en relación con el derecho colectivo, que con el ámbito del derecho individual del trabajo.
6. En cuanto a la cobertura, los sistemas de previsión y seguridad social tienen como beneficiarios a los trabajadores asalariados, a los independientes, a los autónomos y a los asegurados especiales, con la excepción de Paraguay que cubre sólo a los asalariados. En cuanto a las edades y tiempos de servicios, son similares. Asimismo, no hay grandes diferencias en el financiamiento, que en los cuatro países es tripartito.
7. Existen diferencias en los modelos de formación profesional: por un lado, en tanto Brasil subsidia a la demanda, Argentina lo hace a la oferta y por otro Paraguay y Uruguay mantienen una oferta pública. Sólo en Argentina y Uruguay se han creado fondos de reconversión laboral.

1.2 El Grupo Andino

El Acuerdo de Integración Subregional Andino reconoce su origen inspirador en el Tratado de Montevideo que dio nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

El documento fue suscrito por los mandatarios andinos como convenio de intención, bajo el nombre de Declaración de Bogotá, el 16 de agosto de 1996.

La Declaración firmada por Colombia, Chile, Venezuela, Ecuador y Perú plantea el interés de agruparse para formar un mercado común.

Posteriormente, en 1969 se adoptó y suscribió el Acuerdo de Cartagena, dando lugar a un consenso definitivo. A los cinco países iniciales se sumó Venezuela en 1973 y se retiró Chile en 1976.

a) Estructura institucional

La máxima instancia política es la Reunión de Presidentes. Hay también un Consejo Andino de Cancilleres con capacidad para orientar y coordinar los diversos aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

El órgano político del Acuerdo es la "Comisión", que está integrada por un Delegado Plenipotenciario de cada país miembro.

El órgano técnico es la Junta y el órgano jurisdiccional es el Tribunal Andino.

Los órganos vinculados con los temas sociales eran el Consejo de Asuntos Sociales (CAS) y el Comité Asesor Económico y Social (CAES).

El CAS estaba constituido por representantes de alto nivel de las instituciones nacionales encargadas de la formulación y ejecución de los planes de desarrollo y de las políticas correspondientes de cada país miembro, y tenía por función asesorar a los órganos del GRAN (Comisión y Junta), en la armonización de las políticas sociales y la preparación de los planes y estudios correspondientes.

El CAES tenía por objeto vincular los sectores de la actividad económica con los principales órganos del Acuerdo y promover una activa participación de los sectores que representa en el proceso de integración. Estaba integrado paritariamente por tres representantes de los empleadores y de los trabajadores de cada uno de los países miembros.

Los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral eran órganos auxiliares del CAS y del CAES, los que estaban integrados por cuatro delegados nacionales del más alto nivel, elegidos por las organizaciones respectivas, quienes intervenían en las sesiones de la Comisión con derecho a voz y proponían temas referentes a la participación de sus respectivos sectores, para la mejor marcha de la integración.

A partir del Protocolo de Quito, que reforma la estructura orgánica del Acuerdo de Cartagena, con la nueva redacción del artículo 20, los referidos Consejos Consultivos pasaron a sustituir al CAS y al CAES como órganos auxiliares de la Junta o Comisión, emitiendo opinión ante éstos a solicitud de los mismos o por propia iniciativa "sobre los programas o actividades del proceso que fueran de interés para los sectores empresarial y laboral".

El nuevo artículo 20 indica en forma expresa que la elección de los representantes se debe realizar en forma directa, lo que supone afirmar el criterio de no intervención por parte de los Estados. Asimismo, plantea que el número de delegados será determinado mediante un reglamento interno de cada Consejo Consultivo.

En lo que refiere a los asuntos sociales y laborales se han suscrito convenios en materia educativa, de salud, laboral y de seguridad social. En este último aspecto, el Convenio Simón Rodríguez ha supuesto: a) En materia de seguridad social, el nacional de un país que se traslada a otro recibe igual tratamiento y puede acumular cotizaciones a efectos de alcanzar las respectivas prestaciones. b) En materia laboral, lo que se consagra es la no discriminación y la igualdad de derechos del migrante con el natural del país, y la concesión de facilidades al migrante para asuntos como la remesa de fondos y sus familiares en el país de origen.

b) La normativa laboral y de seguridad social en los países del Grupo Andino

El análisis comparado de los principios generales de derecho del trabajo y de las normas vigentes en materia de derecho individual, derecho colectivo, derecho procesal del trabajo, derecho de la seguridad social y administración del trabajo, permite apreciar el grado de convergencia y divergencia existente en las respectivas legislaciones.

A poco de ponerse en marcha el Acuerdo, un estudio realizado por la OIT, a pedido de la Conferencia de Ministros de Trabajo en 1980, formula el análisis comparativo de las normas laborales nacionales en términos de alta, media y baja convergencia. La alta convergencia significa que en cuatro o en los cinco países existen normas que en lo esencial guardan armonía y correspondencia. La convergencia media supone la armonía normativa en tres países y la baja convergencia cuando la armonía se presenta respecto a dos países o cuando en cada uno de ellos existe una situación distinta.

Entre los casos de alta convergencia identificados, se pueden citar la inclusión de los trabajadores de las empresas estatales y paraestatales dentro de la cobertura de la legislación del trabajo; el concepto de representante del empleador, la ejecución de los contratos de trabajo conforme a los principios de la buena fe; la jornada máxima legal de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales; la prohibición de compensar en dinero las vacaciones; el concepto de que el salario comprende todas las remuneraciones del trabajador en forma permanente y no ocasionalmente o por mera liberalidad; el derecho de las mujeres civilmente capaces para celebrar contratos de trabajo; la prohibición de trabajo nocturno de los menores; la prohibición de sujetar el ingreso a un sindicato a distinciones de raza, nacionalidad, sexo, opiniones y afiliación política; el reconocimiento del sindicato

como representante de los trabajadores a los efectos de la negociación colectiva; la necesidad de la intervención del Estado en los procedimientos para la extensión de la convención colectiva; la obligatoriedad de la conciliación en los conflictos de trabajo; la composición tripartita de los tribunales de arbitraje; la existencia de recursos contra las sentencias de segunda instancia; la cobertura de las normas de la seguridad social en beneficio del trabajador dependiente público o privado, del trabajador independiente, de la esposa legal y la concubina y los hijos; la agrupación de las funciones de los Ministerios de Trabajo en cinco áreas principales: relaciones laborales, inspección del trabajo, empleo y recursos humanos y seguridad e higiene en el trabajo.

Entre los casos de convergencia media se cuentan la consideración del trabajo como un derecho y un deber, la presunción de contrato en toda relación de trabajo; las causales de suspensión de los efectos del contrato; el caso fortuito y la fuerza mayor como causales de la terminación del contrato; las excepciones a las normas sobre descanso dominical y en días feriados fundadas en razones de orden público; el derecho a acumular vacaciones por acuerdo de las partes; el concepto de salario mínimo; el concepto de "trabajador de confianza"; la edad mínima para celebrar el contrato de aprendizaje; la existencia de la obligatoriedad de contratar aprendices; la edad mínima para asociarse sindicalmente; la determinación constitucional de limitar el derecho de huelga en los servicios públicos; el reconocimiento de las federaciones como representantes de los trabajadores en la negociación colectiva; la obligatoriedad de convenciones colectivas de trabajo.

Entre los casos de baja convergencia se destacan la exclusión de los trabajadores agrícolas de la cobertura de la legislación del trabajo, las normas sobre interpretación del contrato de trabajo; la revisión del contrato cuando sobrevienen alteraciones graves e imprevisibles de la normalidad económica de la empresa; el cómputo del tiempo utilizado en el transporte y en los períodos de reposo y comida; la duración mínima del descanso dominical; la regulación de los casos en que pueden acumularse las vacaciones; el derecho del marido para autorizar o no la celebración del contrato de trabajo de su cónyuge; la duración máxima de la jornada diaria y semanal de los menores; el porcentaje máximo de extranjeros en cada empresa; el contenido, naturaleza y extensión de las obligaciones patronales en materia de formación y capacitación; el reconocimiento del derecho de asociación sindical a los funcionarios públicos; las causales que autorizan el arbitraje obligatorio; el derecho al pago de remuneraciones durante la huelga; el recurso de casación ante órganos jurisdiccionales especiales del trabajo; la protección de la seguridad social al trabajador miembro de la familia ocupado en una empresa familiar.

- Estado de situación del derecho laboral andino

Un estado de situación comparado de 1994, de carácter más general y actualizado que el anterior, ha examinado los aspectos sustantivos de la relación de trabajo, tales como, los objetivos de la legislación del trabajo, el campo de aplicación, la interpretación, la irrenunciabilidad, las sanciones, la prescripción y la retroactividad.

Sobre los objetivos sostiene que "el trabajo es un deber y un derecho y constituye la base del orden social y económico, y que el trabajo y el capital gozan de la protección del Estado" (Bolivia); "el trabajo es una obligación social y debe gozar de la especial protección del Estado" (Colombia); "el trabajo es un derecho y un deber social que goza de protección del Estado, correspondiendo a la ley asegurar el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración que cubra sus necesidades esenciales y las de su familia" (Ecuador); "el Estado garantiza la libertad de trabajo, prohíbe toda restricción en el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales, favorece un régimen de participación en los beneficios de las empresas y, en general, asume la defensa de los trabajadores" (Perú); "el trabajo debe ser objeto de especial protección y que la ley debe propender lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores, asegurando a todos su derecho al trabajo" (Venezuela).

Referido al campo de aplicación de la legislación del trabajo se menciona que las legislaciones de los cinco países establecen:

1. La normatividad laboral regula las relaciones de trabajo en la actividad privada y que se efectúan en virtud de un contrato de trabajo.
2. Se excluyen a los funcionarios y empleados públicos, a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad pública del ámbito de aplicación de la legislación laboral.
3. En Bolivia se excluye además a los trabajadores agrícolas de la vigencia de la ley general del trabajo, quienes se rigen por disposiciones especiales.
4. En Bolivia la ley general del trabajo se aplica a las explotaciones del Estado y asociaciones públicas aunque no persigan fines de lucro. En Ecuador el código del trabajo dispone que el fisco, los consejos provinciales, las municipalidades y demás personas jurídicas de derecho público tienen la calidad de patronos respecto a los obreros de las obras públicas nacionales o locales. En Perú los empleados de las empresas públicas están sometidos al régimen laboral correspondiente a la actividad privada, salvo disposición contraria de la ley. En Venezuela están sujetas a las disposiciones de la ley del

trabajo todas las empresas, explotaciones o establecimientos, de cualquier naturaleza que sean, públicas o privadas.

5. En Colombia, las relaciones de derecho individual del trabajo entre la administración pública y los establecimientos de ferrocarriles, empresas y obras públicas y demás servidores del Estado, no se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo sino por los estatutos especiales que se dicten.

Respecto a la interpretación en Bolivia, se debe acudir a los usos y costumbres, en Colombia se toma en cuenta la finalidad del logro de justicia en las relaciones, en Ecuador y en Perú, en caso de duda los jueces aplicarán las disposiciones más favorables a los trabajadores y en Venezuela se tiene en cuenta las disposiciones que regulan casos semejantes, las costumbres y los principios del derecho, de la equidad y la justicia.

Sobre la irrenunciabilidad de los trabajadores a derechos y beneficios establecidos en las legislaciones, se dispone la nulidad de toda convención o estipulación en contrario, salvo los casos expresamente previstos en los textos legales.

Respecto a las sanciones en las cinco legislaciones, se establece la aplicación de multas en caso de infracción de sus normas, por parte de los empleadores. A su vez, las infracciones cometidas por los trabajadores pueden dar origen al despido.

Respecto a la prescripción, la misma es de dos años en Bolivia, de tres años en Colombia, Ecuador y Perú y de seis meses en Venezuela.

Finalmente, las legislaciones no establecen retroactividad, salvo el caso de Bolivia en donde se dispone que en materia social, cuando expresamente así se determine, la ley puede tener efecto retroactivo.

1.3 El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica

El Acuerdo de Cooperación Laboral que se suscribió en el marco del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCNA), ha sido estudiado por distintos analistas, siendo de particular interés para los fines de este documento la referencia que en estos estudios se ha realizado del caso mexicano.

Es importante aclarar que no se considerará la reciente crisis económica en México debido a su carácter coyuntural. Por otra parte, con respecto al texto del mencionado Acuerdo nos detendremos en el capítulo siguiente.

La política laboral frente al TLCNA podría verse alterada debido al proceso de reestructuración productiva. En tal sentido, se estaría afirmando la necesaria introducción de la idea de la productividad en la determinación del salario, la flexibilización

o adaptabilidad laboral y la formulación de importantes programas de capacitación de la fuerza del trabajo.

En este contexto, se han establecido intercambios de información en materia laboral entre las autoridades del ramo, habiéndose formado una comisión a principios de los 90 a esos efectos.

Sobre los efectos económicos inmediatos de la seguridad social ante el TLCNA, los analistas no han llegado a un consenso sobre la situación mexicana. Lo que se puede afirmar con cierta seguridad es que el aumento del empleo en el sector de maquila aumentará la inscripción al seguro social. Lo anterior conducirá a una mayor demanda de atención médica.

En lo que tiene que ver con la contratación colectiva en México, se puede hablar de flexibilización. Los contratos colectivos más importantes del país han acuñado un modelo contractual que tiende a la desregulación. Se trata de una flexibilidad unilateral donde la modificación que sufren las cláusulas de los contratos en general buscan eliminar la intervención sindical en la regulación del uso de la fuerza de trabajo.

1.4 Consideraciones generales

1. Las convergencias o similitudes de las legislaciones laborales de los países posibilitan la integración regional.
2. Sin embargo, la inexistencia de diferencias en materia laboral entre los países no es una condición necesaria para la integración.
3. De igual forma no es correcto suponer que una regulación del trabajo menos protectora representa una ventaja para los empresarios en la competencia internacional. En primer lugar, los costos laborales no son el único factor; en segundo término, no tienen igual importancia en el precio final; y por último, bajos costos no fomentan la calidad necesaria para la competencia.
4. En el caso del MERCOSUR, las diferencias en ningún momento constituyen impedimento para la integración, en tanto que si bien existen no son de importancia, ni pueden ser imputadas a un país determinado.
5. En el Grupo Andino, la armonización de las legislaciones laborales constituye una de las líneas prioritarias de la integración. Dentro de este orden de ideas, en el Acuerdo de Cartagena se establece que uno de los objetivos básicos de la integración subregional es la armonización de las legislaciones en las materias pertinentes. En el Convenio Simón Rodríguez se expresa que son objetivos prioritarios de la integración socio-laboral andina la armonización de las legislaciones del trabajo y seguridad social en forma que se garanticen niveles uniformes de protección social. La armonización de

legislaciones que hemos mostrado guarda relación con lo señalado en el mandato de Cartagena en orden a que el progreso, estimulado por la integración, debe permitir el efectivo goce de una vida digna en un ambiente de libertad y respeto de los derechos humanos.

6. El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCNA) ha servido como marco para el Acuerdo de Cooperación Laboral, el mismo se ha dado en un contexto donde la política laboral mexicana ha ido reformulándose y se ha flexibilizado la contratación colectiva.

Finalmente, la temática laboral ha sido excedida en las medidas que se han ido adoptando en los procesos de integración, nos referidos a las cláusulas sociales o a las cartas sociales. Estos documentos no tienen que ser concebidos como producto del proceso de integración ya consolidado, sino que constituyen un instrumento para su concreción. Sobre los mismos nos extenderemos en los próximos capítulos.

2. INCORPORACION DE LAS CLAUSULAS SOCIALES EN LOS ACUERDOS REGIONALES Y SUBREGIONALES DE INTEGRACION Y EN OTROS ACUERDOS Y FOROS INTERNACIONALES

La idea de la cláusula social se ha ido incorporando en las agendas de las relaciones económicas internacionales y aunque el tratamiento difiere entre los distintos casos, se puede esperar que se convierta en un elemento significativo para la evolución del comercio mundial.

En este capítulo describiremos la incorporación de la cláusula social en el Tratado de Montevideo; en los acuerdos subregionales del MERCOSUR y del Grupo Andino; en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica; la situación con respecto al sistema de preferencias generalizado y finalmente la cláusula social de la Organización Mundial del Comercio. Dicho de otra manera, en este punto trataremos la incorporación de la cláusula social en una primera parte a nivel regional en el marco de los procesos de integración y en una segunda parte a nivel internacional.

2.1 En el ámbito del Tratado de Montevideo 1980

El Tratado de Montevideo que instituyó la ALADI fue suscrito por los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. No se hace referencia expresa a la cláusula social, pero sí puede inferirse del artículo primero en cuanto éste plantea que el objetivo del Tratado es que "el proceso de integración está encaminado a promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región".

Lo anterior no obsta para que del preámbulo y del articulado se infiera un interés tácito en el tratamiento de los temas sociales. Por otro lado, el Tratado tiene como objetivo final la conformación de un mercado común latinoamericano en mérito a ello no podría desconocerse la importancia de la incorporación de una cláusula social en el proceso de integración.

Finalmente, el 2 de junio de 1993 el Comité de Representantes de la ALADI creó el Consejo Asesor Laboral que tiene por objetivo promover la participación del sector laboral en las actividades de la Asociación. El órgano es un auxiliar del Comité de Representantes y está integrado por delegados de las organizaciones sindicales nacionales de cada uno de los países miembros.

2.2 En los acuerdos subregionales

2.2.1 En el MERCOSUR

El ordenamiento jurídico primario del MERCOSUR contiene fundamentos jurídicos para la adopción de una Carta Social. El Tratado de Asunción, a pesar de su notoria prescindencia de lo social, contiene una expresa referencia al objetivo del "desarrollo con justicia social".

Lo anterior ha dado lugar a que se propusiera la adopción o por lo menos el estudio de una Carta Social en el párrafo IV de la Declaración de Ministros de Trabajo del MERCOSUR del 8 y 9 de mayo de 1991, así como en el Cronograma de "Las Leñas" y en las resoluciones de la Comisión nº 8 del Subgrupo de Trabajo 11 del MERCOSUR.

Como hiciéramos mención en el capítulo anterior, se ha recomendado la ratificación por los cuatro países del MERCOSUR de un elenco común de convenios internacionales del trabajo y se constituyó una subcomisión encargada del estudio de un proyecto de Carta Social de Derechos.

2.2.2 En el Grupo Andino

De conformidad con lo establecido en el Convenio Simón Rodríguez de integración socio-laboral, se ha discutido por parte del Parlamento Andino durante 1994 la aprobación de una Carta Social.

El proyecto de Carta Social incluye las siguientes cláusulas:

- De la democracia y los derechos humanos:

a) La reafirmación de la permanente promoción, desarrollo, fortalecimiento y perfeccionamiento del sistema democrático; b) velar por la universalización, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos; c) exhortar a que los Gobiernos recurran

a los programas de Naciones Unidas de asesoramiento y servicio; d) solicitar a los Gobiernos tomar en cuenta el Plan Mundial de Acción para la Educación en pro de los Derechos Humanos y la Democracia, así como las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, convocada por las Naciones Unidas; e) recomendar a los Gobiernos y a las instituciones de la sociedad civil, la inclusión de la temática de los derechos humanos en los programas de estudio de todas sus instituciones docentes.

- De la integración social y la erradicación de la pobreza:

a) Asegurar el fomento al respeto de los derechos fundamentales de los nacionales de cada Estado en el territorio de cualquiera de los países; b) adoptar políticas que permitan la incorporación de todos los sectores de la sociedad al proceso de crecimiento, desarrollo e integración con equidad, mediante el fortalecimiento de las organizaciones locales y comunitarias; c) recomendar la reorientación del gasto público hacia aquellos sectores sociales que viven en estado de pobreza crítica.

- De la mujer:

a) La exhortación a los Gobiernos a suscribir la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; b) la reiteración de los Congresos nacionales para que sancionen leyes dirigidas a erradicar toda forma de violencia en contra de la mujer.

- De la infancia y la familia:

a) Instar a los Gobiernos y Parlamentos a adecuar y ajustar la legislación, la reglamentación, la institucionalidad a los principios, ética y compromisos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño; b) recomendar a los Gobiernos a efectuar un especial esfuerzo para reducir substancialmente las diferencias que afectan a los niños y las niñas de los grupos tradicionalmente marginados del desarrollo; c) respaldar la propuesta de que no menos del 20 por ciento de los recursos de cooperación internacional, multilateral y bilateral se orienten a programas sociales.

- De la salud y la nutrición:

a) Exhortar a los Gobiernos para que continúen desarrollando políticas de seguridad agroalimentaria; b) dar prioridad a los programas de prevención de enfermedades y de promoción de la salud; c) propiciar la ejecución de programas de erradicación de las enfermedades trasmisibles; d) estimular a instituciones públicas y privadas para que desarrollen programas de educación en materia de salud y nutrición.

- Del medio ambiente y de las necesidades básicas de vivienda:

a) Instar a diseñar e implementar políticas armónicas y equitativas, orientadas a la protección y preservación del medio ambiente; b) exhortar a los Gobiernos para que desarrollen programas destinados a cubrir el déficit habitacional, en especial, la adopción de políticas que faciliten el acceso de los grupos más deprimidos a una vivienda adecuada y con los servicios públicos necesarios.

- De la educación, la ciencia y la cultura:

a) Instar a los Ministros de Educación para que desarrollen programas orientados a la universalización de la educación preescolar y básica primaria; b) defender y proteger la riqueza y el patrimonio cultural de los pueblos indígenas.

- Del empleo productivo y la economía de la solidaridad:

a) Apoyar a las pequeñas y medianas empresas, al igual que a las microempresas y a otras modalidades de organización mediante la capacitación, promoción y facilidades de crédito; b) fomentar la promoción, el apoyo y financiamiento para la creación de microempresas, cooperativas; c) incrementar las acciones coordinadas entre el Estado, el sector empresarial privado y las organizaciones de la sociedad civil, que faciliten el acceso al crédito, la tecnología, las materias primas y la capacitación, en beneficio de las cooperativas, las pequeñas y medianas industrias y las demás organizaciones económicas.

- Del trabajo y la seguridad social:

a) Instar a los Gobiernos para que ratifiquen y propicien el perfeccionamiento de los instrumentos de aplicación de los derechos y garantías destinados a amparar a los trabajadores;

b) Reconocer como derechos del trabajador: 1) un empleo adecuadamente remunerado; 2) a dedicarse libremente a la actividad u oficio de su preferencia; 3) a la formación y capacitación profesional; 4) al libre tránsito por el territorio de las Naciones andinas; 5) a constituir, sin ninguna distinción ni autorización previa, las organizaciones sindicales que estime conveniente; 6) a la prestación de servicios en condiciones óptimas de higiene y seguridad ocupacional; 7) a establecer, de conformidad con las normas nacionales organizaciones paritarias de empleadores y trabajadores para promover el cumplimiento de las disposiciones sobre condiciones, prevención, medio ambiente del trabajo, higiene y seguridad ocupacional; 8) a la igualdad de tratamiento de hombres y mujeres; 9) a la protección social de la maternidad y la familia; 10) a una justa protección en los procesos de privatización de las empresas públicas en los Estados miembros;

- c) Impulsar el acceso de los jóvenes a un puesto de trabajo;
- d) Derecho de los minusválidos al trabajo de acuerdo a sus capacidades.

2.3 En el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica

En el marco del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCNA) se suscribió un Acuerdo de Cooperación Laboral donde se establecen los siguientes principios a saber:

1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse.
2. Derecho a la negociación colectiva.
3. Derecho de huelga.
4. Prohibición del trabajo forzado.
5. Restricciones sobre el trabajo de menores.
6. Condiciones mínimas de trabajo.
7. Eliminación de la discriminación en el empleo.
8. Salario igual para hombres y mujeres.
9. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.
10. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.
11. Protección de los trabajadores migratorios.

El establecimiento de estos principios se hizo sobre la base de reconocer que la protección de los derechos básicos de los trabajadores propiciará la adopción de estrategias competitivas de alta productividad en las empresas.

Los objetivos de este Acuerdo son promover bajo las condiciones que establezca cada legislación interna los anteriores principios, por lo cual el mismo no incorporó normas laborales y sociales autoejecutivas.

El Acuerdo entró en vigencia el 12 de enero de 1994, creándose una Comisión sobre Cooperación Laboral, en la cual cada país miembro del TLCNA estará representado por funcionarios a nivel ministerial. Esta Comisión se constituye en el primer foro trinacional para absorber los problemas laborales y la misma está respaldada por una Secretaría Coordinadora Internacional que le presta la asistencia técnica necesaria. Igualmente en cada país se crea una Oficina Coordinadora Nacional que sirve de enlace entre los tres países.

Los países se comprometen a hacer cumplir sus propias leyes laborales mediante campañas de información, inspecciones locales y apoyo a paneles de solución de controversias, como último recurso para determinar multas y sanciones comerciales.

2.4 El Sistema Generalizado de Preferencias

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) es un trato arancelario preferencial, de carácter multilateral, concedido por las partes contratantes de los países desarrollados del GATT a productos originarios de países en desarrollo. Desde que se aprobó la cláusula de habilitación en el marco de la Ronda Tokio, se considera al SGP comprendido en la misma y fundada en la no reciprocidad y la no discriminación que redunde en beneficio de los países en desarrollo.

Actualmente, el Gobierno de Estados Unidos está exigiendo que para mantener las ventajas del SGP, los Estados beneficiarios deben adoptar determinadas normas laborales.

El núcleo duro de las exigencias se concentra en derecho de sindicalización, reglamentación sobre el trabajo de menores y no trabajo de prisioneros.

2.5 Las cláusulas sociales en la Organización Mundial de Comercio

Recientemente, al final de la Ronda Uruguay del GATT, los Estados Unidos propusieron que se incorpora el tema de los niveles mínimos laborales o de los derechos de los trabajadores a las negociaciones.

La propuesta responde a un diagnóstico que sostiene que en muchos países no existen condiciones laborales mínimas, hasta el punto que los trabajadores son objeto de maltratos físicos y morales.

La formulación consistiría en que los países que no cumplen sus leyes laborales o con los convenios internacionales sobre la protección de los trabajadores serían objeto de sanciones.

Los aspectos considerados en la propuesta que tiene como objetivo, según los proponentes, elevar el nivel de vida de la humanidad son: la eliminación de la explotación de menores; la libertad de expresión de asociación de los trabajadores; la retribución suficiente del trabajo como factor de producción y las condiciones seguras e higiénicas en el trabajo.

Otro de los argumentos fundamentales manejados era y es que las condiciones laborales suponen un alto costo financiero y que el no cumplimiento de las mismas tienen un beneficio en el mercado internacional de venta de bienes y servicios.

Esta propuesta contó con el apoyo de algunos países de la Unión Europea, en particular de Francia.

Más concretamente, Estados Unidos planteó que no firmaría el texto final de la Ronda Uruguay si no se contemplaba una cláusula social dentro de los acuerdos.

Sin embargo, la propuesta ha sido resistida por países como la India, los países de ASEAN (Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Singapur) y en general por los países en desarrollo.

En tal sentido, los países en desarrollo si bien sostuvieron que comparten los objetivos de la propuesta, entienden que no deben relacionarse las normas de trabajo con el comercio internacional. Asimismo, consideran que la propuesta tiene un propósito proteccionista y no de defensa de los derechos de los trabajadores.

Para la mayoría de los países en desarrollo, en el tema de los derechos de los trabajadores, las normas del GATT y de la OMC carecen de competencia, por lo que sería más procedente que esos temas se examinaran en el ámbito de la OIT.

Para evitar paralizar la finalización de la Ronda Uruguay del GATT, se pasó la propuesta para la Organización Mundial de Comercio, vigente a partir del 1º de enero de 1995.

2.6 Consideraciones generales

1. En el plano regional el enfoque está centrado en los esfuerzos por incorporar la temática social y especialmente la cuestión laboral dentro de los mecanismos de los procesos de integración. Obviamente el tratamiento de estos temas puede tener o tiene una relación con los aspectos comerciales, pero no se plantea una condicionalidad entre uno y otro aspecto.
2. En el plano internacional o global parece conveniente realizar un balance en las distintas tendencias:

La primera tendencia de carácter general sobre el impulso de los derechos de los trabajadores a nivel multilateral y que en definitiva se refleja en la actividad de la Organización Internacional del Trabajo, que se ha intensificado en el último año. Esta discusión comenzó a fines de 1994 en la OIT en donde se analizan los niveles mínimos de protección laboral (labor standard) desde el punto de vista de la protección del trabajador sin perjuicio de sus consecuencias económicas y comerciales.

La segunda tendencia y más reciente es el interés de algunos países desarrollados, aunque sin dudas el propulsor principal es Estados Unidos, de relacionar la existencia de niveles mínimos de protección a los trabajadores de los países en desarrollo a la posibilidad de ingresar sus productos en

los mercados de los países desarrollados. Esta postura general como describiéramos se ha traducido en la presentación de iniciativas o el establecimiento de condicionalidad en diversos foros de negociación internacional tales como el GATT y ahora la OMC y el SGP.

3. LA CARTA SOCIAL EN LOS ACUERDOS DE INTEGRACION

3.1 Concepto y fundamentación

La Carta Social es una declaración solemne en la cual se proclaman ciertos derechos y/o se reconocen determinados objetivos o metas en materia laboral o social. La misma contribuiría a conformar y diseñar una "conciencia social de la integración".

La preocupación de crear una dimensión social responde a los objetivos de construcción de una estrategia de desarrollo donde la equidad social interactúa con un adecuado desarrollo económico, buscando evitar el "dumping social". Se busca armonizar las legislaciones laborales y sociales en los países que se integran de forma de evitar que funcionen como mecanismos de protección y barrera no arancelaria del comercio.

En el plano jurídico se sostiene que la consagración de un conjunto de derechos sociales comunes responde a que los derechos laborales son derechos humanos fundamentales y deben ser reconocidos y equiparados internacionalmente.

3.2 Antecedentes no taxativos

En primer lugar, tomaremos en cuenta aquellos instrumentos que están vigentes para todos los países a saber:

- la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, 1948.
- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, 1966.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, 1966.
- la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, de la OEA, 1948.
- la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales de la OEA, 1948.
- la Carta de la OEA, 1948.
- la Convención Americana de Derechos Humanos (o Pactos de San José de Costa Rica), 1969.

- el Protocolo de San Salvador (adicional al anterior), 1988.
- la Constitución de la OIT (su Preámbulo y la Declaración de Filadelfia).
- los convenios internacionales del trabajo y recomendaciones de la OIT.

En segundo lugar, explicitamos otros instrumentos en el plano extrarregional, que bien pueden servir de referencia:

- la Carta Social Europea, dada por el Consejo de Europa en 1961 (anterior a la CEE).
- la Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales de los Trabajadores de la CEE, Estrasburgo, 1989.
- el Código Europeo de la Seguridad Social, Consejo de Europa, 1964.
- el Estatuto Europeo del Trabajador Migrante, dado por el Consejo de Europa, 1977.
- el Anexo 1 del Acuerdo de Cooperación Laboral del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte, 1993.

3.3 Contenido

En los temas que pueden o deben incluirse en la Carta Social, se recomienda la brevedad y la precisión de los mismos. Estos varían desde lo que se considera un "núcleo duro", hasta las materias de inclusión discutible.

Las cláusulas pueden ser desde las normas puramente declarativas o programáticas, pasando por preceptos que establecen obligaciones para los Estados signatarios hasta normas autoejecutables y directamente exigibles por los beneficiarios.

3.4 Eficacia jurídica

La eficacia jurídica está en relación con: 1) la naturaleza jurídica de la Carta Social; 2) la naturaleza jurídica de las cláusulas; y 3) la existencia de mecanismos de control.

3.4.1 La naturaleza jurídica de la Carta Social

En lo que tiene que ver con la naturaleza jurídica de la Carta Social depende de quién la dicta y de sus efectos los que se derivan de la concepción monista o dualista del orden jurídico. En el caso de la ALADI es una organización intergubernamental, no supranacional. En ese sentido, los acuerdos que se celebren en el marco del Tratado de Montevideo 1980 son, básicamente, fuentes de derechos y obligaciones en los países miembros. En general se requieren meros actos administrativos para que

queden incorporados a la legislación interna de los países miembros, sin la necesidad de un nuevo texto legal que ratifique los acuerdos alcanzados en el seno de la Asociación.

3.4.2 La naturaleza jurídica de las cláusulas

En lo que respecta a la naturaleza jurídica de las cláusulas, como expresáramos en el numeral anterior, existen tres tipos:

- a) Las disposiciones declarativas, con eficacia puramente ética o política, carecen de eficacia jurídica plena. Sin embargo, se puede sostener que suponen una autolimitación u obligación unilateral a actuar en consecuencia.
- b) Las normas que obligan a los Gobiernos a desarrollar sus principios a través de normas nacionales. A diferencia del tipo de cláusula anterior pueden ser responsables no sólo por acción sino también por omisión.
- c) Las normas jurídicas completas, directamente constitutivas de derechos subjetivos, exigibles por cada trabajador y por cada organización profesional. Este tipo de cláusula son normas supranacionales y de eficiencia plena y aplicación inmediata y directa. Sin embargo, la eficacia real depende de los sistemas de control.

3.4.3 La existencia de mecanismos de control

Los sistemas de control tienen relación con el tipo de cláusulas.

- a) Las disposiciones declarativas del tipo de expresiones éticas, de propósitos u objetivos, generalmente carecen de un sistema especial de control.
- b) Los preceptos vinculantes del tipo de normas jurídicas que establecen obligaciones para los Estados, pueden carecer de un sistema especial de control, pero pueden tener uno que, a partir de informes, puedan llegar a producir pronunciamientos, recomendaciones y hasta sanciones de un órgano especial o de un árbitro o tribunal arbitral.
- c) Las normas jurídicas completas, que reconocen derechos subjetivos a las personas u organizaciones, pueden contar con los controles antes referidos, pero también pueden dar lugar al establecimiento en un órgano jurisdiccional supranacional y asimismo, pueden ser exigidas ante los tribunales nacionales y aplicadas directamente por éstos.

3.5 Los escenarios posibles

Finalmente, debemos considerar que lo políticamente posible puede ser diferente a lo expuesto. En tal sentido podemos hipotetizar dos escenarios:

- a) Una carta social con normas jurídicas completas, eficaces y autoejecutables, controlada internacionalmente y directamente aplicable por los tribunales nacionales.
- b) Una carta social como declaración de objetivos, propósitos o principios, sin mecanismos de control.

En relación al MERCOSUR coincidimos con otros analistas que la naturaleza jurídica de la Carta debería ser un protocolo adicional del Tratado de Asunción.

Como mostramos en los capítulos anteriores, la incorporación de la dimensión social en los procesos de integración parece acompañar a los mismos. Sin embargo, quedan por definirse los contenidos y la eficacia jurídica.

3.6 Consideraciones generales

El "dumping social" es un término nuevo que ha surgido en los foros bilaterales y multilaterales. Es creciente el interés en este tema para los países desarrollados en la medida que se agrava la tasa de desempleo en los países de la OCDE.

La inclusión del "dumping social" obedece a que el bajo precio de una importación proveniente de los países en desarrollo, se debería, principalmente, al bajo costo de la mano de obra, que no reflejaría el costo social real y en consecuencia se plantea la figura del dumping. En nuestra opinión esto no es totalmente correcto y muchos países en desarrollo entienden que ésta es una manera de encubrir el tema de la pérdida de competitividad de los países industrializados.

Es interesante destacar que el argumento se viene extendiendo a las fuentes de financiamiento de los países. Concretamente, una reciente disposición legal de Estados Unidos autoriza a sus Directores Ejecutivos en los bancos multilaterales de desarrollo, a vetar préstamos para países cuya legislación laboral no satisfaga los criterios norteamericanos.

Estamos en un proceso de cambio de reglas comerciales en los acuerdos bilaterales y plurilaterales. En la actualidad es más importante negociar políticas y regímenes para la inversión, las normas laborales y ambientales, que las políticas arancelarias.

En suma, el escenario negociador está más pendiente de las políticas de desarrollo de los países. Por lo tanto, los países de la ALADI en sus acuerdos intrarregionales y con terceros

deberían tener presente los nuevos temas, así como las nuevas reglas de juego, en particular los resultados de la OMC.

En el caso del TLCNA, el acuerdo sobre cooperación laboral, las obligaciones que las partes han acordado no han sido mayores que las que ya existían en esencia, en virtud de que el principio rector es el respeto a las legislaciones nacionales a través de una mayor protección de los trabajadores. Por otra parte, el acuerdo plantea en forma adecuada la inquietud de hacer público todo lo relativo a las normas laborales y difundir las normas aplicables.

Finalmente, con respecto al traslado del debate de la órbita de la Ronda Uruguay del GATT a la OMC o bien su consideración en la OIT, nuestra opinión es que no importa lo adjetivo, sino lo sustantivo y lo mismo no tiene que ver dónde se discute sino qué es lo que está en cuestión.

En este sentido resulta a nuestro juicio insoslayable incluir en el debate aquellos derechos fundamentales del hombre como la vida, la libertad y la equidad examinados desde la óptica de las relaciones laborales y de producción.

4. LA PARTICIPACION DEL SECTOR LABORAL EN EL PROCESO DE INTEGRACION EN EL MARCO DE LA ALADI

4.1 El Consejo Asesor Laboral

El Tratado de Montevideo que da nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Integración en 1980, retoma los objetivos de la ALALC, agregándose la mayor flexibilidad que resulta de la posibilidad de concluir acuerdos de alcance parcial de diversa índole.

De acuerdo con el artículo 42 del Tratado de Montevideo, que permite crear órganos auxiliares con carácter de asesoramiento y de apoyo técnico, así como de carácter consultivo, integrado por los diversos sectores de la actividad económica, se decidió la creación del Consejo Asesor Empresarial, que ya ha realizado una serie de reuniones.

Asimismo, en primera instancia el Consejo de Ministros, mediante la Resolución 35, instruye al Comité de Representantes y a la Secretaría General, para que continúen el estudio de acciones concretas que permitan la activa participación del sector laboral de los países miembros, en las actividades de la Asociación. Posteriormente, el Comité de Representantes de la ALADI decidió mediante la Resolución 171 del 2 de junio de 1993, crear el Consejo Asesor Laboral integrado por delegados representantes de las organizaciones sindicales nacionales de cada país miembro.

Esta Resolución es motivada en la conveniencia de promover la participación del sector laboral en las actividades de la Asociación, a través del establecimiento de un órgano auxiliar de carácter consultivo. Además, medió el apoyo manifestado por todas las centrales y confederaciones sindicales nacionales de los países miembros en la "Declaración de Caraballeda" del 6 de octubre de 1992.

Posteriormente, el Comité de Representantes aprobó un reglamento de funcionamiento del Consejo Asesor Laboral en el que sostiene:

a) Composición

La delegación sindical de cada país estará integrada por un máximo de cuatro delegados del más alto nivel de cada uno de los países miembros, elegidos directamente por las centrales o confederaciones nacionales sindicales de los países miembros.

b) Acreditación

Los representantes de cada país al Consejo serán acreditados por las respectivas centrales o confederaciones nacionales a través de los Ministerios de Trabajo de cada país.

c) Recomendaciones

Las decisiones del Consejo tendrán la naturaleza de recomendaciones y se elevarán al Comité de Representantes de la Asociación a través de la Secretaría General.

d) Funciones

Las funciones del Consejo serán las siguientes:

- Emitir opiniones y formular sugerencias, a requerimiento del Comité de Representantes, sobre la marcha del proceso de integración en los aspectos relacionados con el sector laboral.
- Pronunciarse a solicitud del Comité de Representantes sobre las políticas laborales y sociales del proceso de integración regional.
- Colaborar con las iniciativas del Comité de Representantes, tendientes a la armonización de políticas socio-laborales.
- Difundir el proceso de integración regional ante las organizaciones laborales, haciendo conocer las resoluciones y acciones adoptadas en el seno de la Asociación.

- Propiciar la cooperación y coordinación de iniciativas con los órganos representativos del sector laboral existentes en los procesos de integración subregional.

e) Reuniones

El Consejo se reunirá por convocatoria del Comité de Representantes. Asimismo, podrá reunirse en sesiones extraordinarias a solicitud del Comité o de organizaciones sindicales nacionales de por lo menos seis países miembros.

f) Votación y quórum

El Consejo sesionará con la presencia de representantes de las organizaciones sindicales nacionales debidamente acreditados, de la mitad más uno de los países miembros y adoptará sus decisiones por simple mayoría.

g) Asistencia técnica

La Secretaría General de la ALADI prestará al Consejo la asistencia técnica y administrativa que sea necesaria para su funcionamiento.

h) Observadores

Podrán participar como observadores en las sesiones del Consejo, las organizaciones sindicales regionales y mundiales y las instituciones especializadas en los temas laborales, que hayan sido invitadas por el Comité de Representantes a través de la Secretaría General.

Recientemente, el 11 de febrero de 1994, el Consejo de Ministros de la ALADI mediante la Resolución 42, planteó la necesidad de fortalecer la participación de los agentes económicos y sociales. Concretamente, encomendó al Comité de Representantes entre otros asuntos, establecer procedimientos conducentes para desarrollar acciones para el pronto funcionamiento del Consejo Asesor Laboral.

El funcionamiento del Consejo Asesor Laboral presenta dificultades diversas, entre las que cabe destacar la falta de financiamiento que facilite la concurrencia de los delegados a las reuniones. A ello debe agregársele que no ha existido una instancia conjunta de intermediación de intereses en la cual estén representados los sectores sindical, empresarial y gubernamental.

Teniendo en cuenta este análisis es que nos abocaremos a formular una propuesta en el quinto y último capítulo.

5. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

En este capítulo se desarrolla una recomendación sobre la incorporación en la estructura de la ALADI de un Comité Consultivo de composición bipartita y por otro lado, la pertinencia de suscribir una Carta Social por parte de los países que integran la ALADI. Finalmente, se plantean las conclusiones del documento, tomando en cuenta las consideraciones generales expuestas en los capítulos anteriores.

5.1 Recomendaciones

1. Se sugiere crear un Comité Consultivo, como órgano auxiliar del Comité de Representantes con las siguientes características:

a) Composición y nombramiento

El Consejo estaría integrado por seis miembros, tres nombrados por la parte laboral y tres de la parte empresarial. La cuestión previa a dilucidar en este punto radica en cuál es el criterio a aplicar en la determinación del mecanismo de elección de los representantes de cada una de las partes. En tal sentido, debería optarse por reunir por separado a las organizaciones empresariales y laborales de los países de acuerdo a la proximidad geográfica, al grado de desarrollo, a la pertenencia de los países a los acuerdos subregionales, o bien se determina adoptando la combinación de los criterios antes expuestos.

Esta última opción es la que resulta más práctica. Concretamente se proponen los siguientes grupos de países:

Grupo 1: Colombia, México, Venezuela.

Grupo 2: Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú.

Grupo 3: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay.

En cada país se reunirá las organizaciones gremiales de la parte laboral y empresarial a los efectos de elegir sus representantes ante el grupo al que pertenezcan. Cada grupo a su vez elegirá un representante por cada parte ante el Comité Consultivo propuesto.

c) Recomendaciones

Las decisiones del Comité tendrán la naturaleza de opinión consultiva y se elevarán al Comité de Representantes de la Asociación a través de la Secretaría General.

d) Funciones

Las funciones del Comité serán las siguientes:

- Emitir opiniones y formular sugerencias, a requerimiento de cualquiera de los tres sectores representados en él.
- Pronunciarse a solicitud del Comité de Representantes, sobre las políticas laborales y sociales del proceso de integración regional.
- Propiciar la armonización de las políticas socio-laborales.
- Propiciar la cooperación y coordinación de iniciativas entre el sector laboral y empresarial en los procesos de integración subregional.

e) Reuniones

El Comité se reunirá por convocatoria de cualquiera de las partes que lo integran.

f) Votación y quórum

El Comité sesionará con la presencia de por lo menos un representante por cada sector involucrado. Las decisiones se adoptarán por simple mayoría, siempre que en la misma estén representadas las dos partes.

g) Asistencia técnica

La Secretaría General de la ALADI prestará al Comité la asistencia técnica y administrativa que sea necesaria para su funcionamiento.

La propuesta anterior busca responder a la necesidad de alcanzar una participación más activa de los distintos sectores de la sociedad latinoamericana y en particular, de las organizaciones nacionales de trabajadores y de empresarios de los países miembros, para lo cual la existencia de un Comité Consultivo perfeccionaría los mecanismos existentes, permitiendo una mayor vinculación de los actores políticos y sociales de la región en el proceso de integración.

2. En esta recomendación se sugiere la adopción de una Carta Social de la ALADI.

En tanto la ALADI es un organismo intergubernamental que tiene por finalidad la concreción del mercado común latinoamericano, se presenta como el foro multilateral más adecuado en el cual los países acuerden algún tipo de carta social abarcativa de toda la región.

Los países de la región son partícipes de distintos acuerdos subregionales en los cuales la cuestión de la carta social es objeto de tratamiento y análisis y en algún caso, como lo es el Pacto Andino, se adoptó una propia.

En base a las consideraciones formuladas, a nuestro juicio una Carta Social regional debe tener por contenido principios y finalidades que sean valores de recibo en las distintas comunidades nacionales.

La propuesta que realizara Estados Unidos al final de la Ronda Uruguay del GATT acerca de que las relaciones comerciales deben ser acompañadas con el respeto a ciertos niveles mínimos laborales parece pertinente. Más concretamente, la propuesta tomaba en cuenta el respeto a un núcleo de derechos civiles y sociales a saber: la eliminación de la explotación de menores; la libertad de expresión y de asociación de los trabajadores; la retribución suficiente del trabajo como factor de producción y las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

La aceptación de este núcleo de derechos sociales y civiles puede constituir un buen punto de partida para que los sectores sociales organizados en el marco de la ALADI discutan el desarrollo y la complementación de los mismos, como forma de llegar a los contenidos pertinentes de una carta social regional.

En razón de que las resoluciones de los organismos de la ALADI, en el caso del Comité de Representantes, constituyen derecho derivado del Tratado de Montevideo 1980, la carta social que se adopte se incorporará al derecho positivo de cada país mediante acto administrativo. La consecuencia en el plano jurídico será que no se podrá legislar ni aceptar prácticas en los ámbitos nacionales contrarias de los contenidos de la Carta.

5.2 Conclusiones generales

En primer término, en cuanto a la normativa en materia laboral en los distintos procesos de integración en la región, se observan convergencias o similitudes que facilitan la integración, aunque la inexistencia de diferencias entre los países no es condición necesaria para la misma. Son ejemplo de esto los casos del MERCOSUR, Grupo Andino y Tratado de Libre Comercio.

En segundo término, con respecto a la incorporación de las cláusulas sociales en los acuerdos en el plano regional e internacional o global. En lo regional la incorporación más visible tiene que ver con la cuestión laboral y no se plantean mecanismos de condicionalidad entre la política social y la política comercial. En lo internacional aparecen dos tendencias: una a nivel de la Organización Internacional del Trabajo, donde se analizan los niveles mínimos de protección desde el punto de vista del amparo del trabajador con independencia de la política comercial y la otra, cuyo principal impulsor han sido los Estados Unidos,

que plantea la condicionalidad en las relaciones comerciales a la existencia de derechos protectivos mínimos de los trabajadores.

En tercer término, la Carta Social en los acuerdos de integración es una declaración solemne en la cual se reconocen ciertos derechos y/o se proclaman determinados objetivos o metas en materia laboral o social. De acuerdo al examen efectuado de los antecedentes, del contenido, de la eficacia jurídica, de su naturaleza y de la existencia de mecanismos de control, se prefiguran dos escenarios posibles a saber:

- Una carta social con normas completas, eficaces y autoejecutables, controlada internacionalmente y directamente aplicable por los tribunales nacionales.
- Una carta social como declaración de objetivos, propósitos o principios, sin mecanismos de control.

La adopción de uno u otro modelo de Carta dependerá del nivel de convergencias o divergencias entre las legislaciones sociales de cada uno de los países participantes, de la voluntad política de sus Gobiernos y sin duda de que se hayan atenuado las asimetrías en el plano económico de mayor incidencia en las relaciones comerciales entre los miembros del proceso integrador de que se trate.

Por último, el debate sobre la cuestión social es importante independientemente de cuál sea el escenario en el que se considere, en tal sentido, la idea de rechazo al "dumping social", como forma de evitar las barreras no arancelarias y de generalizar el reconocimiento a un núcleo básico de derechos civiles y sociales.

En cuarto término, se concluye que las formas de participación del sector laboral en el proceso de integración en el marco de la ALADI reconoce una existencia que tiene las insuficiencias que señaláramos, y que en tanto diagnóstico nos permite considerar la recomendación de la creación de un Consejo Consultivo en sus dos aspectos centrales. El primero atiende a estructurar el mecanismo que permita la efectiva participación del sector laboral en el proceso de integración y el segundo está dirigido a que esta participación se efectúe en diálogo con el sector empresarial, para que en conjunto hagan conocer las demandas y aspiraciones de los sectores sociales y productivos ante las instancias de decisión política.

BIBLIOGRAFIA

- ALADI. La "Cláusula Social" en la Ronda Uruguay, 1994.
- , Resoluciones del Consejo de Ministros y del Comité de Representantes.
- , Documento. Tratado de Montevideo 1980.
- , Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, 1993.
- , Proyecto de Carta Social Andina, 1994.
- , Análisis de Coyuntura, Conferencia Internacional Desarrollo Económico y Derechos Laborales (CIOLS).
- , Decimotercera Conferencia de los Estados de América. Conclusiones y recomendaciones, 1992.
- , Participación del Sector Laboral en el Proceso de Integración, 1992.
- Comisión de las Comunidades Europeas. Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. Documentos Europeos, 1990.
- Ferreira, María Carmen. MERCOSUR: Enfoque Laboral, 1994.
y Ramos, Julio
- FLACSO. Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio, 1993.
- OIT. Estudio sobre las convergencias del derecho laboral en los países andinos, 1980.
- RELASUR. El Derecho Laboral del MERCOSUR, 1994.
- RELASUR. Una carta social del MERCOSUR? 1994.
- RELASUR. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Néstor de Buen, 1993.
- SELA. Notas estratégicas del SELA, 1994.
- Varela, Raúl. "La carta social en el marco de un proceso de integración regional" en Enfoques MERCOSUR, 1994.
- Zelada, Alberto. La nueva estructura orgánica del Acuerdo de Cartagena, 1988.
