



**LIBRE COMERCIO INTEGRACION REGIONAL
Y DIMENSION SOCIAL**

**DESAFIOS PARA EL
SINDICALISMO
LATINOAMERICANO**

C 98 - 03743

Santiago de Chile

1 9 9 8

LIBRE COMERCIO, INTEGRACION REGIONAL

Y DIMENSION SOCIAL:

**DESAFIOS PARA EL
SINDICALISMO
LATINOAMERICANO**



Gerardo Castillo (OIT) & Jaime Ensignia (FES)

Editores

Santiago de Chile

1 9 9 8

C 98 - 03743

LIBRE COMERCIO, INTEGRACION REGIONAL Y DIMENSION SOCIAL

Editores

Gerardo Castillo (OIT)
Jaime Ensignia (FES)

**Fundación Friedrich Ebert,
representación en Chile.**

Registro Propiedad
Intelectual N° 104.774

ISBN 956-7630-04-6

1ª Edición Julio de 1998

Reedición, diseño, diagramación e impresión:
Graphos Comunicaciones Ltda.
Santo Domingo 576 of. 4
Teléfonos: 633 0064 y 639 3241
Santiago de Chile

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
I.- INAUGURACIÓN:	
Alfredo Conte-Grand <i>Oficina Internacional del Trabajo OIT/ETM.</i>	11
Roberto Alarcón G. <i>Presidente de la CUT-Chile.</i>	13
II.- LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE CHILE EN LOS TIEMPOS DE LA GLOBALIZACIÓN:	
• Las negociaciones comerciales y la participación de los trabajadores. Juan Gabriel Valdés, <i>Director de la Dirección de Relaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.</i>	19
• Dimensión social de la integración, Pablo Lazo-Grandi, <i>Secretario Regional Ministerial Metropolitano del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile.</i>	27
III.- EL ROL DEL SINDICALISMO LATINOAMERICANO FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO	
• La posición de la Organización Regional Interamericana de Organizaciones Sindicales Libres (ORIT) frente a los tratados de libre comercio. Víctor Báez <i>Secretario de Política Económica y Social de la ORIT.</i>	47
• Instituciones y relaciones laborales del Mercosur. Oscar Ermida <i>Miembro del Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT. Chile.</i>	53
• El sindicalismo latinoamericano y los procesos de integración regional del Cono Sur. Alvaro Padrón. <i>Principal negociador sindical en el Mercosur, Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS).</i>	69

INTRODUCCION

En el marco de la realización de la 2da. Cumbre Hemisférica de las Américas (en Santiago de Chile entre los días 18 y 19 de abril de 1998), encuentro autoconvocado por los 34 Jefes de Estado de los países del Continente Americano, se realizaron en forma alternativa, actividades por parte de lo que se denominó la Cumbre de los Pueblos y actividades del sindicalismo a través de la Cumbre sindical. Estas actividades deben ser vistas, como reacciones naturales por parte de la sociedad civil, de organizaciones no gubernamentales del continente y de parte del sindicalismo de la región. En este sentido, y en el contexto de la preparación de la Cumbre Sindical, se llevó a efecto el 25 de marzo de 1998, un Seminario-Taller preparatorio bajo el lema: «Los tratados de libre comercio y el rol del sindicalismo latinoamericano». El mencionado evento contó con una participación de alrededor de 100 dirigentes sindicales, miembros del Consejo Directivo de la CUT, dirigentes de Confederaciones, Federaciones, Asociaciones y Sindicatos Nacionales, asesores en política laboral, personeros del gobierno de Chile, con la participación de expertos de la OIT/ETM, de la Fundación Friedrich Ebert, dirigentes sindicales latinoamericanos de la Organización Regional Interamericana de Organizaciones Sindicales Libres (ORIT-CIOSL) y de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS).

La publicación, que estamos colocando a vuestra disposición y que esperamos que sea de utilidad para el diario que hacen de las organizaciones sindicales latinoamericanas y de los interesados en estas áreas temáticas, está dividida en tres grandes bloques:

- **El primero**, tiene relación con la Inauguración del evento. Las intervenciones del representante de la Oficina Internacional del Trabajo, Alfredo Conte-Grand y del Presidente Nacional de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT), Roberto Alarcón G., se inscriben en dicho primer ámbito.

La intervención del representante de la OIT, colocó el acento en la relevancia de este tipo de escenarios de discusión y de debate entre partes importantes de la sociedad, vale decir, entre autoridades de gobierno y dirigentes sindicales, para el tratamiento de temas, cómo los relacionados con el libre comercio, negociaciones internacionales y el rol que el movimiento sindical debe jugar en este contexto de permanente mundialización de las relaciones económicas, comerciales, culturales y socio-políticas. En este sentido, Conte-Grand señala «el ángulo laboral convierte el tema (se refiere a los tratados de libre comercio) en una preocupación que tiene que ver con el radio de acción de la OIT en tanto que involucra directa o indirectamente los derechos sindicales, las legislaciones laborales de los países involucrados como también las repercusiones que puedan llegar a tener los intercambios en las relaciones y condiciones de trabajo».

El presidente de la CUT, Roberto Alarcón analizó el rol del movimiento sindical chileno y de la región en los marcos de los tratados de libre comercio, de las negociaciones y/o aperturas comerciales económicas en marcha en el continente americano. En lo relacionado con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Alarcón señala de que: «Surge a raíz de un seguimiento que se le ha hecho tanto al ALCA como a otros acuerdos comerciales, por parte del movimiento sindical latinoamericano, una propuesta concreta en sentido de, más allá de reclamar nuestra participación, no hacernos cómplices de tratados comerciales injustos y antidemocráticos en que, si bien es cierto, consideran las propuestas empresariales a través de los foros empresariales, como en el caso del ALCA, no obstante hay países que se niegan rotundamente a instalar un foro sindical».

El dirigente sindical chileno precisó con meridiana claridad en su intervención, de que la posición del sindicalismo -en términos generales-, no está para nada en contra de la apertura económica y comercial, no se opone a la liberación del comercio, siendo si necesario, en su opinión, constatar de que hay principios básicos, derechos fundamentales del hombre y la mujer, que hoy día no están siendo protegidos ni resguardados por estas aperturas comerciales. El libre comercio no está dando respuesta a los ciudadanos (as) de todo este «espectacular» desarrollo económico que se está llevando a cabo en algunas de nuestras sociedades latinoamericanas.

• **La segunda área**, acota el tema de la inserción internacional de Chile en los tiempos de la globalización, la dimensión social al interior de los procesos de integración, así como el rol de los actores sociales involucrados en éste. El texto del Director General de Relaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Juan Gabriel Valdés y la contribución del Secretario Regional Ministerial Metropolitano del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Pablo Lazo Grandi, dan cuenta de éste gran e importante eje temático. El aporte de J.G.Valdés se concentra en el carácter actual de lo que se denomina la globalización, como la fase actual del desarrollo capitalista y la forma de cómo el capitalismo a nivel mundial se organiza hoy en día a través de este nuevo estadio de la economía mundial.

El proceso de las negociaciones internacionales llevadas a término por el gobierno de Chile, es otro de los aspectos substanciales del trabajo de J.G.Valdés. Aquí el autor centra el interés en lo referente a la importancia de las negociaciones hacia el ALCA, señalando de que: «si no nos involucramos en la negociación del ALCA, efectivamente dejaríamos el comercio en el hemisferio y el desarrollo económico en el hemisferio librado exclusivamente a las fuerzas del mercado. Mediante las negociaciones, en cambio, se establecen mecanismos de solución de controversias que permiten que dos países que tienen discrepancias puedan recurrir a un arbitraje internacional. Hoy día, esta posibilidad no existe en América Latina, y Estados Unidos lo resiste hasta el punto de sostener que eso es inconstitucional de acuerdo a sus propias leyes, ya que quiere que los conflictos se diriman en sus propios tribunales nacionales». El tema social y la participación de los trabajadores al interior de estos procesos de mundialización de las relaciones económicas, es también otro de los tópicos importante en la exposición de J.G.Valdés.

El texto de P. Lazo-Grandi, no siendo parte de las exposiciones de este Seminario preparatorio, nos ha parecido importante incorporarlo en esta publicación, puesto que viene a llenar un vacío conceptual sobre el tema de la dimensión social en estos procesos de integración. El artículo de Lazo-Grandi está estructurado en dos importantes bloques, el primero, da cuenta de la dimensión social y espacio social de la integración, en donde se señala de que los más recientes procesos de integración jurídica, política y económica han nacido fundamentalmente para responder a los desafíos de la internacionalización de la economía y la apertura de los mercados, como etapas intermedias que permitan una liberalización generalizada de las fronteras. El autor destaca, a través de las experiencias del Mercosur y NAFTA, la importancia de la dimensión laboral y ambiental al interior de estos tratados o procesos de integración regional. La segunda parte del trabajo de Lazo-Grandi, políticas públicas para enfrentar los procesos de integración económica, está más focalizada a la experiencia e institucionalidad de Chile frente a estos desafíos de integración regional.

• **La tercera área**, analiza desde la óptica sindical-laboral, lo relacionado con los Tratados de Libre Comercio, los procesos de integración regional y el rol del sindicalismo latinoamericano. En este sentido, las intervenciones de Víctor Báez, de la ORIT-CIOSL, del abogado del equipo técnico multidisciplinario OIT/ETM, Oscar Ermida y del representante de la Coordinadora de Centrales del

Cono Sur, Alvaro Padrón, se insertan en este último bloque de temas. La intervención de V. Báez, ex-presidente de la CUT de Paraguay y en la actualidad, secretario de política económica y social de la ORIT, apuntó en destacar, de que los procesos de libre comercio, tratados comerciales, etc., son procesos llevados a cabo por pequeñas elites y por sectores bien reducidos de las respectivas sociedades que negocian estos tipos de tratados comerciales. El autor demandó mayor participación de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales en el diseño y desarrollo de todo tipo de integración o acuerdo de carácter comercial en el continente. En relación al ALCA, Báez argumenta lo siguiente: «el ALCA como está concebido, sencillamente como un proceso de libre comercio, como la materialización de un proceso de liberalización comercial, es un proceso excluyente», y acientúa, «tenemos cifras que dicen que en esta década de liberalización ha habido más exclusión social que en la década perdida de los 80, y que es necesario que los gobiernos revisen esa postura».

Por su parte, el aporte de O. Ermida, abogado y miembro del ETM/OIT, rescata, al igual que la contribución de Lazo-Grandi, la importancia del reconocimiento de la dimensión social al interior del Mercosur, pero siendo enfático en señalar de que esta experiencia de integración, el Mercosur, no ha desarrollado la dimensión social de manera análoga con la dimensión comercial y/o económica. En su texto Ermida describe los órganos laborales en este mercado común del sur, su desarrollo, sus atribuciones y competencias, destacando la labor del ex-Sub-grupo 11, con posterioridad del Protocolo de Ouro Preto, SGT 10 de «Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social». La presentación del Foro Consultivo Económico Social (FCES) es parte importante en el análisis que nos entrega el autor en el presente texto.

El dirigente sindical uruguayo, miembro del PIT-CNT y negociador sindical en el Mercosur, Alvaro Padrón concentró su intervención en la participación sindical de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) al interior de este mercado regional. El texto de Padrón es una puesta al día, en lo referente a un balance autocrítico, de lo que el movimiento sindical de la región ha logrado en las estructuras e instancias orgánicas del Mercosur. De suma importancia, resulta rescatar de la intervención de Padrón, lo relacionado con el ámbito: ¿Qué hacer, cómo y con quienes?, en donde en lo referente a las políticas sindicales hacia el interior del MERCOSUR, destaca lo siguiente: «...resulta imprescindible desatar una ofensiva que coloque al movimiento sindical como un referente de los sectores de la sociedad que miran con preocupación el proceso de integración y que no encuentren formas de influir mayormente en él. Los trabajadores y otros sectores populares tienen que hacer sentir su voz acerca de la actual orientación del Mercosur y para ello, las centrales sindicales tenemos una enorme responsabilidad. Es necesario promover desde estos sectores, una plataforma programática y reivindicativa que los saque de la inercia y supere la actitud defensiva, observada en el transcurso de la última década».

Finalmente, debemos señalar que, por razones de espacio, no fue posible recoger en esta publicación, la rica discusión que siguió a las presentaciones. Hemos debido limitarnos a la publicación de una síntesis de las principales ponencias presentadas en este Seminario, sin embargo, queremos mencionar los nombres de Luis Bunney, José Ortiz, Arturo Martínez, Jorge Millán, Ana Bell, Miriam Rivera, Alfonso Guerra y muchas otras compañeras y compañeros sindicalistas chilenos, los cuales participaron activamente en este debate.

Gerardo Castillo (OIT)
Jaime Ensignia (FES)
Editores

I. INAUGURACION

Alfredo Conte Grand,

*Representante de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Equipo Técnico Multidisciplinario
OIT/ETM, Chile*

Roberto Alarcón,

Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT)

ALFREDO CONTE GRAND (OIT)

**Representante de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT),
Equipo Técnico Multidisciplinario OIT/ETM, Chile**

La OIT con agrado ha sumado esfuerzos y coordinado tareas de diversos tipos junto con la Fundación Friedrich Ebert y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en la preparación de este evento para tratar uno de los temas de mayor actualidad a nivel continental y especialmente para Chile como país anfitrión de la II Cumbre de Presidentes.

Los tratados de libre comercio son instrumentos de sumo interés en un mundo económicamente abierto y globalizado, son formas mediante las cuales los países y las regiones llegan a acuerdos para intercambiar bienes y servicios eliminando barreras arancelarias. Se trata de un proceso que reviste importancia desde distintos ángulos y enfoques ya sea desde lo estrictamente económico y comercial como lo concerniente a lo jurídico laboral y social.

El ángulo laboral convierte el tema en una preocupación que tiene que ver con el radio de acción de la OIT en tanto que involucra directa o indirectamente los derechos sindicales, las legislaciones laborales de los países involucrados, como también la repercusiones que pueden llegar a tener los intercambios en las relaciones y condiciones de trabajo.

La OIT acompaña y propicia este tipo de encuentros relacionados con la dimensión social en los acuerdos de libre comercio y procesos de integración ya sea convocando a trabajadores como también a empresarios y gobiernos para que expongan y discutan sus distintos puntos de vista en forma tripartita. La política de nuestra organización tiene como fin la búsqueda de diálogo social y la búsqueda de acuerdos que permitan los equilibrios necesarios entre lo económico y lo social.

En ese marco amplio de reflexión, tengo que citar con especial mérito las Normas Internacionales del Trabajo que son instrumentos jurídicos bajo el título de Convenios y Recomendaciones como un cuerpo de disposiciones valiosas, útiles y en muchos casos indispensables para ubicar derechos y/o formas de protección básicas para los trabajadores; citemos a manera de ejemplo: el derecho a organizar libremente sindicatos, el derecho a la negociación colectiva, y la eliminación al trabajo forzoso.

Nuestra presencia, en este evento, no es formal o protocolar sino que tiene que ver con la razón de ser de nuestra institución y nuestros mandatos constitucionales.

Participamos gustosamente en este evento porque somos conscientes de un mundo en transformación cuyas repercusiones son diversas e irradian con gran espectro todo el tejido social y nadie individual o colectivo está a salvo las mismas. Sin embargo, tenemos que insistir en salvaguardar derechos y principios que protejan y valoran al hombre como un ser que trabaja, que necesita trabajar para asegurar su sobrevivencia pero, que al mismo tiempo, esta relación contractual no puede ni debe ser aceptada como algo arbitrario, irrespetuoso, desprotegido y sin condiciones dignas de la condición humana.

Este seminario es una buena oportunidad para fortalecer el diálogo, requisito indispensable de un régimen democrático.

ROBERTO ALARCON (CUT)

Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT)

Antes que nada, quiero agradecer la presencia de los expositores extranjeros que nos acompañan y destacar la excelente participación de todos los delegados de Confederaciones, Federaciones y Sindicatos de nuestra central. La realización de este evento apunta precisamente a preparar lo que tiene que ser la discusión del movimiento sindical chileno para plantear una propuesta ante la Cumbre Sindical que vamos a enfrentar en los próximos 20 días. Encuentro del cual la CUT chilena es convocante, y por cierto, donde vamos a tener la oportunidad de plantear, en términos generales, el rol del movimiento sindical frente a los tratados comerciales y, en particular, la posición de los trabajadores respecto al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, el ALCA.

En el marco de la Cumbre Sindical tendremos la visita de más de 30 centrales sindicales del continente, trece Secretariados Profesionales Internacionales y organizaciones afines al mundo laboral, instancia donde el centro del debate va a ser precisamente la preocupación del movimiento sindical frente a los tratados comerciales.

Hoy, nos encontramos que las principales reivindicaciones y preocupaciones del movimiento sindical permanente de algunos países son, de alguna manera, la preocupación de ponerlos como parte en los distintos tratados de esta apertura comercial desmesurada que hoy estamos enfrentando y que, lamentablemente, no considera los efectivos problemas de los trabajadores.

Surge, a raíz de un seguimiento que se le ha hecho por parte del movimiento sindical latinoamericano -tanto al ALCA como a otros acuerdos comerciales-, una propuesta concreta en el sentido, más allá de reclamar nuestra participación, de no hacernos cómplices de tratados injustos y antidemocráticos en que, si bien es cierto, consideran las propuestas empresariales a través de los foros empresariales, como en el caso del ALCA, hay países que se niegan rotundamente a instalar un foro sindical y a darle una igual participación al mundo sindical.

Este es el centro de la discusión: lo que pasa con este tratado de Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, uno de los tratados más grandes de la historia del comercio mundial, que para nosotros, desde la perspectiva del movimiento sindical, es uno de los más injustos. Recientemente escuchábamos al Canciller chileno que la gran conclusión que se sacaba de la reunión de Costa Rica era, precisamente, no mezclar los temas laborales y sociales con los acuerdos comerciales, no siendo ésta la opinión del Gobierno chileno.

El movimiento sindical plantea derechamente que hay principios básicos y derechos fundamentales del hombre y la mujer que hoy día no están siendo protegidos. Por lo tanto, el libre comercio no está dando respuesta a los ciudadanos de todo el desarrollo económico que conlleva a los países.

En este proceso de integración de corte neoliberal hay muchas las consecuencias que los trabajadores podemos sufrir, de las que hay algunas manifestaciones concretas en lo que ha ocurrido durante el último tiempo y de ahí viene nuestra preocupación. Estas consecuencias van desde la

pérdida del empleo y la reducción de salarios, apuntando a una pérdida general de los derechos laborales y sociales. Tenemos datos concretos que señalan que el desempleo aumenta, la precariedad del empleo también va en aumento. Con ello de alguna manera se produce un nivel de equilibrio entre el desempleo y la calidad del empleo, pasando a crearse puestos de trabajo precarios.

En este sentido, la concentración de la riqueza se ve cada día más fuerte en nuestras sociedades, la propia Naciones Unidas habla de que el 15% de la población mundial ostenta el 80% del Producto Interno Bruto. En los últimos 30 años se ha duplicado el número que muestra el poder de la concentración del ingreso en manos de unos pocos: el 20% más rico, que alrededor de los años 60 ostentaba el 30% del PIB, hoy está por sobre el 60%. Eso muestra de que esta idea de que el libre comercio por sí solo no genera más empleo y ni genera riqueza a redistribuir.

En los países que han ingresado a estos bloques, el libre comercio no proporciona a los pueblos la igualdad con la cual pretendemos que el desarrollo pueda enfrentarse, especialmente en los países de economías más débiles. De ahí surge la gran preocupación de que el Foro Sindical sea reconocido en el ALCA, en las mismas condiciones que está presente el Foro Empresarial.

El manifiesto de los trabajadores y los trabajadores de las Américas sostiene una propuesta para conformar un Foro Sindical, porque en este proceso antidemocrático que traen consigo todos estos acuerdos comerciales, evidentemente, no se permite la participación y la preocupación por los problemas sociales. Los pueblos americanos no van a tener un crecimiento económico armónico, si no se consideran también los derechos laborales y las políticas de seguridad social que deben existir en cada uno de estos tratados.

Planteado así el tema, podemos decir que esta competencia desmesurada que hoy existe, si no tiene en cuenta los desequilibrios macroeconómicos y los desequilibrios sociales, no va a generar desarrollo social y los trabajadores del continente, más allá de oponernos a estos tratados, no vamos a estar de acuerdo de la manera en que los países se están involucrando en ellos.

Tenemos ejemplos concretos. Por ejemplo, en la reciente discusión en Chile sobre la rebaja de aranceles, en el sentido de entregar señales concretas para acceder a estos tratados, no se prevee de dónde se obtendrán y cómo se recuperarán los recursos que el Estado perderá a raíz de estas rebajas. Al final los costos son pagados por los trabajadores, por eso es que exigimos un grado de participación mínimo que hoy día no está contemplada en los tratados.

El movimiento sindical no se opone hoy día a la liberalización del comercio. En eso hemos sido muy claros y también a través del movimiento sindical internacional del Cono Sur. En todos los tratados comerciales donde ha habido participación nuestra, hemos dicho claramente que no nos oponemos a los tratados comerciales, pero sí creemos que debe haber un espacio para proteger las políticas sociales y medioambientales, que hoy día no son parte sustantiva de estos procesos regionales.

En eso quizás tengamos grandes diferencias y por eso aparecemos como opositores y se nos cataloga de que nos oponemos al desarrollo. Sin embargo, no deseamos detener el desarrollo, porque con el desarrollo económico todos somos beneficiados. Pero podemos demostrar que la riqueza que se produce por la vía de la liberalización comercial, hoy no está llegando a la ciudadanía en general, simplemente llega a las manos de los menos.

Tenemos que lamentar que los gobiernos del continente insistan en favorecer abiertamente todas las iniciativas de libre mercado, sin estas consideraciones que el movimiento sindical y social está reclamando, por lo tanto, vamos a ser fieles opositores a toda aquella competencia que traiga desventajas para nuestros pueblos.

Ante este proceso de liberalización del comercio, el movimiento sindical del continente necesita una propuesta en común, para dar una esperanzadora respuesta a los trabajadores y a los pueblos de la región.

Este es el desafío que la CUT asume, dentro de los próximos días y mirando hacia el futuro, al hacerse cargo de una reunión tan importante como es la Cumbre Sindical, dentro de marco más general como es la Cumbre de los Pueblos. Nuestro desafío va a ser precisamente este: de operar sobre estos otros grandes desafíos.

En este contexto, tenemos una gran responsabilidad de poder construir una plataforma que sea «la» propuesta del movimiento sindical chileno y latinoamericano, que permita enfrentar los desafíos que la apertura comercial nos pone a frente, elaborando un documento para enfrentar el tema con mucha seriedad, con altura de miras y con la necesaria perspectiva que el tema amerita.

II.- LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE CHILE EN LOS TIEMPOS DE LA GLOBALIZACIÓN

LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES

Juan Gabriel Valdés.

*Director de la Dirección de Relaciones Internacionales
del Ministerio de relaciones Exteriores de Chile.*

DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN

Pablo Lazo-Grandi,

*Secretario Regional Ministerial Metropolitano
del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile.*

LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES Y LA PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES

Juan Gabriel Valdés

La II Cumbre Hemisférica no abordará solamente los temas comerciales ni los acuerdos para negociar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sino que también tocará temas que son muy importantes para todos como la educación, la justicia y la administración de justicia y el narcotráfico, entre otros. En todas esas materias es fundamental que haya un aporte de las organizaciones sociales, principalmente del mundo sindical y de los ambientalistas.

Desde el punto de vista del Gobierno, también deseamos el mayor éxito a la Cumbre Sindical y nos parece de gran importancia el que el movimiento sindical chileno, y otros movimientos sindicales de la región, puedan hacer sus planteamientos en esta Cumbre Hemisférica.

Para dialogar sobre los temas comerciales quisiera rescatar, en algunas palabras, el debate que acaba de desarrollarse en Costa Rica -respecto del ALCA- entre los gobiernos de los 34 países de América. Eso permite tener una visión de cuáles son las posturas de los países y cuáles son los elementos reales del debate.

En primer lugar: ¿por qué crear el ALCA?

El proceso de globalización, o lo que aquí se ha llamado «los tiempos del cólera», es un fenómeno que en realidad escapa a la voluntad de los gobiernos y de las fuerzas sociales. Tiene que ver con una transformación radical de la tecnología y de las comunicaciones; vincula las economías unas con otras; promueve las inversiones y el comercio, generando redes en torno a las empresas transnacionales. En definitiva, la globalización -que tiene que ver con la fase actual del desarrollo capitalista- es la forma como se organiza el capitalismo hoy en día a nivel mundial.

Este proceso puede realizarse de dos maneras. Primeramente puede vincularse -así ha sucedido en muchos países asiáticos- mediante una lógica de capitalismo salvaje en el cual las inversiones y la producción están organizadas de tal manera que prima siempre la lógica del más fuerte, aquí no existen reglas desde el punto de vista de la estructuración de la economía, de las organizaciones y de los derechos sociales. La segunda, es establecer un marco regulatorio a este proceso, para que los beneficios de las actividades que desencadenan las fuerzas de la globalización puedan llegar al conjunto de la ciudadanía.

De hecho, los verdaderos economistas neoliberales sostienen que los acuerdos comerciales regionales y bilaterales, que se están suscribiendo, van en contra del libre comercio. Hay autores chilenos, escriben en El Mercurio, que sostienen que estos acuerdos de libre comercio son trabas burocráticas, «trabas socialistas», a lo que debería ser el libre comercio. Según ellos, el libre comercio no debiera estar trabado por reglas, ni debiera someterse a regulaciones. Menos aún, a procedimientos que en definitiva generen, de alguna manera, un intento de igualdad entre países que tienen un nivel de desarrollo económico distinto.

Este es el mundo en el que estamos viviendo. Desde el punto de vista de un país como es Chile, con una economía que se ha organizado en torno a la exportación, lo que el país requiere es abrir los mercados de los países industrializados y para ello necesita establecer negociaciones. Los países industrializados no tienen ningún problema en comprar tomates, uvas o madera. En general, no existen trabas a las importaciones de productos no elaborados. Pero si hacemos sillas, jugo de tomates o de uva y tratamos de venderlos en algún país desarrollado, nos encontramos con que hay un escalonamiento arancelario, con aranceles altos para estos productos. En realidad, lo que impide generar más fuentes de trabajo es la protección y las trabas que establecen los países desarrollados a los productos elaborados que nosotros deseamos vender.

Por lo tanto, nuestro propósito al hacer acuerdos comerciales, es obligar a los países desarrollados a abrir su economía. Luego se podrá evaluar si se ha negociado mal o si se ha negociado bien, ese es otro problema. La primera cuestión es que si hay que negociar o no. En esto el Presidente de la CUT ha sido claro: el movimiento sindical no está en contra de las negociaciones, está en contra de un determinado tipo de negociaciones, pero las negociaciones es lo que permite abrir los mercados de los países industrializados. Esa es una cuestión que me parece esencial para entender por qué queremos negociar el ALCA.

En segundo lugar, nos encontramos en un hemisferio donde, tradicional e históricamente, ha habido un solo país que ha puesto las normas y reglas de cómo debe funcionar la economía del continente, con algunas excepciones que todos conocemos. Hay algunos países que no se han sometido a esa lógica y lo han pagado caro. La verdad es que existe una lógica -que ha sido determinada por el desarrollo del capitalismo y por el desarrollo de la economía en los Estados Unidos-, y es esa economía la que ha fijado las normas para todos los demás.

Sin embargo, los países en desarrollo de la región, cuando hemos intentado efectivamente jugar el juego al que se nos invita -exportar más, multiplicar nuestra capacidad de competencia, mostrar competitividad internacional, ser capaces de entrar en esos mercados-, nos hemos encontrado con trabas. En el fondo, hay sectores en Estados Unidos que quieren que nosotros sigamos siendo productores de materias primas.

Es cierto también que no existe un sólo Estados Unidos, hay varios Estados Unidos. Hay un Estados Unidos muy progresista, para ponerlo de alguna manera, y hay un Estados Unidos muy conservador. A veces es muy difícil creer que Estados Unidos apoya de verdad el libre comercio. Los grupos de poder económico en Estados Unidos no han favorecido aquello que han predicado.

Chile acaba de tener la experiencia de lo que le ocurre a un país cuando empieza a ser muy competitivo con un producto, como es el caso del salmón. Estados Unidos no puede aplicarle aranceles porque ya pactó no aplicarle impuestos al salmón, entonces el sector privado de ese país presenta una acusación de *dumping* y subsidios, con ello le ponen trabas al ingreso del salmón, cobrándole un impuesto especial, alegando que Chile está botando el salmón en el mercado de Estados Unidos. Hemos podido hacer frente a la acusación porque los productores de salmón y el Gobierno han gastado mucho dinero en contratar abogados. Hemos ganado este juicio, pero la verdad es que éste es un mecanismo que probablemente va a seguir aplicándose por parte de los países desarrollados. La única posibilidad que tenemos es incluir este tipo de temas en las negociaciones y lograr eliminar la aplicación de los mecanismos anti *dumping*. Esto se ha hecho en el acuerdo Chile-Canadá y se está tratando de hacer ahora en la negociación con México.

Así se llega a un cuadro en el cual Estados Unidos ha incrementado considerablemente sus exportaciones a esta región. Estados Unidos exporta más a América Latina de lo que está exportando a la mayoría de los países desarrollados en el mundo. Una cifra, en el año 2010 Estados Unidos va a vender más a América Latina de lo que le vende a Europa y Japón en conjunto.

Alguien podría decir: ¿para qué quiere Estados Unidos hacer acuerdos comerciales, si está consiguiendo lo que quiere y está exportando a estos países de manera creciente? Ocurre un fenómeno que complica este cuadro. En algunas tecnologías de punta, Estados Unidos compite con la Unión Europea, por ejemplo, Estados Unidos está muy interesado en llegar a un acuerdo en relación al comercio electrónico. Quiere que nos comprometamos a no cobrarle aranceles al INTERNET, a las transmisiones electrónicas. Curiosamente, ni en Chile ni en ningún otro país de América Latina se nos había ocurrido cobrarle aranceles al INTERNET, pero Estados Unidos está precaviéndose de que otros, asiáticos o europeos, cobren estos aranceles. Estados Unidos quiere que nos comprometamos primero nosotros. Este es un buen ejemplo de una materia que debe estar sujeta a negociación: Chile no le va a dar gratis a Estados Unidos lo que a ellos les interesa, el compromiso por mantener libre el comercio electrónico tiene que darse a cambio de algo que a su vez le interesa a Chile.

¿Qué hemos conseguido por ahora con el ALCA?

Por un lado, en el proceso de negociación del ALCA las decisiones que se toman son por consenso. En principio, ningún país pesa más que otro. Estados Unidos no logra imponer sus aspiraciones si St. Kitts and Nevis, que son unas islas pequeñísimas del Caribe, dice que no; y México, Brasil o Argentina dicen que no. Por lo tanto, hay una situación en la cual desde el punto de vista político, al menos durante la negociación, los países van a poder ejercer sus derechos y defender sus intereses como no lo hacían antes.

En épocas previas Estados Unidos no necesitaba defender sus posturas en ningún foro, ni le preocupaba la oposición de Brasil o de Argentina para proceder; hoy en cambio hay un desarrollo económico en la región que obliga a Estados Unidos a considerar seriamente a países con un alto potencial económico como lo es Brasil.

Por otro lado, hemos acordado un proceso de negociación en el que hemos incluido todos los temas. ¿Por qué es importante esto? Porque si Estados Unidos pudiera, no incluiría la agricultura en la negociación; tampoco incluiría los vinos, para mencionar un producto que a Chile le preocupa. A Estados Unidos no le interesan estos temas porque arriesgan su propia producción, porque la agricultura estadounidense está altamente subvencionada y los otros países quieren negociar para eliminar esos subsidios. Cómo le va a convenir a Estados Unidos negociar con Argentina en materia de trigo o granos o con Chile en materia frutícola. Por lo tanto, en estas negociaciones la inclusión de todos los temas, sin exclusiones, representa un avance respecto de la situación anterior. En los sectores que Chile es vulnerable, necesitamos plazos de desgravación extensos, que ayuden la reconversión y para dar protección a aquellos sectores durante un periodo de 10 a 15 años. En eso consisten las negociaciones.

Si no nos involucramos en la negociación del ALCA, dejaríamos el comercio y el desarrollo económico del hemisferio librado exclusivamente a las fuerzas del mercado. Mediante las negociaciones, en cambio, se establecen reglas y mecanismos de solución para las controversias que permiten a dos países, que tienen discrepancias, recurrir a un arbitraje internacional. Hoy día, esta

posibilidad no existe en América Latina y Estados Unidos lo resiste hasta el punto de sostener que eso es inconstitucional de acuerdo a sus propias leyes, ya que quiere que los conflictos se diriman en sus propios tribunales nacionales.

Por lo tanto, desde el punto de vista del interés nacional hay temas que son útiles de plantear en la mesa de negociaciones, y esa es la razón por la cual el Gobierno de Chile está participando en estas negociaciones. Pensamos que si no lo hacemos, vamos a ser avasallados por un proceso de globalización que no controlamos. Efectivamente, se generaría un mundo económico en el cual no habría reglas y se impondrían siempre los poderosos a los más débiles. DE esta manera, al negociar dentro del ALCA nuestro interés no es economicista, sino que estamos tratando de lograr ciertas normas en el campo comercial, con una perspectiva histórica.

Paso ahora a referirme al tema social. Actualmente enfrentamos un proceso de desarrollo, que es una fase capitalista particular, llamado globalización. En esta fase se está desarrollando un proceso de construcción de un capitalismo hemisférico, con actores específicos. No estoy haciendo aquí un juicio de valor, en el sentido de que esto sea positivo o negativo. Estoy haciendo sólo una constatación. El proceso de articulación de las economías de nuestros países, de vinculación tecnológica, de crecimiento de las empresas transnacionales de los países desarrollados -las cuales se transforman en empresas locales a poco andar, generando capacidad de empleo y de inversión-, tiene a su vez actores sociales. Estos actores sociales tienen naturalmente su propio desarrollo y, al igual que los gobiernos, buscan regular ese proceso, en definitiva buscan influir en él.

Así ha sido siempre en la historia del capitalismo. Si no se hubiera producido desde los trabajadores un tipo de organización que llevara a cuestionar la forma como se estaba desarrollando el capitalismo y el mercado, y que fuera capaz de establecer normas respecto a los derechos de los trabajadores, no habrían derechos sindicales.

Hoy día, estamos viviendo un proceso muy parecido. Lo que estamos discutiendo aquí, en realidad, es el lugar y el rol que debieran tener esas organizaciones sociales y los actores sociales en el proceso de desarrollo, de rearticulación de una economía capitalista.

¿Cuál ha sido la discusión que se ha dado en el ALCA en relación a este tema? Ha habido distintos tipos de argumentación. Por un lado, está la argumentación de Estados Unidos y Canadá principalmente, que sostienen que los temas de los derechos de los trabajadores y los temas medioambientales deben estar incluidos dentro del marco de la negociación comercial. Ese ha sido un postulado que comparte una parte muy importante de la sociedad norteamericana, particularmente el Partido Demócrata de los Estados Unidos y al cual se opone otro sector. La discusión y la oposición a estos temas ha sido tan intensa, que ha impedido que el Presidente de los Estados Unidos pueda vanzar en acuerdos comerciales porque el Congreso de su país no le otorgó la autorización para negociar por la vía rápida.

Nosotros discrepamos de la idea de que en América sólo existan dos países que están preocupados de los derechos de las trabajadoras y 32 países a los cuales no les importan nada estos derechos. Esa es una visión caricaturesca y no vamos a aceptar que Estados Unidos y Canadá adopten actitudes paternalistas respecto del tema de los trabajadores y del medio ambiente en la región. Tenemos razones de sobra para sospechar que en la sociedad estadounidense y en la sociedad canadiense también existe gente que piensa que los derechos de los trabajadores son perfectamente utilizables para poner barreras a las exportaciones de nuestros países, sobre la base de condicionamientos de tipo laboral y de tipo medioambiental.

Hay también temas relacionados que preocupan a muchos países de la región. Por ejemplo, Guatemala -país con muchos problemas- tiene un conflicto muy serio con Estados Unidos, que no reconoce los derechos de los trabajadores migrantes, pero se opone a que este tema se ponga en la agenda del ALCA. Por otra parte, Estados Unidos no ha suscrito muchos de los convenios de la OIT y también tiene una legislación laboral que, por decir lo menos, es bastante flexible. De hecho, es vista por los economistas neoliberales como un modelo a aplicar frente a las legislaciones laborales «rígidas» de los países europeos. En definitiva, muchos países de América Latina rechazan que Estados Unidos aparezca planteando en el ALCA una discusión sobre los temas laborales como si ese país tuviera la exclusividad de la preocupación respecto de los derechos de los trabajadores.

En el resto de los países hay posturas distintas. En algunos países de la región éste es un tema tabú. Hay países hermanos de la región que no quieren entrar a discutir la posibilidad que exista un debate sobre el tema laboral o medioambiental vinculado al comercio, porque -dicen ellos- ya tienen demasiada práctica histórica de castigos de parte de los Estados Unidos que, con el argumento laboral, impide el ingreso de mercancías desde esos países.

La postura del Gobierno es la siguiente: Chile ha suscrito un acuerdo de cooperación laboral y otro de cooperación medioambiental junto con el acuerdo comercial con Canadá. Estos acuerdos se suscribieron porque el Gobierno considera muy importante desarrollar un plan de trabajo con Canadá, de cooperación en materia laboral y medioambiental. Otra razón fue que esos dos planes de trabajo, el laboral y el medioambiental, permiten que efectivamente exista un diálogo enriquecedor entre la fuerza sindical canadiense y la fuerza sindical chilena, como entre los movimientos medioambientalistas canadienses y chilenos.

Lo que no vamos a aceptar nunca, como Gobierno, es que se nos apliquen sanciones comerciales a partir de condicionamientos laborales y medioambientales externos. Por esa razón no aceptamos que Estados Unidos incluya dentro del ALCA estos temas, porque sabemos que la evolución final podría llevar a sanciones comerciales, sea en la agricultura y cualquier otro sector. Ese es un riesgo que no nos interesa encarar en una negociación con un país del poder de los Estados Unidos. México ha vivido experiencias amargas en este sentido en tiempo recientes.

Respecto de la creación del Foro Sindical en el ALCA, efectivamente existe un Foro Empresarial que ha sido constituido por los empresarios. En el debate que se ha dado en el ALCA, la postura del Gobierno de Chile es que no le corresponde a los gobiernos organizar los foros de la sociedad civil. No es adecuado que desde un gobierno se organice al mundo social, ni que se nombren desde un gobierno a los representantes del mundo social. Es absolutamente necesario que se organice el movimiento sindical para hacerle saber sus opiniones a los negociadores del ALCA, de tal manera que las autoridades que le dan instrucciones a los negociadores, incluyan dentro de las posiciones negociadoras, la postura del movimiento sindical.

No se puede hablar del ALCA como un «acuerdo injusto» -debo decir que no se ha negociado aún- o de un «acuerdo antidemocrático» -en realidad son las posturas de los gobiernos ante la negociación las que pueden ser antidemocráticas. Efectivamente, puede haber una negociación hecha por un país del hemisferio, al negociar agricultura o negociar los textiles, que en la mesa de negociación no incluya jamás la postura del movimiento sindical. Esto no debe ocurrir. Debe existir suficiente presión desde los trabajadores para que dentro de la negociación misma, dentro de sus instancias, no solamente esté expresada la opinión de los gremios empresariales -en nuestro caso,

la Sociedad de Fomento Fabril o la Confederación de la Producción y del Comercio-, sino que esté expresada también la opinión de la CUT.

Los negociadores chilenos han estado operando bajo algunos principios y nos parece necesario ponerlos aquí para la discusión, pensando que no vamos a estar necesariamente de acuerdo en estos puntos. Primero, no nos gusta la idea de vincular directamente el comercio con los temas laborales y medioambientales, porque nos preocupa el hecho de que, con un trasfondo proteccionista, esto pueda evolucionar a la aplicación de sanciones comerciales, y no vamos a aceptar sanciones comerciales como parte de una negociación.

En segundo lugar, nos parece absolutamente necesario que los temas de los derechos laborales y los estándares medioambientales se desarrollen y adquieran fuerza en la sociedad y que los gobiernos tomen las medidas que sean necesarias para implementarlos adecuadamente. La pregunta es: ¿por qué colocar estos temas dentro de la negociación comercial? Esa es una cuestión que me parece digna de debate.

Al mismo tiempo es imprescindible que la negociación comercial recoja los puntos de vista del movimiento sindical, de los gremios empresariales y de todas las organizaciones sociales que tienen algo que decir respecto a la negociación.

Para atender esta necesidad, se ha establecido que la presidencia del ALCA va a constituir una comisión especial para recoger de todos los foros que se constituyan -y ojalá se constituya luego el Foro Sindical- las posturas y las preocupaciones de la sociedad civil, para que éstas estén presentes en las deliberaciones del ALCA. Sin embargo, van a ser los propios países los que van a tener que llevar incorporados en sus posturas negociadoras los planteamientos del movimiento sindical: si no, éstos no van a tener ningún peso. La presión sindical debe ser ejercida sobre el Gobierno de Chile, para que éste incorpore a sus posturas los planteamientos de los trabajadores chilenos.

Para terminar quiero decir algo con mucha franqueza. He estado durante cuatro años vinculado al tema de las negociaciones comerciales y he negociado el acuerdo con Canadá. Antes estuve en un equipo que se estaba preparando para negociar el acuerdo del NAFTA con Estados Unidos, hoy día tengo a mi cargo la negociación con Europa y la negociación con el MERCOSUR y el ALCA. A lo largo de los años hemos establecido espacios para debates con distintas autoridades del movimiento sindical. No nos ha ido bien, porque hemos constituido comisiones en las cuales no han aparecido los representantes del movimiento sindical.

Nosotros estamos dispuestos a mantener un debate abierto y un grupo de trabajo permanente en este área. Primero, para exponer los temas, muchos de los cuales son enormemente complejos y que efectivamente requieren de una explicación previa. En segundo lugar, nosotros también estamos -y creo que es absolutamente necesario- preparados para generar equipos que capaciten al mundo sindical, para que tenga representantes dentro de los equipos de negociación. En la negociación inicial que hubo con el NAFTA hicimos participar un representante de la CUT, que estuvo la mesa de negociaciones en las seis vueltas que hubo en México.

Hemos buscado una manera de representar las preocupaciones de los trabajadores en negociaciones complicadas, aunque no existe acuerdo en América Latina acerca del rol que deben tener los distintos movimientos sociales en las negociaciones comerciales.

Estamos en una coyuntura histórica: 34 países de la región se han puesto de acuerdo para iniciar una negociación en la cual se cubren todos los temas económicos; esto constituye un hecho mayor. Creo que en el período que viene hacia adelante, se dará la oportunidad para que nos encontremos y tengamos un debate real sobre estas cuestiones con participación del mundo sindical en las instancias de decisión. Está, por ejemplo, el Foro de Desarrollo Productivo que preside el ministro de Economía, al cual los negociadores tienen que ir a rendir cuenta de lo que están negociando y explicar a los distintos representantes de las organizaciones sociales qué posturas se han adoptado y por qué.

La tarea de negociar el ALCA será difícil. Es factible que se quiebre esta negociación porque no hay ninguna garantía para que 34 países avancen durante 7 años logrando consenso en todo. La evolución de las negociaciones del ALCA será más positiva si efectivamente dentro de los próximos cinco o seis meses se generan, en el movimiento sindical y en los movimientos ambientalistas, un conjunto de organizaciones que permitan transmitir la voz de esos sectores, así como hasta ahora se ha transmitido la voz de los empresarios.

Esto le daría al proceso del ALCA, si no un carácter democrático, al menos la posibilidad de expresar al conjunto de la sociedad, no sólo a un grupo de burócratas iluminados o a un grupo de representantes de los empresarios. Con la participación de todos el ALCA ganará interés, fuerza y legitimidad en el conjunto de nuestros países.

DIMENSION SOCIAL DE LA INTEGRACION*

****Pablo Lazo Grandi**

Los países de América Latina, y Chile en particular, están enfrentados al igual que el resto de la comunidad internacional, al desafío de la economía globalizada, con la consecuente búsqueda de mayor apertura económica, lo que genera etapas de transición conocidas como «procesos de regionalismo abierto», procesos todos facilitados por la apertura democrática ocurrida en América Latina. Sin embargo, tales procesos inevitables, no tienen per se la calidad de mejorar la vida de los ciudadanos del continente, sino en la medida que, conjuntamente con la expansión económica inherente al mayor intercambio comercial las diferentes políticas públicas cautelen el objetivo general de los Estados: el bienestar general de los ciudadanos.

Estado de Derecho.(i) Aparece en primer lugar facilitado este proceso en América por el término de los gobiernos autoritarios que impidieron el respeto al Estado de Derecho formal por la falta de expresión popular, de alternancia en el poder, de apego al imperio de la ley como expresión de voluntad soberana del pueblo, de división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de legalidad de la Administración y de garantías ciudadanas efectivas. Hoy, los países han decidido incorporar la exigencia de la democracia incluso en el marco de Tratados de Integración como Mercosur así como en los Tratados de Asociación suscritos entre dicho bloque y los países de Bolivia y Chile y se han firmado al efecto las denominadas Cláusulas Democráticas con miras a la exclusión de cualquier país en que estas garantías desaparezcan.(ii)

Sin embargo, ya desde principios del Siglo XX se ha venido avanzando en la idea que no es suficiente garantizar igualdades jurídicas a los ciudadanos en la medida que ello significa grandes desigualdades económicas y con ello de oportunidades. De allí la importancia de políticas sociales que otorguen un equilibrio real a los ciudadanos. En Chile, como en muchos países de América Latina se ha impulsado para estos efectos desde la década de los años veinte un sinnúmero de iniciativas tendientes a otorgar mayor salud, educación, vivienda, y garantías laborales y de seguridad social en su más amplia acepción. Se trató de adaptar, en consecuencia, para evitar la repetición de las crisis y convulsiones sociales de la primera mitad del siglo, el concepto de Estado de Bienestar, siguiendo los modelos de los países desarrollados y con ello aproximarse a la idea del Estado Social de Derecho.

Por otra parte, en muchos países tal evolución ha sido insatisfactoria en la medida en que, a pesar de existir determinadas garantías sociales, numerosos Estados de países desarrollados otorgaron beneficios básicos a sus ciudadanos, pero mantuvieron un ejercicio básicamente formal de la democracia, sin participación real de los ciudadanos en las diferentes estructuras del poder político, económico y social. Para cubrir tales vacíos se fue abriendo paso la idea de la participación organizada tanto de trabajadores, vía sindicatos, tanto de los consumidores, vía organizaciones de consumidores, tanto de pobladores, con sus respectivas asociaciones, y también con formas descentralizadas y regionalizadas con miras al ejercicio más concreto de la democracia, más en la base social. De esta forma aparece y se racionaliza el concepto de Estado Democrático de Derecho. Un ejemplo en la formulación del concepto lo encontramos en la Constitución Española cuya última versión consagra en su Art. 1º: «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.» Numerosos Estados europeos recogieron también esta concepción y la han venido aplicando durante la segunda mitad del Siglo XX.

Sin embargo, este concepto reposaba en la idea del Estado-Nación, el cual ha quedado desbordado con los procesos de integración acrecentados casi al término del Siglo, si bien con numerosos antecedentes previos que están en su origen y le dan cauce. (iii) De esta forma aparece la idea de la Supranacionalidad, lo que tempranamente en Europa se traduce en numerosas instituciones en que la soberanía tradicional de los Estados da paso a formas supranacionales de ejercicio del poder, sea éste ejecutivo, legislativo o judicial, en procesos que persiguen la libre circulación de capitales y de ciudadanos, moneda única y otros trascendentales elementos de soberanía compartida.

América Latina no ha sido ajena a esta evolución económica, social y política, toda vez que los fenómenos de la globalización y apertura de los mercados la han sacudido y se ha visto ciertamente enfrentada a severos procesos de ajuste así como a la búsqueda de los macroequilibrios indispensables para el desarrollo económico. Sin embargo ya antes de estos fenómenos advertimos la aparición primero del Pacto Andino (Acuerdo de Cartagena) de 1960, del Mercado Común Centroamericano (diciembre 1960), de la Comunidad del Caribe (CARICOM), de julio de 1973, favorecidos por la existencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y posteriormente, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Finalmente aparece el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), experiencia esta última con alto grado de logro y que ha culminado en un bloque con personalidad jurídica internacional plenamente reconocida en los ámbitos económicos y políticos. (Marzo de 1991).

La fuerza demostrada por los procesos de integración económica en medio de la globalización y la rapidez con que se ha implantado en el ámbito mundial obliga a replantearse en este nuevo escenario todas las anteriores respuestas de la institucionalidad. De este modo los Estados-Nación y los nuevos Bloques Internacionales deben enfrentar la forma en que los procesos de liberalización comercial permiten en definitiva un mayor desarrollo de los pueblos, para eliminar la pobreza, el atraso, la indigencia, la exclusión social, la desigualdad social y promover en su reemplazo valores de igualdad, justicia, solidaridad.

No resulta ajeno a este debate la profunda transformación que se está experimentando en los procesos productivos y de servicios, con los recientes avances tecnológicos, informáticos, -robotización incluida-, las nuevas formas del teletrabajo así como, por otro lado, la subsistencia de mecanismos primarios, atrasados y precarios de producción, con símbolos opuestos que ofrecen en conjunto un mosaico dicotómico de progreso-atraso, modernidad-arcaísmo, y sus consecuencias manifiestas fundamentalmente de cohesión-marginalidad y riqueza-pobreza, opuestos que se encuentran no sólo en los bloques Norte-Sur, sino también dentro de los países desarrollados, como, por supuesto y con mayor razón entre los países de menor desarrollo.

Por obvia consecuencia, legítimo e incluso obligatorio resulta pensar en cómo lograr que estos procesos puedan mejorar la calidad de vida de los pueblos, promover la inclusión o integración social y que sus efectos sean benéficos y desarrollen en definitiva al conjunto de nuestro continente.

La intención de esta presentación es analizar cómo se visualiza la dimensión social en los procesos de integración y cuáles son las instituciones que se han ido creando para enfrentar tal dimensión.

En segundo lugar, daremos cuenta de las políticas públicas que pudieran desarrollar y perfeccionar una mayor protección de los trabajadores para habilitarlos a enfrentar con mayor fortaleza los procesos de cambio que se avecinan o que ya están en curso. En particular, las políticas públicas propuestas en la institucionalidad chilena.

1. - DIMENSION SOCIAL Y ESPACIO SOCIAL DE LA INTEGRACION.-

Generalmente se entiende por dimensión social (iv) el conjunto de efectos positivos y negativos de carácter social que acompañan o se producen con motivo de los procesos de integración, y por espacio social el conjunto de instituciones que suele abrirse con motivo de los señalados procesos. (v)

Los más recientes procesos de integración jurídica, política y económica han nacido fundamentalmente para responder a los desafíos de la internacionalización de la economía y la apertura de los mercados, como etapas intermedias que permitan una liberalización generalizada de las fronteras. Sin embargo, los efectos sociales de tales procesos aparecen de manifiesto sin mucha tardanza lo que convoca generalmente a la discusión, reconocimiento y tratamiento de tal dimensión social y lleva como consecuencia natural la necesaria construcción de una institucionalidad que responda a tales inquietudes, al desarrollo de su espacio social.

Antes de adentrarnos más en estas materias conveniente es distinguir dentro de la terminología algunos conceptos básicos (vi):

Acuerdo Marco: convenio bi o multilateral de tipo general, en que las partes se comprometen a desarrollar negociaciones a futuro. Es expresión de voluntad política.

Acuerdo de Complementación Económica: Acuerdo sobre aspectos específicos tales como energía, transportes, servicios, temas limítrofes que eventualmente pueden incluir temas de tipo tarifario o arancelario y que tienen un mayor grado de profundidad o desarrollo en el tratamiento de las materias convenidas.

Acuerdos de Libre Comercio (ALC) Convenios sobre temas arancelarios, incluyendo eliminación o rebajas graduales y paulatinas de aranceles y otras materias relacionadas.

Unión Aduanera: Convenio en virtud del cual los países convienen un arancel externo común frente a terceros países con libre tránsito interno de mercaderías. Adquiere personalidad jurídica.

Mercado Común: Convenio que abarca libre tránsito de mercancías y también de personas. Contempla desde luego instituciones políticas y sociales comunes. Se distingue además entre Comunidad y Unión, particularmente visible en el proceso de integración europea. Según Roger Blanpain «una comunidad se refiere a individuos con las mismas características o intereses. En cambio una unión significa un compromiso de gran envergadura, un profundo trabajo en común con un mismo fin (vii).

De este modo los diferentes grados en los procesos de integración económica avanzan fundamentalmente de la siguiente forma: El nivel mínimo está dado por los acuerdos marco. En segundo término, los Acuerdos de Complementación Económica, que suelen incluir normas sobre tecnología, cooperación técnica, inversiones y comunicaciones. Un tercer nivel está dado por la Zona de Libre Comercio, caso en el cual si bien los miembros eliminan o reducen recíprocamente los aranceles aduaneros, cada país conserva su propio arancel frente a terceros países. Más adelantado, un proceso de integración se transforma en una Unión Aduanera, con un arancel común fijado frente a terceros países, y además con libre tránsito de mercaderías internas. El paso siguiente está dado por el Mercado Común, donde circulan libremente personas, bienes, servicios y capitales. A continuación encontramos la figura de la Unión Económica, cuando complementariamente se desarrollan políticas regionales supranacionales y existe coordinación de todas las ramas de la política económicas. (viii)

Sintéticamente, podemos advertir que las consecuencias comunes de estos procesos de integración sobre los aspectos laborales se refieren fundamentalmente a los niveles de empleo y remuneraciones. Dado que la remuneración es comúnmente vista como un simple costo de producción, y que por ende la competitividad de los países debe aumentar básicamente por la disminución de tales costos, algunos llegan rápidamente a la conclusión que para ser competitivo en la aldea global de lo que se trata es esencialmente de bajar los sueldos y salarios y de que los gobiernos desarrollen un estrecho control sobre las remuneraciones considerándola una variable esencial de la política económica nacional. Esta visión no tiene en cuenta, sin embargo, los restantes aspectos que confieren competitividad a los países y que constituyen las razones por las cuales muchos países de «altos costos» de remuneraciones mantengan altas tasas de inversión y desarrollo.

En cuanto al empleo, conforme los procesos de integración se amplían y dificultan, se aprecian manifestaciones y consecuencias de amplio espectro. Naturalmente, sectores de punta de las economías nacionales pueden verse muy favorecidas mientras en sectores retrasados puede darse el efecto contrario, particularmente dependiendo de los niveles culturales, educacionales y de formación profesional existentes.

Aparecen muy pronto los problemas de los trabajadores migrantes y sus requerimientos en materia de seguridad social, a fin de que estos trabajadores no sufran perjuicios en materia de salud y de pensiones, ni pierdan las contribuciones realizadas en los diferentes países. La formación profesional y la orientación profesional alcanzan niveles mayores de importancia. Por su parte la negociación colectiva pudiendo verse afectada por estos procesos, puede al mismo tiempo influir en ellos, fomentando acuerdos en el ámbito supranacional. Dentro de la dimensión laboral se incluye también la evolución de la conflictividad laboral, la seguridad e higiene laboral, la libre circulación de los trabajadores y la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, la no-discriminación, entre muchos otros temas.

Experiencia europea.

Para analizar los procesos de integración que tienen lugar en América Latina y o con sus países y otros Estados o Bloques, resulta interesante una vez más el análisis de lo ocurrido en Europa, que lleva a cabo el proceso de integración europea, inicialmente un visionario pacto del carbón y del acero (1951), posteriormente con la firma del Tratado de Roma (1957), inicialmente con los seis países originarios de la CECA, Francia, Alemania, Italia y los tres países del Benelux. (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), Comunidad Económica Europea y al cual adhieren posteriormente Dinamarca, Inglaterra, Irlanda, Grecia, España y Portugal. Más adelante estos países constituyen un poderoso ente político, jurídico y económico, a partir del Tratado de Maastricht (diciembre de 1991) hoy modificado por el Tratado de Amsterdam (1997). (ix)

Es en la creación de la Unión cuando los Estados de Europa deciden promover un progreso económico y social equilibrado y durable, creando al efecto un espacio sin fronteras interiores, reforzando la cohesión económica y social. Es así como el Art. 3 del Tratado de Maastricht señala que la competencia de la Unión alcanza entre otros objetos a:

- Las medidas relativas a ingreso y circulación de las personas en el mercado interior (d);
- Política en el dominio social incluyendo un Fondo social europeo (i);
- El desarrollo de la cohesión económica y social (j);
- Una política en el campo del medio ambiente (k);
- Contribuir a la obtención de un nivel elevado de protección de la salud (o);
- Contribuir a una educación y a una capacitación de calidad así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros (p);

El Art. 2º del Tratado de la Unión Europea señala que los objetivos de la Unión consisten en el «desarrollo armónico y equilibrado de las actividades económicas, un crecimiento sustentable y no inflacionario, que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia del comportamiento de las economías, un elevado nivel de empleo y de protección social, el aumento del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados -Miembros».

Para la realización de sus objetivos la Unión se ha dotado de una estructura institucional en la que destacan básicamente los siguientes órganos: la Asamblea o Parlamento Europeo, con facultades de decisión y control mandado para revisar tratados, celebrar acuerdos internacionales, elaborar derecho comunitario derivado y elaboración y fiscalización presupuestaria. El Consejo, cuya misión consiste en definir las principales políticas de la Unión. La Comisión, a la que corresponde velar por la aplicación y respeto de las normas comunitarias y por los principios del mercado común. En cuanto al Tribunal de Justicia, le corresponde garantizar la uniformidad en la interpretación del ordenamiento jurídico comunitario. Por último, el Comité Económico y Social tiene un rol consultivo con relación al Consejo y a la Comisión.

Sin embargo, para llegar a esta institucionalidad y a los objetivos sociales antes indicados, la Comunidad Europea recorrió un largo camino que puede ubicarse en sus inicios al final de los años 50 teniendo por objetivo limitar la intervención a la coordinación de políticas de seguridad social para trabajadores migrantes. Desde 1974 en adelante la política social comunitaria mostró un particular interés en el principio de la no discriminación en el empleo entre hombres y mujeres (Art. 119 del Tratado de Roma). Se dictan en este período varios cuerpos normativos en materia de legislación del trabajo siendo dignas de destacar aquellos relativos a despidos colectivos, (75/129, de 1975); Protección de remuneraciones en casos de traspasos de empresas o establecimientos, (77/187, de 1977); protección de trabajadores en caso de insolvencia del empleador (80/987, de 1980).

En 1986 comienza un nuevo período en la política de la Comunidad, prestando mayor atención a la dimensión social. Se desarrolla una armonización de múltiples normas mínimas europeas, cuestión no fácil atendida la mayoría calificada requerida por el Tratado de Roma. Producto de estos trabajos surge la Carta Comunitaria, propuesta por la Comisión, firmada en Estrasburgo en 1989, y que contiene derechos fundamentales de los trabajadores y que sugiere la adopción de normas europeas mínimas referidos a descanso semanal, feriado, trabajo a tiempo parcial, ingreso mínimo, seguridad en el trabajo, trabajo infantil, seguridad social, libertad sindical y negociación colectiva. Con el valor jurídico de mera recomendación, se le otorgó sin embargo, un gran valor moral y político, sentando claramente los principios fundamentales que no podían soslayarse a la hora de fijar reglas mínimas y que han dado origen a los denominados derechos humanos laborales fundamentales.

Experiencia latinoamericana.

Teniendo como antecedentes la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC)(Tratado de Montevideo de 1960) y posteriormente la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)(1980), se han venido desarrollando diversos procesos de integración en América Latina, debiendo destacarse el Acuerdo de Cartagena (1969), que crea el Pacto Andino que comprende a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que cuenta con una zona de libre comercio y con un arancel común externo desde el 1 de enero de 1995. El acuerdo hace expresa referencia al «mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión», a la armonización de políticas y aproximación de las legislaciones, incremento de empleo, formación profesional, productividad y otros factores similares. Vinculados al tema laboral, se ha suscrito el Convenio Sociolaboral «Simón Rodríguez», con intervención de los ministros del trabajo de la región; el Instrumento Andino de Migración Laboral; las Comisiones Andinas de Formación Profesional y de Seguridad Social. Sin

embargo, salvo las actividades y preocupaciones del Instituto Laboral Andino, de los trabajadores de la región, el quehacer de los órganos laborales del Pacto no registra actividades.

No obstante, el más importante y reciente Tratado de Integración a nivel latinoamericano es, como se ha dicho el Tratado de Asunción, de 26 de marzo de 1991, por el cual se instituye el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y cuya atención se focaliza ciertamente en los aspectos orgánicos y comerciales.

Se mencionan como sus antecedentes la Unión Aduanera Brasil-Argentina de 1940, la ALALC, la ALADI y el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo celebrado entre Brasil y Argentina en 1988, con el objetivo de crear un mercado común entre los dos países, acuerdo conocido por los nombres de los presidentes Sarney y Alfonsín. Hacia 1990 el Tratado fue revisado, y se incorporaron a él Paraguay y Uruguay. Celebrado el Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, entró en vigencia el 29 de noviembre del mismo año. Sin embargo, su personalidad jurídica nace sólo con el Protocolo de Ouro Preto, suscrito el 17 de diciembre de 1994. Sin embargo han surgido críticas severas sobre estos instrumentos. Así el profesor y tratadista uruguayo Américo Plá, señala que el Tratado «no respondió a una preocupación social, sino a una preocupación económica». (x)

Sin embargo, ya en el Prefacio del Tratado de Asunción se incluyó dentro de sus objetivos «el desarrollo económico con justicia social», así como la mejora de «las condiciones de vida» de la población, referencias que fundamentaron la necesidad que existiera mayor consistencia entre los objetivos del Tratado y las instituciones. De allí ha habido un proceso de desarrollo de órganos con competencia laboral, en que se ha comenzado el debate de estos temas y que se haya permitido y aún facilitado la participación de trabajadores y empleadores en estos procesos.

El Mercosur comprende a partir del 1 de enero de 1995 una zona de libre comercio y unión aduanera, con excepciones limitadas, permitiendo que un 80% de los productos de los cuatro países miembros puedan circular de forma libre por el área común. Se prevé el libre comercio, sin excepciones hacia 1999.

El 9 de mayo de 1991, los Ministros del Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay emitieron la Declaración de Montevideo señalando la necesidad de atender los problemas laborales de la integración, proponiendo la creación de un subgrupo de trabajo y la posibilidad de adoptar una Carta Social del Mercosur. Específicamente los Ministros del Trabajo de Mercosur señalan su voluntad de «promover la creación de Subgrupos de Trabajo, con el cometido de avanzar en el estudio de las materias vinculadas a sus carteras.»

El mismo año 1991 el Grupo Mercado Común creó por resolución 11/91 el subgrupo de trabajo N° 11, sobre «Asuntos laborales». El 27 de marzo de 1992 reunidos los Delegados de los Estados Partes se resolvió elevar al Grupo Mercado Común como primera recomendación la modificación del nombre y funciones del subgrupo de Trabajo N° 11 pasando a ser «Relaciones laborales, empleo y seguridad social» conforme se había decidido en la Declaración de Foz de Iguazú. De funcionamiento tripartito tuvo un fuerte desarrollo en sus primeros años, desde la primera sesión de 27 de mayo de 1992, y a pesar de su naturaleza laboral, estuvo también integrado por los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores.

La segunda recomendación que efectuara al Grupo Mercado Común fue la necesidad de la participación del Sector Privado conforme al Art. 28 del Reglamento Interno del Grupo Mercado Común.

El 7 de mayo de 1992 se crearon las Comisiones de Trabajo del Subgrupo N°11, en número de ocho (8). El proceso continuó y por resolución N°20/95 del Grupo Mercado Común el Subgrupo de Trabajo N°11 paso a denominarse «Subgrupo de Trabajo N°10- Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social» y redujo el número de sus Comisiones de Trabajo a tres (3) reformulando su agenda de trabajo hacia acciones concretas, y conformando las nuevas Comisiones de Trabajo en la Reunión de Brasilia, septiembre de 1996.

Inicialmente, las ocho comisiones del Subgrupo N°11 fueron las siguientes:

- relaciones individuales de trabajo,
- relaciones colectivas de trabajo,
- empleo,
- formación profesional,
- salud y seguridad en el trabajo,
- seguridad social,
- sectores específicos, y
- principios.

Hoy en día las tres comisiones del Subgrupo de Trabajo N°10 son las siguientes:

Comisión I «Relaciones de Trabajo»;

Comisión II «Empleo, Migraciones, Calificación y Formación Profesional, y

Comisión III «Salud, Seguridad, Inspección del Trabajo y Seguridad Social».

Producto del trabajo de las comisiones, se han realizado estudios sobre los siguientes temas:

- costos laborales,
- implicancias del proceso de integración sobre el empleo,
- libre circulación;
- formación profesional,
- seguridad social,
- lista de convenios de OIT susceptibles de ratificación;
- Carta de Derechos Fundamentales de los Trabajadores,
- reafirmación de la libre circulación de los trabajadores, los derechos fundamentales de la persona y los trabajadores, los derechos colectivos y el derecho a la seguridad social.

Dentro del importante tema de la armonización de las normas laborales, cabe desde luego subrayar el interesante trabajo realizado en orden a la identificación de convenios internacionales fundamentales de la OIT y en función de los cuales se ha ratificado un número importante de convenios de dicha Organización.

Con relación a la armonización normativa, uno de los problemas importantes ha consistido en que Argentina tenía un sistema dualista de incorporación de normas internacionales dentro de su derecho interno, por lo que, independientemente de suscribir un Convenio OIT y de ratificarlo por acto interno, necesitaba un nuevo acto normativo interno para la que la norma entrase en vigor. En cambio, Brasil, Paraguay y Uruguay consagran el monismo en sus sistemas de Derecho Internacional, por lo que esa circunstancia podía acarrear dificultades y efectos diferentes entre los países de Mercosur, además que, con motivo de la discusión interna de los institutos, la legislación interna podía variar generando serias dificultades de comparación. Reciente jurisprudencia argentina indica que en ese país fue también adoptado el monismo con lo cual la dificultad anotada habría dejado de existir.(xi)

Sin embargo, debe destacarse que con motivo del Protocolo de Ouro Preto, suscrito el 17 de diciembre de 1994 y que establece la estructura orgánica definitiva del Mercosur, otorgándole personalidad jurídica internacional, emerge un órgano netamente laboral y permanente en la estructura del Mercosur, el Foro Consultivo Económico -Social, que consagra formalmente la participación de los actores sociales en los procesos de integración regional, órgano que tiene además aparejada la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta, para otorgar igualmente una mayor expresión ciudadana. No estuvieron ajenos a este proceso los integrantes de la Comisión Sindical del Mercosur de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

Conforme al Protocolo que crea el FCES éste es un «órgano de representación de los sectores económicos y sociales» y tiene una integración bipartita con igual número de integrantes por cada Estado parte. Como su nombre lo indica tiene una función consultiva. Esta institución tiene correspondencia con aquellas instituciones del diálogo social, cuya expresión mejor lograda es quizás el Consejo Económico y Social de España, en el seno del cual se han producido deliberaciones sobre las más diversas materias económicas y sociales, participando expertos y actores sociales con resultados de gran interés. Expresiones diferentes de este instituto existen en los restantes países de Europa, generalmente con instituciones permanentes, algunas con formulación tripartita o con la integración de variados sectores no siempre propios de la institucionalidad laboral, como consumidores o cooperativas.

Sin embargo, es éste un instituto que despierta fuerte interés por la potencialidad que encierra para desarrollar un debate sobre la dimensión social de la integración en Mercosur.

Conforme al Art. 29 del Protocolo de Ouro Preto el FCES «se manifestará mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común.» Conforme al Reglamento Interno del FCES acordado en Buenos Aires el 31 de mayo de 1996 para su aprobación por el Grupo Mercado Común, y particularmente de acuerdo a su Art. 2, los principales cometidos del FCES son:

- pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo Recomendaciones, sea por iniciativa propia (de oficio) o sobre consultas que, acompañando información suficientes, realicen el GMC y demás órganos del Mercosur. Dichas recomendaciones pueden referirse tanto a cuestiones internas del Mercosur, como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración.
- cooperar activamente para promover el progreso económico y social del Mercosur, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social;
- dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea en el ámbito sectorial, nacional, regional o internacional;
- proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración;
- realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el Mercosur;
- establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos;
- contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el Mercosur y difundiendo su dimensión económico-social y
- tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración.

De lo dicho se desprende que el FCES asume su competencia en forma no excluyente con los objetos declarados precedentemente, pudiendo actuar de oficio, por propia iniciativa o sobre la

base de consultas de los demás órganos del Mercosur, referidos también a temas que tengan relación con terceros países.

El reglamento interno desarrolla elementos de su composición debiendo destacarse las Secciones Nacionales de cada Estado Parte, lo cual significa un interesante impulso al fortalecimiento del instituto del diálogo social en los Estados miembros. Se exige que las organizaciones de los sectores privados sean las más representativas en el ámbito nacional.

Se establece igualmente la Estructura, con un Plenario como órgano superior con nueve delegados titulares por cada Sección Nacional y sus respectivos alternos con plenas facultades para decidir en el ámbito de las materias propias del FCES. La Coordinación Administrativa del Plenario del Foro queda entregada a una Sección Nacional por seis meses con sistema de rotación con correspondencia con el período y Estado parte que ejerza la Presidencia del Consejo del Mercado Común.

Protocolo Socio Laboral del Mercosur. En el avance creciente de la institucionalidad del Mercosur cabe desde luego anotar que en reciente reunión de un Grupo Ad-Hoc encargado de preparar un documento sobre la Dimensión Social del Mercosur, se aprobó con fecha 24 de noviembre pasado en la ciudad de Montevideo el denominado «Protocolo Socio Laboral del Mercosur», documento que fue discutido en la misma ciudad por la III Reunión de la Comisión Temática N°1, «Relaciones Laborales» del SGT N° 10, realizada los días 25 y 26 del mismo mes y que subrayando la necesidad de contar con un instrumento que refleje la dimensión social del proceso de integración, orientado a convergencia y concurrencia de los objetivos sociales acordó finalmente recomendar que el Grupo Mercado Común considere la propuesta del Protocolo y en especial que se pronuncie sobre :

- la naturaleza y eficacia jurídica del instrumento
- la ubicación institucional y jerarquía que debería tener el órgano tripartito de aplicación y seguimiento del instrumento señalado
- los mecanismos de toma de decisiones de dicho órgano.

A su vez el proyecto de Protocolo recomendado por la Comisión 1 del SGT N° 10 «Relaciones Laborales» caracteriza al Protocolo como abierto y dinámico y recomienda incluir en él los siguientes contenidos:

- Derechos individuales:
 - Derecho a la no discriminación
 - Abolición del trabajo forzoso
 - Prohibición del trabajo infantil, con las características que resultan de las normativas nacionales de los cuatro países.
 - Facultad del empleador de dirigir y organizar su empresa de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales.
- Derechos colectivos:
 - Libertad de asociación de trabajadores y empleadores
 - Libertad sindical, de acuerdo con las normas constitucionales de cada país
- Derecho a la negociación colectiva:
 - Compromiso de los Estados y actores sociales respecto a la promoción y desarrollo de los procedimientos preventivos y alternativos de autocomposición, mediación y conciliación, como mecanismos de encauzamiento del conflicto
 - Derecho de huelga

Otros Contenidos

Fomento del diálogo social regional y tripartito

Políticas activas para el fomento y la creación de empleo y protección contra el desempleo, compatibles con la legislación y políticas internas de cada país.

En cuanto a la aplicación y seguimiento, se estipula en la proposición la creación de un órgano tripartito, que tendrá una instancia de funcionamiento nacional y otra regional, cuyos cometidos y atribuciones serán los de recibir observaciones y formular recomendaciones, planes y programas de acción tendientes a solucionar las controversias surgidas en la aplicación del protocolo y encauzar su cumplimiento. Se dejó expresamente estipulado que no tendrá carácter sancionatorio.

Referido a los ítems formación profesional, certificación ocupacional, salud y seguridad en el trabajo, seguridad social, migraciones laborales e inspección en el trabajo, se resolvió realizar consulta a los grupos tripartitos del SGT 10 que están trabajando en dichos temas para después elaborar su contenido por el Grupo Ad-Hoc.

Las partes que concurrieron a este documento dejaron constancia que no alcanzaron acuerdo en temas relativos a: a) condiciones mínimas de trabajo, incluyendo limitación de la jornada o determinación del tiempo de trabajo o adecuación de la jornada, derecho al descanso; y protección del salario; b) derecho a la información; c) negociación colectiva internacional, y d) representación sindical en empresas que actúen en más de un país.

Desde luego no está de más señalar que Chile y Bolivia han suscrito sendos Acuerdos de Complementación Económica en San Luis, Argentina, con fecha 25 de junio de 1996 pero debemos reiterar que ni Chile ni Bolivia se han incorporado plenamente a toda la institucionalidad de Mercosur, particularmente la socio-laboral.

Dentro de los objetivos más particulares de este Tratado conviene señalar los siguientes:

- Establecer un marco jurídico- institucional de cooperación e integración económica y física.
- crear espacio económico ampliado.
- facilitar libre circulación de bienes y servicios.
- formar área de libre comercio a 10 años.
- arancel 0 a 10 años. En los 8 años subsiguientes eliminación de aranceles al resto de productos (ej: azúcar, trigo)
- promover integración física con conexiones bioceánicas
- vincular a través de Chile Asia Pacífico y América Latina.

También significa una serie de elementos positivos en la política general internacional para promoción del desarme y reducción de gastos militares, en mecanismos de integración física y política, en la cooperación económica, social, política y cultural y en la conformación de bloques regionales.

Dentro de los proyectos que esta Asociación promueve es interesante en particular uno de ellos, relativo a la integración física, consistente en la construcción y habilitación de los denominados «corredores bioceánicos», una especie de super carreteras que van a transportar productos mercaderías desde los diferentes puertos desde Chile hacia Argentina, Paraguay, Bolivia, Uruguay y Brasil, con posibilidad de llegar incluso hasta el extremo Noreste de Brasil, Recife. Sin embargo, correlativamente es un plano sensible en que los temas laborales pueden influir muy drásticamente como muchas veces hemos visto en el plano noticioso internacional cuando son bloqueadas las

carreteras o los cruces aduaneros, en caso de conflictos laborales. Prevenir estos conflictos con un adecuado control de la legislación, y desarrollando apropiados niveles de relaciones laborales aparecen especialmente aconsejables en estos ámbitos en que, además muy tempranamente se han constituido organizaciones regionales sindicales.

En un plano más político, se estudian mecanismos que permitan la adscripción de Chile y Bolivia en algunos grupos de trabajo y existe fuerte voluntad política para enfrentar como bloque, futuras negociaciones con otras potencias. En este ámbito destacan los trabajos realizados por el Grupo de Río, así como el desarrollo del proceso de integración denominado ALCA, si bien éste aparece entorpecido mientras la Administración Presidencial de Estados Unidos no cuente con la denominada vía rápida (fast track) para emprender negociaciones de libre comercio con los países de América Latina. Entretanto, el rápido desarrollo de estos acuerdos indica posibles novedades por eventuales discusiones de acuerdos de libre comercio entre Canadá y Mercosur, así como entre la Unión Europea y Mercosur.

Experiencia de América del Norte

El Tratado que ciertamente debe mencionarse es el Tratado de Libre Comercio en América del Norte, suscrito en 1993 y que rige desde el 1º de enero de 1994, (conocido como NAFTA por su abreviatura en inglés) que incluye a Canadá, Estados Unidos y México. Ya dentro de sus objetivos, se señala como uno de los principales: «promover el desarrollo sostenible y proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos laborales, así como mejorar las condiciones de trabajo en los tres países participantes». Los países miembros suscribieron dos acuerdos de cooperación, uno laboral y otro medio ambiental a fin de asegurar el cumplimiento de las metas, tanto en materia de empleo, como de mejoramiento de las condiciones de trabajo.

El Acuerdo Paralelo de Cooperación Laboral se fija como objetivos los siguientes:

- mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida; promover al máximo los principios laborales establecidos en el Anexo 1);
- estimular la cooperación para promover la innovación, así como niveles de productividad y calidad crecientes;
- alentar la publicación y el intercambio de información, el desarrollo y la coordinación de estadísticas, así como estudios conjuntos para promover la comprensión mutuamente ventajosa de las leyes e instituciones que rigen en materia de trabajo en el territorio de cada una de las partes;
- proseguir actividades de cooperación relativas al trabajo en términos de beneficio mutuo;
- promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las partes y
- promover la transparencia en la administración de la legislación laboral.

Por su parte, el Anexo 1 fija como principios laborales, en tanto lineamientos que las Partes se comprometen a promover, bajo las condiciones que establezca su legislación interna, los siguientes: libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; derecho a la negociación colectiva; derecho de huelga; prohibición del trabajo forzado; restricciones sobre trabajo de menores; condiciones mínimas sobre trabajo; eliminación de la discriminación en el empleo; salario igual para hombres y mujeres; prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; indemnizaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y protección de los trabajadores migrantes.

Acuerdo de Cooperación Laboral Chile-Canadá. En el ámbito de los convenios internacionales suscritos sobre libre comercio resulta importante destacar que aquel suscrito entre Chile y Canadá con fecha 5 de diciembre de 1996, lleva consigo en forma conjunta un acuerdo de Cooperación Ambiental y otro sobre Cooperación Laboral, enfatizando básicamente el principio del respeto de las propias legislaciones, promover los principios básicos del Derecho del Trabajo y asegurar el cumplimiento y control de la legislación de cada Estado Parte.

Este Acuerdo consagra los principios básicos acumulados por el Orden Jurídico Laboral Internacional los que en consecuencia se incorporan como tales al Ordenamiento Jurídico de los Estados Parte del Acuerdo. No está demás señalar que, conforme a las reglas clásicas de hermenéutica legal, y conforme además lo señala expresamente el Art. 24 del Código Civil los principios generales del Derecho conforman el elemento sistemático de interpretación de las leyes y al cual los intérpretes deben recurrir para precisar el sentido y alcance de disposiciones ambiguas o contradictorias.

2.- POLITICAS PUBLICAS PARA ENFRENTAR LOS PROCESOS DE INTEGRACION ECONOMICA.

Los procesos de integración exigen respuestas provenientes de las políticas públicas de los diferentes Gobiernos de los países. En general existe consenso en que el desarrollo de la educación y de la capacitación o formación profesional resultan fundamentales para mejorar el rendimiento, la productividad y en último término los ingresos y calidad de los empleos, así como su número. Cada vez aparece más evidente el desarrollo de condiciones de empleabilidad. (xii) De allí la importancia asignada por los Gobiernos de la Región a reformas significativas en éstos.

En consecuencia, debo mencionar que la agenda laboral legislativa de nuestro país contempla ciertamente reformas al Estatuto del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, proyecto que recientemente se ha convertido en Ley 19.518, publicada en D. Oficial de 14 de octubre de 1997. Si nosotros generamos condiciones para que los trabajadores y trabajadoras reciban un mayor potencial de capacitación, obviamente que van a mejorar sus condiciones para enfrentar con mayor éxito los procesos de integración. Destacamos entre las reformas la creación de un Consejo Nacional de Capacitación, así como Consejos Regionales, todos de carácter tripartito y, en el ámbito de empresa, la creación de Comités bipartitos de capacitación, los cuales, en caso de consensuar políticas de capacitación entre empleadores y trabajadores organizados otorgan mayores franquicias tributarias.

Sin embargo, se señala que uno de los mecanismos clásicos con que deben contar los países es el seguro de desempleo, institución que opera en los países de Europa desde ya varios años, como un sistema destinado a paliar los efectos del desempleo, particularmente con fenómenos de reestructuración económica y modernización tecnológica. En Chile, se ha dado respuesta enviando recientemente una propuesta, vía proyecto de Ley creando un Sistema de Protección al Trabajador Cesante, PROTRAC, fundado en que la proyección futura indica que vamos a experimentar procesos de movilidad y de cesantía por razones de crecimiento y de ajuste económico, y con ello creciente movilidad de la Fuerza de Trabajo. De allí que las dificultades generales de la cesantía y la movilidad deban quedar cubiertas.

Todos los procesos de integración registran como contrapartida y como necesario contrapeso la necesidad de promover una adecuada protección en el caso del trabajador cesante. La rotación en nuestro país tiene un promedio cercano a los cinco años y a esas dificultades apunta y con la misma lógica de plazo la propuesta que tiene el proyecto del Gobierno de protección al trabajador cesante.

En síntesis, la propuesta otorga prestaciones durante un máximo de cinco meses contra los fondos acumulados en una cuenta de capitalización individual de cada trabajador, financiados con aportes del 3,6% y 0,8% del empleador y trabajador respectivamente, prestaciones que no sólo se otorgan en caso de despido, sino también en casos como renuncia voluntaria, jubilación, muerte, despido indirecto, con lo que se reduce la conflictividad del término del contrato, en un tránsito hacia la seguridad social. La propuesta garantiza que el trabajador no reciba menos que la indemnización por años de servicios actualmente existente en los casos en que hoy está prevista y además garantiza que los trabajadores reciban más prestaciones y de mayor monto, protegiendo la movilidad de los trabajadores hacia empleos de mejor calidad, así como también otorgando mayores seguridades de pago de prestaciones por término de contrato, en la medida que estos fondos salen mensualmente del patrimonio del empleador, empozándose en favor del trabajador para el evento del cese de funciones. La economía en general se beneficia igualmente en múltiples sentidos, particularmente con el aumento del ahorro interno.

En tercer lugar, los desafíos de la integración imponen el reforzamiento de los controles jurisdiccional y administrativo de la legislación laboral, lo que explica la importancia asignada en los últimos años a dos proyectos convertidos en leyes, el primero sobre Judicatura Laboral y el segundo sobre Facultades de la Dirección del Trabajo:

El de más reciente aprobación se refiere a la Ampliación de Facultades de la Dirección del Trabajo, Ley 19.481 particularmente en dos temas muy importantes y que tienen mucha incidencia en el campo de la integración.

Esta Ley confiere, en efecto facultades más claras y específicas respecto del control de medidas de higiene, salud y seguridad en el trabajo que resultan indispensables, en el ámbito de los acuerdos que hemos celebrado con algunos países, como por ejemplo con Canadá, en que también el contexto internacional nos exige responder frente al desafío que significa la salud en el trabajo.

Por lo tanto, no es sólo por razones éticas que el control de la legislación en el ámbito de la fiscalización resulte esencial y de allí que sea tan importante el conjunto de políticas destinadas a reforzar la capacidad fiscalizadora de la institución que en Chile tiene esta misión: la Dirección del Trabajo, en múltiples campos, en múltiples iniciativas y no sólo con una mentalidad de fiscalización punitiva, sino esencialmente pedagógica en el sentido de hacer entender la necesidad del cumplimiento de la ley y mejorar en último término las condiciones y relaciones de trabajo y con ello la calidad de vida nacional.

Una de las principales preocupaciones, como se ha dicho, en la dimensión social de la integración, es el adecuado control de la legislación existente en cada país por sus órganos propios. De allí que su comparación, y la cooperación que puedan desarrollar estos órganos en el ámbito latinoamericano resulta de la mayor importancia. Iniciativas en esta dirección están siendo desarrolladas tanto al interior de Mercosur, como entre los países que integran dicho bloque con otros de América Latina. Por su parte Chile está realizando intercambios y promoviendo programas de cooperación con el objeto de aprovechar experiencias recíprocas, en el convencimiento que en América Latina así como en nuestro país debemos perfeccionar permanentemente los mecanismos de control.

Esta Ley que amplía las facultades de la Dirección del Trabajo tiene también mejoras en el ámbito de las medidas o prácticas desleales en el cual ahora va a tener mayor injerencia de acuerdo con la última normativa aprobada toda vez que la Dirección del Trabajo deberá informar a los Tribunales del Trabajo si determinadas conductas denunciadas como desleales se han producido y si tienen el carácter denunciado, en orden a vulnerar los derechos colectivos del trabajo, a la organización sindical o a la negociación colectiva, constitucionalmente amparados en Chile.

Considerando la importancia que internacionalmente se asigna a Convenios Internacionales de la O. I. T. como los Números 87 y 98, sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva esta modificación puede redundar positivamente en dicho sentido.

Facultades en materia de Tribunales del Trabajo: Nuestros tribunales han sido dotados por Ley 19.447 de 8 de febrero de 1996 también con competencia en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales de manera tal que igualmente en este campo hemos ampliado nuestro control institucional de la legislación laboral, desde que si bien con ciertas limitaciones por el escaso número de Tribunales existente y la sobrecarga de trabajo, la justicia laboral es más expedita y de menor costo que la civil u ordinaria.

Adicionalmente, se hace indispensable avanzar hacia la modernización de las relaciones laborales, tanto en el sector privado como en el público. En efecto, no resulta posible viabilizar los ambiciosos proyectos de integración, sin una cabal cooperación de todos los agentes de las relaciones laborales, sin un nivel adecuado de diálogo social en los más diferentes niveles. Si bien es cierto estas instancias existen tanto en el ámbito de empresa, como a niveles superiores e incluso todos los actores se reúnen periódicamente en una instancia denominada «Foro de Desarrollo Productivo», institución que promueve el diálogo social creando espacios para tales efectos, ciertamente son éstos espacios en los cuales queda mucho camino por recorrer. Avanzar hacia instancias más evolucionadas de encuentro, debate y diálogo social, aparece extremadamente importante. En este sentido, resulta extremadamente interesante la cooperación abierta con el Consejo Económico y Social de España, institución altamente desarrollada en estos aspectos.

Este línea inspira también un proyecto de ley tendiente a garantizar el efectivo respeto de los derechos colectivos de trabajo que se ha enviado al Congreso Nacional sobre Organización Sindical y Negociación Colectiva. Se refiere, esencialmente, al fortalecimiento de las organizaciones sindicales y de los procesos de negociación colectiva que por cierto es tema fundamental para la modernización de las relaciones laborales de este país, y tiene por objeto equilibrar las relaciones entre las organizaciones que representan a los trabajadores con sus empleadores y de ese modo otorgar mayor participación social a estos sectores fundamentales de la población. Sin la expresión de los intereses de todos los grupos de la sociedad los avances económicos pueden quedar claramente frustrados por falta de visión de largo plazo y comprometidos social y políticamente, desde que la ausencia del actor sindical nos impide ir construyendo una sociedad más integrada. Esto es el fundamento esencial de un proyecto cuyas líneas generales contienen normas que de aprobarse podrían garantizar mejor la constitución de los sindicatos, perfeccionar los mecanismos de negociación colectiva, ampliar el ámbito de tal negociación, otorgando un rol determinado a los sindicatos interempresa o de trabajadores transitorios o de temporada y de otorgar derecho de información a los trabajadores entre sus aspectos más relevantes.

En el plano público, resulta igualmente indispensable avanzar en la Modernización del Estado, lo que reposa tanto sobre ajustes en los mecanismos de gestión, readecuando los mecanismos regulatorios y fiscalizadores de los diferentes órganos del Estado, a fin de que éstos respondan a los desafíos de relaciones económicas cada vez más desarrolladas. Por ende, reforzar la capacitación de los funcionarios públicos y vincular sus remuneraciones a índices de productividad resultan de notable interés. Sin embargo, no cabe duda que es indispensable realizar todas las transformaciones con un abierto diálogo que haga entender a los funcionarios y a sus organizaciones o asociaciones la importancia de estos procesos y que los haga partícipes de los mismos. Naturalmente, la discusión de sus condiciones de trabajo resulta impostergable, desde que pueden aparecer muchos cambios indispensables. Resulta muy difícil pensar en realizar tales procesos sin la necesaria colaboración consciente de los servidores públicos. La discusión de todos estos aspectos abre paso a procesos de negociación colectiva en el sector público, lo que se potencia hacia altos grados

de conflictividad por la falta de regulación y por el hecho que las huelgas en que los conflictos públicos desembocan repercuten en sectores de escasos recursos, particularmente en salud y educación. Por lo tanto, la ratificación del Convenio 151 de OIT, para abrir paso a tales procesos de negociación colectiva en el sector público se revela interesante, lo que ha justificado su envío al Congreso Nacional para tales efectos.

Dentro de los temas que preocupan a la Humanidad, como hemos visto con motivo de los diferentes acuerdos en materia social, o con los principios que inspiran todos estos acuerdos, particularmente los de cooperación laboral, ha surgido con mucha fuerza aquel relacionado con los aspectos de género, particularmente por las discriminaciones y dificultades que encuentran las mujeres en ingresar al trabajo y por las trabas que dentro de él aparecen.

Ciertamente los sectores femeninos de la población se ven más debilitados como segmento en procesos de globalización en atención a que concentran mayores carencias en educación, capacitación y en acceso al trabajo en general (xiii), por lo que garantizar un Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, de carácter integral aparece como un elemento modernizador y de justicia indispensable. Es así como en materia de legislación respecto a cómo proteger mejor el acceso de la mujer al trabajo ésta se ha transformado en una preocupación de los diferentes gobiernos y Estados de América Latina. En Chile, una especial labor de sensibilización de la opinión pública, e impulsora de iniciativas ha estado desarrollando también el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), servicio público cuya Directora tiene rango de Ministro de Estado. Preocupación particular reviste el tema de cómo cuidar los hijos cuando la mujer tiene necesidad de trabajar. Se trata de hacer fluido el ingreso de la mujer al mercado del trabajo y de buscar, identificar y precisar cuáles son las barreras que ella encuentra para ingresar al mercado de trabajo y de qué manera ir solucionando esos problemas.

No se trata simplemente de imponer a todos los empleadores que tienen que instalar salas-cuna porque hay algunos, particularmente de pequeñas o microempresas o empresarios de regiones aisladas que no cuentan con la infraestructura indispensable en sus localidades, por lo que la insistencia de esta obligación a su respecto puede transformarse en causa de no contratación de mujeres, lo que contraría esencialmente el objetivo perseguido.

Ciertamente la maternidad debe quedar adecuadamente protegida y no debe constituir otra barrera para la mujer trabajadora. Algunas iniciativas están en curso en estas materias, tales como la prohibición de exigir tests de embarazo (Ej. preñosticón) al momento de la contratación de trabajadoras, la flexibilización del pre y el post natal, de manera que la mujer tenga la posibilidad de trasladar una parte del pre natal al post natal (máximo dos semanas) y de esa manera pueda tener un mejor control del cuidado del niño después del parto, opción que implica autorización médica y aviso a la Inspección el Trabajo. Igualmente aquellas que miran a la dignidad de los trabajadores, fundamentalmente de la mujer, como en el caso de acoso sexual. Por último debemos destacar iniciativas para otorgar permiso a los padres con hijos menores con grave enfermedad, que se pueden compensar con feriados u otros mecanismos, ampliación de beneficios, de alimentación y subsidios de maternidad para trabajadoras de casa particular.

Por otra parte, existe amplio consenso que estos temas deben ser enfocados desde una perspectiva de derechos parentales y no con la tradicional óptica de protección de derechos de la mujer que finalmente terminan disminuyendo sus posibilidades de empleo, reduciendo sus posibilidades profesionales o sus condiciones de remuneración. En este línea, muchos países tienen ya ratificado el Convenio 156 de OIT sobre responsabilidades familiares compartidas, así como el convenio N°111, sobre igualdad y no-discriminación.

No menos importante ha sido la dictación de la Ley 14.982 que amplía la garantía de un domingo al mes de descanso para trabajadores exceptuados de descanso dominical. En este sentido, esta Ley, así como las que protegen a la mujer, la maternidad, el temprano cuidado de los niños, iniciativas tendientes a evitar el trabajo infantil, tienen como común denominador el cuidado y desarrollo de la familia, y de todos y cada uno de sus miembros.

CONCLUSIONES.

No debemos olvidar que todos los procesos económicos, diplomáticos y políticos y todas las políticas públicas, nacionales e internacionales, deben en primera y última instancia procurar una mejoría de la calidad general de vida de sus ciudadanos. El centro es la persona humana. Particularmente, todas las políticas públicas debieran también centrar su atención en cómo poner en condiciones de igualdad de oportunidades a quienes se encuentran con mayores dificultades, con el objeto de promover sociedades más integradas y socialmente cohesionadas.

De este modo al mismo tiempo que pueda aumentar y mejorar el consumo de la población por las ventajas que el libre comercio persigue con la libre competencia en mercados más abiertos, deben analizarse las consecuencias que sobre los trabajadores tienen estos procesos en la medida que acarreen pérdidas de trabajo o que algunos vean estas coyunturas como mecanismos para una operación de menor costo, sin atender a las naturales reclamaciones de dumping social. Estos procesos deben ser aprovechados para impulsar mayores y mejores oportunidades de empleo, debiendo al efecto subrayar la importancia de la calidad del empleo, en términos de que las condiciones de trabajo y las remuneraciones evolucionen positivamente.

La dimensión social resulta en consecuencia insoslayable a la hora de desarrollar procesos de integración, y es obviamente una obligación de primer orden medir cuidadosamente las consecuencias positivas y negativas de las iniciativas de integración. Esta preocupación es tanto más importante cuanto se percibe claramente que hay sectores laborales que se ven muy expuestos en atención al disímil carácter que encontramos dentro de la Fuerza de Trabajo, así como entre las empresas. Sectores de punta, con trabajadores altamente especializados, tanto en roles gerenciales, como técnicos ciertamente se verán muy fortalecidos en estos procesos. Sectores de la pequeña, mediana y especialmente de la micro empresa y sus respectivos trabajadores, en áreas atrasadas de la economía, sin tecnología, pueden sufrir consecuencias negativas que todo aconseja prevenir.

Precaver los efectos sobre las personas menos protegidas o menos desarrolladas, evitar el «dumping social» y al mismo tiempo obtener las ventajas económicas de la integración teniendo el debido cuidado de discernir las legítimas reivindicaciones sociales y solidaridad internacional de nuevas formas de neoproteccionismo son los desafíos de esta dimensión.

En efecto, existe una tendencia a condicionar los tratados de libre comercio a temas laborales o medio ambientales cuya motivación aparece más claramente influido por un neoproteccionismo de ciertos sectores de países del Primer Mundo que no tienen en cuenta las condiciones existentes en el mundo subdesarrollado.

Por ende, compartiendo los principios humanistas de las cláusulas sociales esta concepción no puede llegar al extremo de imponer parámetros tan altos de normas laborales y medio ambientales que impidan el crecimiento y toda competencia con países desarrollados, especialmente si consideramos que tales países construyeron tales normativas según se lo fueron permitiendo sus particulares condiciones coyunturales. Por otra parte, en pos del libre comercio, como si éste fuera un bien en sí mismo, debemos estar atentos al fundamentalismo de endiosarlo cual panacea que todo lo resuelve, particularmente cuando en su nombre se atenta contra valores universales de la

Humanidad y en tanto se trata de un simple instrumento económico al cual no se le puede requerir más de lo que puede resolver.

Sin embargo, para que la calidad del empleo, las condiciones de trabajo y las remuneraciones mejoren se requiere el indispensable aumento de la productividad que la Región aún no alcanza. En consecuencia, los desafíos normativos que plantea la integración en cuanto a su dimensión social deben necesariamente responder frente a los requerimientos antes planteados, que por cierto han cambiado desde los comienzos de siglo, pero cuya esencia humanista permanece inalterable desde la Declaración de Filadelfia de 1944, de la Organización Internacional del Trabajo.(xiv)

De esta manera, es cierto que nuestras sociedades deben modernizarse, en el plano privado y también en el público, para aumentar su competitividad, y la variable laboral por cierto juega un rol extremadamente importante, pero ello no debiera incentivarnos a considerar el trabajo humano como mercancía, deshumanizando nuestras relaciones laborales y perdiendo de vista que al fin y al cabo, lo esencial de nuestro quehacer es mejorar la condición humana.

Como lo señala el Ministro del Trabajo y Previsión Social de Chile, «estamos desafiados a buscar una solución a cómo no renunciar a los grandes beneficios que nos da la posibilidad de comerciar libremente sin que esto signifique desproteger los niveles de derechos básicos inscritos en la conciencia universal para los trabajadores, tanto que se consideran derechos humanos laborales». (xv)

NOTAS

* Exposición efectuada en Seminario de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), octubre 1997, sobre «Dimensión Jurídica de la Integración». Actualizado a esta fecha, enero de 1998.

* * Asesor del Ministro del Trabajo y Previsión Social. Secretario Regional Ministerial Metropolitano

i) Véase Elías Díaz, *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Taurus Humanidades. España 1991.

ii) Véase Eduardo Frei, *Gobernabilidad democrática*. Editorial Andrés Bello, 1997.

iii) Véase Manuel García Peláez, *Las transformaciones del Estado Moderno Contemporáneo*. Alianza Editorial 1993.

iv) Véase Oscar Ermida, *Mercosur y Relaciones Laborales (desde la óptica de la ciudadanía y la participación)*. Revista Laboral Chilena. Julio 1996.

v) Véase Emilio Morgado, *La Integración y el Derecho del Trabajo*. Revista Laboral Chilena. Agosto 1994

vi) Véase Alicia Frohman, *Importancia de los Acuerdos de Libre Comercio en el trabajo de las mujeres*.

vii) Ver Roger Blanpain et Jean Claude Javillier, *Droit du Travail Communautaire*. 1995 EJA-LGDI.

viii) Véase Luis Aparicio Valdés, *La Integración en América y el Derecho del Trabajo*. Les Éditions Yvon Blais Inc. 1995. Montréal Canada.

ix) Véase trabajo de Alice Monteiro de Barros «As comunidades Económicas e o Direito do Trabalho no Mercosul». Publicado por Revista Ergon Año XLII, volumen XLII, 1997.

x) Véase Américo Pi, *Problemática de los trabajadores en el Mercosur. Introducción del Libro El Derecho Laboral del Mercosur*, publicado por Revista Laboral Chilena, mayo 1996. Pág. 50

xi) Véase Jorge Darío Cristaldo, *Armonización de la Legislación Laboral en el Mercosur. Ponencia presentada en Seminario Internacional U. La República y Asociación de Abogados 1996*

xii) Véase Jacques Chirac, *Discurso del Presidente de Francia ante la Conferencia Mundial del Trabajo*. 83^{UM}. Reunión de la OIT. Ginebra 1996.

xiii) Véase Alicia Frohman. Op. Citada.

xiv) Declaración sobre fines y objetivos de la OIT. 24ª Conferencia Internacional del Trabajo Filadelfia. Su texto integra la Constitución de la OIT.

xv) «Globalización, integración regional y política laboral». Jorge Arrate. Artículo publicado en Libro «Sobre mujeres y globalización. CEM. 1997. Sonia Yáñez y Rosalba Todaro.

III. EL ROL DEL SINDICALISMO LATINOAMERICANO FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO»

LA POSICIÓN DE LA ORGANIZACIÓN REGIONAL INTERAMERICANA DE ORGANIZACIONES SINDICALES LIBRES (ORIT) FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO.

Víctor Báez,
*Secretario de Política Económica y Social, Organización Regional
Interamericana de Organizaciones Sindicales Libres (ORIT)*

INSTITUCIONES Y RELACIONES LABORALES DEL MERCOSUR

Oscar Ermida,
Abogado, Equipo Técnico Multidisciplinario OIT/ETM, Chile.

EL SINDICALISMO LATINOAMERICANO Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL CONO SUR

Alvaro Padrón,
*Principal negociador sindical en el MERCOSUR,
Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS).*

LA POSICION DE LA ORGANIZACION REGIONAL INTERAMERICANA DE ORGANIZACIONES SINDICALES LIBRES (ORIT) FRENTA A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO.

Víctor Báez (ORIT)

INTRODUCCIÓN

Es común escuchar que, nosotros como movimiento sindical, tenemos que crear nuestro propio Foro Sindical sin necesidad de pedirle permiso a los gobiernos, o de esperar que los gobiernos nos den permiso. La puntualización es la siguiente: el Foro Sindical ya existe, y existe desde 1995 cuando ya nos reunimos en Denver paralelamente a la Cumbre de ministros del ALCA. Después continuó trabajando y se presentó en Cartagena, en Belo Horizonte y se presentó recientemente en San José de Costa Rica. El problema no es la creación del Foro, el asunto es el reconocimiento del Foro Sindical por parte de los gobiernos y aquí está la gran diferencia en el tratamiento que los gobiernos dan al sector empresarial y al sector sindical, el Foro Empresarial existe y es reconocido por los gobiernos como órgano consultivo desde el año 1995.

Otra característica que hay que puntualizar. Se señala ¿por qué no participan? ¿hay que participar? La característica de estos procesos de negociación, que tienen que ver con la globalización y con el libre comercio o con la integración, es que son procesos llevados a cabo por elites, por sectores reducidos. Si vamos a puntualizar cuáles son esos sectores, vamos a encontrar que en primer lugar son los poderes ejecutivos de los países, pero dentro de los poderes ejecutivos existen también diferencias. En estas negociaciones una cosa es el poder que tienen los presidentes de las repúblicas y los ministros de comercio y otra muy diferente es el poder que tengan, por ejemplo, los ministros de trabajo.

Existe lo que se ha dado en llamar la mercocracia, representada por los técnicos que se dedican a estos temas y que apoyan a los gobiernos con sus estudios e investigaciones, con el objeto de ayudar a la toma de decisiones. También está el otro sector, que es la gran empresa -en estos procesos la pequeña y mediana empresa también se encuentra excluida-, ni hablar de la exclusión de los partidos políticos y ni hablar de la exclusión del movimiento sindical.

El tema del Alca y la participación

Es muy difícil aceptar cuando nos dicen: participen, cuando en realidad lo que hemos estado haciendo desde un principio es intentar participar. Primero es necesario democratizar la información. Se hizo una encuesta el año pasado con ocasión de la reunión de Belo Horizonte donde el 96% de la población brasileña no sabía lo que era el ALCA, se realizó otra encuesta recientemente en Costa Rica, donde solamente el 8% de los empresarios sabía lo que era el ALCA. Con esos datos, nosotros podemos llegar a la siguiente conclusión: qué democrático, qué transparente y cuán participativo es el proceso que se está llevando a cabo en relación al ALCA.

Otra de las cosas que me gustaría puntualizar es que encuentro una contradicción bastante grave cuando se dice que se está continentalizando el capital o el capitalismo y se están continentalizando los actores. Por otro lado, se nos dice vamos a negociar a nivel nacional con el

movimiento sindical, pero tengo dudas que los intereses de los trabajadores chilenos sean iguales a los de los norteamericanos o iguales a los de los argentinos. Creo que esta argumentación forma parte de una estrategia que está teniendo algún éxito en algunos países o regiones, como por ejemplo en el Mercosur. Frente a una globalización comercial y financiera y a la continentalización de un proceso como es el ALCA, o frente a la subregionalización de un proceso como es el Mercosur, nos dicen que vamos a negociar a nivel de países y vamos a llevar las diferentes posturas de cada uno, ¿qué significa países en este caso?

¿Qué ha pasado recientemente dentro del Mercosur? Ustedes conocerán cuál es el fenómeno de la maquila; Paraguay acaba de sancionar una ley de maquilas. Tenemos razones para suponer de que el régimen de maquila niega en la práctica los derechos de sindicalización; niega el derecho a la contratación colectiva, no en la ley sino en la práctica; niega el derecho a la maternidad, no en la ley sino en la práctica. El régimen de maquilas no va a ser diferente en Paraguay al régimen de maquilas que existe en Guatemala, en El Salvador, en Santo Domingo o en México, porque lo primero a ser globalizado es el comportamiento y en especial el de las empresas.

En este momento tenemos que tener cuidado en caer en posiciones nacionalistas que lleven a una competencia ficticia entre los trabajadores de diferentes países y tenemos que evitar, por tanto, caer en el discurso de que nuestros intereses probablemente difieran de los argentinos, de los uruguayos o de los brasileños. Lo que ello esconde, desde nuestro punto de vista, es llevarnos a un tipo de competencia en sí bastante peligrosa, que es la carrera hacia el fondo. Por ejemplo, en Brasil el sector metalúrgico se está flexibilizando, lo que tiene como consecuencia que los empresarios de otros países del Mercosur están diciendo que así no se puede continuar, que tenemos también que flexibilizar para poder otorgar las mismas condiciones que están ofreciendo en el Brasil.

Entrar en esa vorágine es la carrera hacia el fondo de la cual nosotros no vamos a poder salir. Caer en ese discurso nacionalista que se plantea ahora y en ese discurso que quiere separar los intereses de los trabajadores norteamericanos de los intereses de los trabajadores latinoamericanos. Como organización sindical somos una organización de clase y se supone que defendemos los intereses de clase y más todavía, en un mundo donde no podemos reducir este tema de la globalización solamente al tema latinoamericano.

Tenemos que aclarar también que el movimiento sindical no favorece o no quiere las actitudes paternalistas de los gobiernos. Debemos hacer una diferenciación entre los intereses que representan los gobiernos y los intereses que representan las organizaciones de los trabajadores. No es lo mismo cuando el gobierno está negociando, aun cuando diga que está negociando en representación nuestra, que cuando nosotros lo estamos haciendo en nuestro propio nombre.

Por qué digo esto, porque este discurso nos hace aparecer como que los trabajadores latinoamericanos estamos favoreciendo las sanciones comerciales que puedan venir en contra de nuestros países. En realidad el fondo es otro, es innegable que en nuestros países también existen pequeños grupos que se benefician con las situaciones actuales y se benefician más todavía con la flexibilización, se benefician del trabajo infantil, se benefician del trabajo forzoso, se benefician de la discriminación en los puestos de trabajo, eso es innegable y tenemos que tomarlo muy en cuenta.

Pero la propuesta sindical no se reduce solamente al tema del Foro Sindical, porque como decía el compañero Alarcón, no es que nuestra meta sea tener el Foro Sindical y decir ¡ya participamos! -aunque sea en forma consultiva- todo está bien y estamos en el proceso democrático. No es

que con la creación del grupo de trabajo que pretendemos que se cree dentro del ALCA, sobre las cuestiones laborales, vamos a sentirnos satisfechos y vamos a legitimar el proceso con nuestra presencia.

En primer lugar, consideramos que el ALCA, así como está concebido -como un proceso de libre comercio y como la materialización de un proceso de liberalización comercial-, es un proceso excluyente. Tenemos cifras que dicen que en esta década de liberalización ha habido más exclusión social que en la década perdida de los 80 y que es necesario que los gobiernos revisen esa postura.

Hubiera querido comenzar mi exposición señalando que todos los procesos del libre comercio van desde el comienzo con la participación de los trabajadores. Pero ya sabemos que eso no es así, sobre todo cuando nos dicen que tenemos que cuidarnos de reglamentaciones medioambientales de carácter proteccionista. Los gobiernos temen que estas reglamentaciones laborales y medioambientales sean de carácter proteccionista, esto está muy lejos de la voluntad del movimiento sindical. Por el contrario, lo que nosotros pretendemos como movimiento sindical, es que las reglamentaciones medioambientales sean un freno para la destrucción del medio ambiente que hacen las empresas transnacionales, las principales beneficiarias de estos procesos de libre comercio.

Lo laboral y social en estos procesos de libre comercio

La cuestión no termina solamente en el tema laboral. Nosotros estamos de acuerdo en que primero hay que reconocer la dimensión social del comercio, algo que los gobiernos se niegan. La dimensión laboral y la dimensión social del comercio no quiere ser aceptada por los gobiernos. La cuestión va más allá, va también sobre los ritmos de negociación. Nosotros en la ORIT creemos que esos ritmos de negociación deben ser lo suficientemente aptos como para que en cada país se identifiquen los sectores que van a ser potenciados y aquellos que van a ser perjudicados en ese proceso.

Estamos preocupados por el fenómeno de la migración. Nosotros le decimos a Estados Unidos, al Gobierno de Estados Unidos, ustedes abogan por el libre comercio para que todos abramos nuestras fronteras, ¿por qué no abren sus fronteras a la migración?

El problema de la migración, no es un problema solamente de norte a sur, como paraguayos estoy cansado de oír al señor Menem de que mis compatriotas son los culpables del desempleo que hay en la Argentina. Y no hablar de la discriminación que tienen los bolivianos en Argentina y no hablar de la discriminación que tienen los peruanos en Argentina y ni hablar de la discriminación que existe sobre los nicaraguenses en Costa Rica. Este es un problema interno de Latinoamérica que debe ser tratado en este proceso del ALCA.

Pero, ¿cuál es el punto que nosotros mantenemos? La participación sindical a través de un Foro, o de un grupo de trabajo, siempre va a ser limitada. Será en nuestros países donde vamos a construir una capacidad de participación, de proposición y de presión para poder influir en estos procesos. También se habla de la continentalización de la lucha y se habla de la continentalización de la alianza social, esto significa que estos procesos nacionales deben ser coordinados y sumados a nivel continental de tal forma que tengamos influencia y que el sindicalismo de la región se convierta en un movimiento de la sociedad civil, para que seamos actores hemisféricos.

Nuestra participación en la Cumbre Sindical

Aquí entra el tema de la Cumbre Sindical y el tema de la Cumbre de los Pueblos de América. Lo que el discurso neoliberal blande en contra nuestra es que somos una elite que se opone al progreso, que se opone a la inversión con tal de conservar los privilegios que ha conquistado. Esos privilegios son el código del trabajo, las leyes laborales y algunas leyes sociales ¡vaya contradicción! En las décadas anteriores los sindicatos se formaban por los sectores explotados. Ahora resulta que los que ganan un salario mínimo son privilegiados y son una elite. Si como organización sindical nos encerramos en una actitud corporativa y no nos abrimos a la sociedad civil, donde ya están los excluidos, estamos en un proceso de exclusión. Los desempleados ya están en la exclusión, los campesinos han estado siempre en la exclusión y ahora están peor, los indígenas han estado siempre en la exclusión y ahora están peor, las mujeres han estado siempre en la exclusión y ahora están peor. Si no nos abrimos y no trabajamos en forma conjunta a nivel nacional y continental con esos sectores vamos a justificar lo que no es, que somos la elite y que somos ese sector privilegiado que se opone, vamos a ser identificados como los enemigos del progreso, cuando en realidad los enemigos del progreso y de la exclusión y participación son otros actores que todos los tenemos identificados.

De ahí que la ORIT le da una importancia fundamental a esta Cumbre Sindical, que se va a realizar en el mes que viene. En esa Cumbre Sindical vamos a discutir una propuesta de lo que representa esta Cumbre y lo que representa la Cumbre de los Pueblos de América. Pero más allá de eso, vamos a discutir qué hacer después de realizada la Cumbre en Santiago.

Existe un proceso de alianza continental al cual las organizaciones sindicales podemos contribuir. En primer lugar, porque somos organizaciones representativas podemos contribuir aún más si nos fortalecemos. Pero hay otros puntos además del qué hacer, que van a tener que ser discutidos. Por ejemplo, nuestro concepto de democracia y de desarrollo sustentable; lo que entendemos por empleo o lo que debe ser empleo e inversiones, que son dos caras de una misma moneda; lo que entendemos por calidad de vida, que tiene que ver con muchas cosas, entre ellas el medio ambiente y el desarrollo sustentable.

La propuesta no es sacar un Foro Sindical de esta Cumbre, el Foro Sindical ya existe. Lo que nosotros proponemos obtener es una declaración final, un plan de acción mínimo a nivel continental que se lleve a cabo en cada país y sea coordinado a nivel continental. Que sea una agenda social mínima, que se constituya en la base de una carta social continental sobre la cual podamos trabajar y luchar a nivel de cada país los trabajadores organizados, los ambientalistas, los indígenas, los campesinos, las mujeres, los desempleados. Que sea una agenda mínima por la cual podamos luchar tanto en el norte como en el sur, una agenda mínima que sirva de base y que justifique esa alianza social continental tan necesaria.

Solamente de esa forma, continentalizando nuestro papel, siendo actores continentales, bajando a nivel nacional, pensando a nivel global y actuando a nivel local es como podemos influir en estos procesos, es así como vemos que el movimiento sindical puede participar y puede influir juntamente con otros sectores de la sociedad en estos procesos de integración.

El ALCA, no es un proceso de integración, es un proceso de libre comercio. Muchas veces tendemos a identificar un área de libre comercio con un proceso de integración, aún cuando esa área de libre comercio se puede o no convertir en un proceso de integración si se profundiza, como es el caso del Mercosur, como después nos va a explicar el compañero Alvaro Padrón. De lo contra-

no se queda ahí y nosotros tenemos la certeza que los gobiernos quieren quedar solamente ahí, sin tener en cuenta lo que nos interesa: una integración de los pueblos de las Américas, una integración profunda y una integración a nivel social.

El papel del país anfitrión

En la Cumbre Sindical y la Cumbre de los Pueblos de América el papel de las organizaciones chilenas es fundamental. En esta etapa de globalización, Chile está jugando con su modelo económico un rol protagónico. En Asunción he visto al señor Julio Bustamante, el Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) -en el Congreso de Asunción en Paraguay- tratando de vender el modelo AFP. Hasta antes de mi llegada y hasta saber quien era yo, él vendía el modelo AFP como perfecto, cuando intervengo y le señalo que la situación no es tan así, porque los compañeros y compañeras de la CUT-Chile opinan críticamente sobre este modelo chileno, su respuesta inmediata fue: «Sí, pero la CUT representa una parte mínima de la población», y en seguida disminuyó la carga que le imprecaba a su discurso inicial reconociendo algunas falencias en el sistema previsional chileno.

Desde Sudáfrica nos han llamado los compañeros y compañeras de Kosatu para decirnos: «vengan a explicarnos cuál es el proceso que se está dando en esa parte del continente, porque acá nuestro gobierno nos está ofreciendo el mismo paquete. Vengan por favor a explicarnos», y eso es lo que se llama la globalización.

Compañeros y compañeras, así como Chile y su modelo tienen un papel protagónico, nosotros entendemos que el movimiento sindical y la sociedad civil en general de Chile tienen que cumplir un rol preponderante en este proceso de transformaciones del modelo económico.

INSTITUCIONES Y RELACIONES LABORALES DEL MERCOSUR

Oscar Ermida Uriarte (OIT)

INTRODUCCIÓN

Como se sabe, el Mercosur tiene origen en el Tratado de Asunción, celebrado el 26 de marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que reguló un período de transición o de construcción de una zona de libre comercio entre los cuatro países y de un arancel externo común en las relaciones del bloque con el resto del mundo.

A la vez, el Protocolo de Ouro Preto, de 17 de diciembre de 1994, estableció la estructura institucional definitiva del Mercosur, que actualmente constituye una zona de libre comercio a su interior (con un arancel interregional del 0% con excepciones) y una unión aduanera hacia terceros países (con un arancel externo común diferencial que oscila entre el 0 y el 20%, con excepciones).

Así, actualmente el Mercosur constituye, junto con la Unión Europea, una de las únicas dos uniones aduaneras regionales vigentes en el mundo. Esta circunstancia que podría calificarse como formal, se llena de contenido cuando se observa que, entre 1990 y 1995, el comercio intra-Mercosur aumentó un 200%, mientras que el comercio exterior del bloque lo hizo un 80%. 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).

Sin embargo, este adelanto comercial alcanzado por el Mercosur en tan corto lapso, no se ve acompañado de un desarrollo social proporcional. En efecto, los derechos sociales y de ciudadanía no aparecen en los tratados constitutivos del Mercosur, salvo, muy escasamente, en el plano laboral, a pesar de que se reconoce la existencia de una importante dimensión social de la integración.

En efecto, toda experiencia de integración económica regional, más o menos desarrollada, acarrea múltiples efectos sociales y, dentro de éstos, los específicamente laborales. Así mientras se esperan efectos laborales positivos a largo plazo, por reflejo del crecimiento económico y político del bloque, en el corto plazo es casi inevitable sufrir algunos efectos sociales negativos, como la desocupación sectorial y el riesgo de «dumping social» entre los propios países miembros del grupo en su competencia por el mercado interior o ante terceros países. Paralelamente, en el mediano plazo, pueden verificarse influencias recíprocas entre los sistemas de relaciones laborales de los países que se integran, amén del obvio surgimiento de un nuevo nivel -internacional/regional- de relaciones de trabajo.

En ese marco, las áreas temáticas en las cuales el advenimiento de efectos laborales de la integración es más evidente o previsible, son entre otras, las relacionadas con la desocupación sectorial, la reconversión industrial, la recapacitación profesional, la recolocación, la seguridad e higiene en el trabajo, la seguridad social, la estructura y acción sindicales, la negociación y los conflictos colectivos internacionales, así como la participación del trabajador en la empresa y en el mismo proceso de integración.

Pues bien, es precisamente en la consideración de esta dimensión social de la integración, que el Mercosur no ha alcanzado -al menos por ahora- los logros que ostenta en el terreno comercial. El presente trabajo estudia sucesivamente: el dificultoso y aún inconcluso proceso de reconocimiento de la existencia de una dimensión social de la integración; cuáles son los órganos laborales del Mercosur; las propuestas de adopción de normas internacionales laborales del Mercosur, y la estructura y acción sindical en el marco de la integración. Finalmente, intentaremos esbozar algunas conclusiones.

En todo caso, no nos referiremos a las instituciones laborales y a las relaciones de trabajo existentes en los países del Mercosur (instituciones y relaciones nacionales). Sólo abarcaremos las instituciones laborales del Mercosur y las nacientes relaciones de trabajo de esta instancia, que tengan niveles inter, supranacional o regionales, y a las generadas por y para la dinámica del Mercosur, que como se sabe es un bloque económico-social que engloba a cuatro países y genera, por tanto, sus instituciones y vínculos propios que se agregan a aquellos que preexisten en los países que lo conforman.

El reconocimiento de la dimensión social del Mercosur

El Tratado de Asunción, de 26 de marzo de 1991 -instrumento fundador del proceso de creación del Mercosur-, ignoraba casi totalmente la faceta laboral y social que inevitablemente tiene toda experiencia de integración regional. Redactado por diplomáticos y economistas (según expresión de Américo Plá Rodríguez), el Tratado de Asunción sólo previó normas comerciales y orgánicas, sin incluir en los órganos por éstas diseñados, más que representantes de los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes, y más específicamente, sólo de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores.

Lo social no aparece -al menos a simple vista- en el Tratado de Asunción. Tampoco los ciudadanos y sus organizaciones (partidos, sindicatos, asociaciones).

Sin embargo, casi inmediatamente comenzó a gestarse el reconocimiento de la existencia de una dimensión social del Mercosur y consecuentemente, la construcción de su espacio social.

Junto con la reivindicación sindical, el impulso inicial fue dado por la doctrina del Derecho laboral que rápidamente puso de manifiesto la existencia, en el propio texto del Tratado de Asunción, del germen jurídicamente legitimante de la construcción del espacio social del Mercosur. Esa simiente fue encontrada en el Prefacio del Tratado, que incluía entre sus objetivos, el «desarrollo económico con justicia social» y la mejora «de las condiciones de vida» de la población. Estas referencias dieron pie a la difusión de diversas opiniones que fundamentaban jurídicamente la necesidad de que el Mercosur dispusiera de órganos con competencia laboral, adoptara normas laborales y diera lugar a la participación de trabajadores y empleadores.

Esta iniciativa académica fue acompañada de un acto político. El 9 de mayo de 1991 -o sea, apenas un mes y medio después de la firma del Tratado de Asunción-, los Ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, emitieron la Declaración de Montevideo, en la cual señalaban: (1º) la necesidad de atender los aspectos laborales del Mercosur, para que éste se acompañara efectivamente del mejoramiento de las condiciones de trabajo; (2º) la propuesta de creación de un subgrupo de trabajo sobre asuntos laborales, dentro de la estructura orgánica del Mercosur; y (3º) la iniciativa de estudiar la posibilidad de adoptar una Carta Social del Mercosur. Sin decirlo, la

Declaración dejaba en evidencia que el Tratado de Asunción no sólo había desplazado a la ciudadanía y a las organizaciones sindicales, sino que incluso había desplazado a los mismos órganos gubernamentales específicamente competentes en la materia laboral.

La «ofensiva» sociolaboral obtuvo su primer fruto en ese mismo año, cuando el Grupo Mercado Común creó, por resolución 11/91, el Subgrupo de Trabajo 11, sobre «Asuntos laborales», que más tarde se denominaría de «Relaciones laborales, empleo y seguridad social». Dicho Subgrupo de trabajo fue la primera institución laboral del Mercosur, aunque, por cierto, contingente y subordinada al Grupo Mercado Común, órgano integrado por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía. Aún así, durante un par de años a partir de su primera sesión, que tuviera lugar el 27 de mayo de 1992, este Subgrupo tuvo una acción pujante y un destacado funcionamiento tripartito.

El 17 de diciembre de 1994 se suscribe el Protocolo de Ouro Preto, que establece la estructura orgánica definitiva del Mercosur. Ella privilegia -nuevamente y ahora definitivamente-, lo diplomático y económico, de conformidad con el esquema que se adjunta como anexo al final de este trabajo: los órganos decisorios se integran con los Poderes Ejecutivos, y dentro de éstos con los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores, o sus representantes. Pero la novedad verdaderamente trascendente que introduce el Protocolo de Ouro Preto, es la previsión, en la estructura orgánica definitiva del Mercosur, de dos órganos que podrían ser considerados de representación ciudadana: la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social.

Este último es el único órgano laboral permanente de la estructura definitiva del Mercosur. Su constitución y puesta en funcionamiento supusieron la consagración formal de la participación de los sectores sociales en la integración regional.

El reconocimiento de la dimensión social del Mercosur y de la consecuente necesidad de construir su espacio social quedó plasmado en el «Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2.000», aprobado por Decisión Nº9/95 del Consejo Mercado Común, el que por una parte, reconoce que «la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad», atribuyendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Consultivo Económico - Social, la función de garantizar «la adecuada participación de los sectores involucrados». Por otra parte, el referido programa señala la necesidad de elaborar propuestas de desarrollo de la dimensión social del Mercosur (párrafos 3.2 de los capítulos I y II).

Es necesario agregar que, en este proceso -inconcluso e insuficiente- de definición y construcción del espacio social del Mercosur, las organizaciones sindicales desempeñaron un papel muy importante, especialmente a través de la Comisión Sindical del Mercosur de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

Los órganos laborales del Mercosur

El Protocolo de Ouro Preto establece la estructura orgánica definitiva del Mercosur, manteniendo los dos órganos principales que ya habían sido constituidos por el Tratado de Asunción y que habían funcionado durante el período de transición, y previendo la constitución de otros nuevos.

Estos órganos originales y provisionales que devinieron definitivos o permanentes, son el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El Consejo Mercado Común es el órgano

superior del Mercosur, al que corresponde la conducción política y que está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados parte, sin perjuicio de que, por lo menos cada seis meses, sesiona con la participación de los presidentes. El Consejo Mercado Común adopta, por unanimidad, decisiones obligatorias para los Estados parte.

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur, integrado por representantes de los gobiernos nacionales y coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Sus resoluciones, adoptadas por unanimidad, son obligatorias para los Estados parte.

Además, el Protocolo de Ouro Preto prevé la creación de otros órganos, como la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social, así como la Secretaría Administrativa.

Como ya se dijo, la representación gráfica de la estructura orgánica del Mercosur, de conformidad con las previsiones del Protocolo de Ouro Preto, se incluye como anexo al final de este trabajo.

A su vez, durante el período de transición se habían ido constituyendo, en el marco del Grupo Mercado Común, comisiones ad hoc y subgrupos de trabajo especializados en diversos temas, entre los cuales se destacó la gestión del Subgrupo de Trabajo 11 sobre Relaciones laborales, empleo y seguridad social, que tuviera una valiosa actuación hasta 1994 y que fuera luego reconstituido por la resolución N°20/95 del Grupo Mercado Común, como Subgrupo de Trabajo 10 sobre Asuntos laborales, empleo y seguridad social.

El grupo Mercado Común también previó el funcionamiento de reuniones de Ministros, entre las cuales, de Ministros de Trabajo. En consecuencia, los órganos laborales del Mercosur son, por el momento, dos o a lo sumo tres: el ex Subgrupo de Trabajo N° 11 (actualmente, N° 10) que actúa dentro de la estructura del Grupo Mercado Común, y el Foro Consultivo Económico-Social, órgano permanente, de representación de los sectores económicos y sociales, previsto en el propio Protocolo de Ouro Preto. A ellos se suman -si es que se les puede calificar de órganos-, las reuniones de Ministros de Trabajo.

El Subgrupo 10 sobre Asuntos laborales, empleo y seguridad social

El Subgrupo de Trabajo 10 sobre Asuntos laborales, empleo y seguridad social no es más que la reconstitución, por resolución N°20/95 del Grupo Mercado Común, de lo que fue el Subgrupo 11, de Relaciones laborales, empleo y seguridad social, de muy importante actuación hasta 1994.

En efecto, el funcionamiento de este Subgrupo 11, mientras actuó, fue fundamental. En su seno se constituyeron ocho comisiones que trataron los siguientes asuntos: (1) relaciones individuales de trabajo, (2) relaciones colectivas de trabajo, (3) empleo, (4) formación profesional, (5) salud y seguridad en el trabajo, (6) seguridad social, (7) sectores específicos, y (8) principios.

Uno de los aspectos más destacados del Subgrupo de Trabajo N° 11 fue su funcionamiento tripartito. Tanto el Subgrupo como cada una de sus comisiones sesionaban no sólo con delegados gubernamentales -provenientes de los Ministerios de Trabajo-, sino también con nutridas representaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, llegando, generalmente, a adoptar sus recomendaciones por consenso. La representación sectorial era asumida por las principales centrales sindicales y empresariales de cada país.

Los avances y logros de las diversas comisiones del Subgrupo de Trabajo N° 11 fueron desparejos, aunque en promedio, en nuestra opinión, importantes y alentadores. Destacan la recomendación de ratificación de un elenco mínimo común de convenios internacionales del trabajo por parte de los cuatro países y los debates sobre la adopción de una Carta Social del Mercosur, aspectos a los que se hará alusión más adelante. Sin perjuicio de ello, parece claro que el Subgrupo y sus comisiones fueron, durante varios años, la única instancia de participación tripartita en la consideración de los aspectos laborales del Mercosur; esa circunstancia, por sí sola, lo hacía muy valioso, tal como se pudo percibir cuando dejó de sesionar en el último trimestre de 1994.

Como va dicho, la resolución N°20/95 del Grupo Mercado Común reconstituyó el Subgrupo 11, con leves (¿e innecesarios?) cambios de número y nombre. El nuevo Subgrupo tuvo su primera sesión en octubre de 1995, y experimentó dificultades para reeditar la dinámica anterior, aunque si ha mantenido el funcionamiento tripartito. En todo caso, la concreción más importante del Subgrupo 10 hasta el momento, fue la aprobación de un anteproyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (Recomendación N°3/95), cuya vigencia efectiva dependerá, todavía, de la ratificación por los parlamentos nacionales.

El Foro Consultivo Económico-Social

El Foro Consultivo Económico-Social, previsto en los artículos 28 a 30 del Protocolo de Ouro Preto, es el único órgano, de competencia laboral, de entre los previstos como permanentes en los tratados constitutivos del Mercosur, ya que, como surge de lo antes expuesto, el actual Subgrupo de Trabajo N° 10 ha sido creado por resolución del Grupo Mercado Común («Derecho derivado» en la terminología europea) y forma parte de la estructura interna de éste. Lo mismo sucede con las reuniones de Ministros de Trabajo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Protocolo, el FCES es un «órgano de representación de los sectores económicos y sociales».

La misma disposición establece que el FCES «estará integrado por igual número de integrantes de cada Estado parte», con lo cual se aparta del modelo del Comité de la Unión Europea.

El artículo 29 aclara que tendrá «función consultiva», lo cual viene dado desde su propio nombre: si bien lo normal, en Derecho comparado, es que los Comités o Consejos Económicos y Sociales sean consultivos y no ejecutivos o decisorios, no lo es que este carácter se incluya en la denominación del órgano.

En esa misma disposición se establece que el FCES «se manifestará mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común», órgano ejecutivo del Mercosur. O sea que lo que en otros C.E.S. son dictámenes, en este caso se denominarán recomendaciones, de conformidad con el carácter consultivo de las funciones del órgano emisor.

Finalmente, el artículo 30 dispone que «el Foro Consultivo Económico-Social someterá su Reglamento Interno al Grupo Mercado Común, para su homologación». De tal forma, el FCES redactaría su propio reglamento interno, el que no requeriría de aprobación ni autorización en otra instancia, salvo la mera homologación por el Grupo Mercado Común.

A partir de esta disposición y en ejercicio de su autonomía colectiva, las organizaciones sindicales y cámaras de empleadores de los cuatro países del Mercosur, negociaron un Reglamento

interno y constituyeron el Foro Consultivo Económico-Social. Así, comenzaron por formar «Secciones nacionales del FCES», cada una con su propia conformación, no necesariamente igual a las otras. Definieron que cada Sección nacional designaría nueve representantes al FCES del Mercosur, el que, de tal forma, suma un total de 36 miembros. En cada representación nacional se observa el principio de paridad numérica entre representantes de empleadores y trabajadores. Observado este principio, cada Sección nacional determina si incluye a otros sectores (consumidores, ambientalistas, estudiantes, etc.), así como -en caso afirmativo- el peso de éstos en la respectiva delegación.

En su segunda reunión plenaria, celebrada en Río de Janeiro los días 30 de octubre y 1 de noviembre de 1996, el Foro fijó una extensa nómina de temas a abordar y sobre los cuales emitir, eventualmente, dictámenes de oficio. En esa larga lista, en la que predominan temas económico-sociales en el sentido amplio de la expresión sobre los asuntos específicamente laborales, se comenzaron a discutir los relacionados con la política de empleo, la política industrial, las relaciones con ALADI y con el ALCA, y la protección del consumidor.

En su tercera reunión, celebrada en Asunción los días 21 y 22 de abril de 1997, emitió sus dos primeras recomendaciones, sobre el ALCA (Nº1) y sobre Barreras no tarifarias y trabas burocráticas en el Mercosur. A su vez, en la cuarta reunión plenaria llevada a cabo en Montevideo, los días 4 y 5 de septiembre de 1997, el FCES aprobó las recomendaciones Nºs 3.4 y 5, sobre «Negociaciones del Mercosur con los demás países de ALADI», «Medidas unilaterales de los gobiernos que puedan afectar el comercio intrazona», y sobre «Políticas de promoción del empleo», respectivamente.

Como surge de lo expuesto, el FCES recién comienza a funcionar, sin perjuicio de lo cual, su carácter meramente consultivo y los antecedentes prácticos europeos hacen temer que por sí solo, este órgano sea insuficiente para garantizar la construcción de un sólido espacio social del Mercosur, y para asegurar una efectiva participación social en la integración. En otras palabras, el reconocimiento de la ciudadanía laboral en el Mercosur no estará asegurada con la sola existencia del FCES.

El déficit democrático no se presenta sólo en relación con el FCES, que emite recomendaciones al Grupo Mercado Común, órgano de composición no-social. Más grave aún es la circunstancia de que, según el artículo 26 del Protocolo de Ouro Preto, «la Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá recomendaciones al Consejo Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común»; esta cuasi dependencia del órgano parlamentario del Mercosur respecto de órganos de composición ministerial, no sólo es de muy dudosa constitucionalidad en todos y cada uno de los Estados parte, sino que además pone de relieve la subordinación de la participación ciudadana a las fuentes de poder decisorio, monopolizadas por las áreas económica y diplomática de los Poderes Ejecutivos Nacionales.

Las reuniones de Ministros de Trabajo

Las decisiones 5/91 y 1/95 del Grupo Mercado Común, previeron la celebración de reuniones de los Ministerios de Economía (y Presidentes de los Bancos Centrales), Educación, Justicia, Agricultura y Trabajo, «para el tratamiento de los asuntos vinculados al Tratado de Asunción, en las respectivas áreas de competencia».

En ese marco se han celebrado diversas reuniones de Ministros de Trabajo del Mercosur, cuya utilidad se visualizó en el lapso que medió entre el cese del Subgrupo N°11 y la puesta en funcionamiento de su sucesor, el Subgrupo N°10.

Su carácter flexible -si no inorgánico-, su aperiodicidad, y la existencia de contactos frecuentes y fluidos entre los Ministerios de Trabajo de los Estados parte del Mercosur, contruyen para que la importancia de estas reuniones de Ministros dependa, fundamentalmente, de factores coyunturales.

La creación de normas laborales internacionales del Mercosur

El Mercosur no ha generado por el momento, un Derecho laboral supra o internacional propio, aunque el ya citado «Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2.000» establece que «la evolución del proceso de integración demanda el examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales». El tema ha estado presente, muy protagonicamente, en los trabajos de la Comisión N°8 (Principios) del ex-Subgrupo de Trabajo N°11. La Comisión de Principios del ex-Subgrupo 11 llegó a recomendar la ratificación en común, por los cuatro países del Mercosur, de un elenco de convenios de la OIT que constituirían así, una normativa laboral internacional mínima común, y a debatir la probabilidad de adopción de una Carta Social del Mercosur. Ambas iniciativas habían sido propuestas por el profesor

Héctor-Hugo Barbagelata, en un informe que le encargara la OIT. Por otro lado, el Convenio Multilateral de la Seguridad Social es la primera norma internacional sustantiva de Derecho del Trabajo y Seguridad Social aprobada directamente por el Mercosur.

La ratificación de un elenco mínimo común de convenios de la OIT

La ya mencionada Comisión N°8 (Principios), del ex-Subgrupo de Trabajo N°11 del Mercosur recomendó la ratificación, por los cuatro Estados miembros, de un mismo elenco mínimo de convenios internacionales del trabajo. Esta nómina, negociada tripartitamente, incluye 34 convenios de la OIT y se incluye como anexo al final de este trabajo, indicándose los convenios ya ratificados por cada uno de los países (R) y los aún no ratificados por algunos de ellos (S).

Se trata de una nómina no cerrada, que se puede ampliar con nuevas recomendaciones, y que incluye a muchos convenios verdaderamente relevantes, como los Nos. 11, 98, 135, 151 y 154 sobre libertad sindical y negociación colectiva, el N°144 sobre consulta tripartita en asuntos relacionados con la OIT, los Nos. 100, 105 y 111 sobre igualdad, trabajo forzoso y no discriminación, los Nos. 1 y 30 sobre limitación de la jornada, el N°14 sobre descanso semanal, los Nos. 26 y 95 sobre salarios, y otros sobre seguridad e higiene, inspección del trabajo y readaptación profesional.

La finalidad es la de crear un piso mínimo de protección de los derechos de los trabajadores de la región, válido en toda la dimensión geográfica de ésta. Es obvio que no se apunta a crear un Derecho supranacional, sino a establecer, a través de la coincidencia de los convenios internacionales ratificados por cada país, un Derecho internacional del trabajo común o uniforme por coincidencia.

Tal como se adelantó y se puede constatar en el Anexo, de la lista consensuada de 34 convenios a ratificar en común, hay doce que ya estaban ratificados por los cuatro países del Mercosur, al 10 de junio de 1995.

Ellos son los siguientes:

- | | |
|----|--|
| Nº | 11, sobre sindicalización en la agricultura, |
| Nº | 14, sobre descanso semanal, |
| Nº | 26, sobre salario mínimo, |
| Nº | 29, sobre trabajo forzoso, |
| Nº | 81, sobre inspección del trabajo, |
| Nº | 95, sobre protección del salario, |
| Nº | 98, sobre libertad sindical y negociación colectiva, |
| Nº | 100, sobre igualdad de remuneración, |
| Nº | 105, sobre abolición del trabajo forzoso, |
| Nº | 111, sobre igualdad y no discriminación, |
| Nº | 115, sobre protección contra radiaciones, y |
| Nº | 159, sobre readaptación profesional. |

Su importancia radica en que, por el momento, constituyen todo el Derecho internacional del trabajo sustancial del Mercosur.

¿Una Carta Social del Mercosur?

Ya la Declaración de los Ministros de Trabajo de los países miembros del Mercosur dada en Montevideo el 9 de mayo de 1991 -que subrayara en ese entonces la necesidad de «atender los aspectos laborales del Mercosur» y constituyera el antecedente inmediato de la creación del ex-Subgrupo de Trabajo Nº 11 -, aludía a la conveniencia de estudiar la viabilidad de adoptar una Carta Social del Mercosur.

De conformidad con las ya referidas recomendaciones del profesor Barbageiata, sumada a la ratificación en común de ciertos convenios de la OIT, la Carta Social vendría a complementar la red de protección internacional de los derechos de los trabajadores del Mercosur.

La comisión Nº8 (Principios) del ex-Subgrupo de Trabajo Nº 11 del Mercosur acordó estudiar la viabilidad de proyectar una Carta Social o Carta de Derechos Fundamentales en materia laboral del Mercosur, la que, en principio, podría constar en un Protocolo adicional al Tratado de Asunción, que debería ser ratificado por cada Estado parte, y constituyó una subcomisión tripartita con ese cometido. Tanto ésta como la doctrina iniciaron y elaboraron estudios sobre los eventuales caracteres, contenido y eficacia de una tal Carta Social. Existe un detallado anteproyecto elaborado por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, denominado «Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur. Propuesta de los trabajadores». Los debates y estudios han considerado los derechos a incluir en la Carta, la eficacia de la misma y los mecanismos de control, incluida la posibilidad de aplicación de sanciones por incumplimiento y/o de creación de algún tipo de tribunal internacional, lo que podría llegar a introducir cierto grado de supranacionalidad.

Sin embargo, todo esto no ha superado la etapa de las negociaciones, las cuales, además, quedaron suspendidas cuando dejó de actuar el ex-Subgrupo Nº11 del Mercosur. Desde ese mo-

mento, la iniciativa de la Carta Social perdió parte del impulso político de que había gozado unos años atrás, aunque creemos que tarde o temprano el Mercosur terminara dotándose de una Carta o Declaración del tipo de las europeas.

Así, luego de muchas hesitaciones, en su reunión de los días 19 a 22 de agosto de 1997, llevada a cabo en Montevideo, el Subgrupo N° 10 reincorporó el tema en su agenda, constituyendo un grupo ad hoc de integración tripartita a razón de un representante por cada sector y país, el que debería «analizar las diversas propuestas tendientes a la aprobación de un instrumento que contenga un núcleo duro de derechos fundamentales, y un mecanismo de supervisión con participación de los sectores sociales» (acta N°2/97, de la V Reunión del SGT 10). Dicho grupo se ha abocado a la discusión de un eventual «Protocolo Sociolaboral del Mercosur.»

Por lo demás, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur se expidió en varias oportunidades, recomendando la aprobación de una Carta Social del Mercosur, tema que también figura en la agenda del Foro Consultivo Económico-Social.

Una alternativa a la Carta Social, que se ha discutido en alguno de los países miembros del Mercosur, sería la de adoptar una técnica análoga a la del Acuerdo Laboral Complementario del TLC: un mecanismo de control de la efectiva aplicación de las normas laborales nacionales, sin creación de un cuerpo de normas o principios supra o internacionales. De todos modos, una alternativa de este tipo requeriría que una fuente internacional estableciera ese compromiso de cumplimiento, así como alguna forma supra o internacional de control. Y en todo caso, el «Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2.000» establece ambas posibilidades no como alternativa sino como acciones acumulativas: por una parte, señala, como ya se dijo, que «la evolución del proceso de integración demanda el examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales», para luego agregar que «asimismo se estimulará una mayor cooperación en lo referente al cumplimiento y control de normas laborales» (párrafo 3.2 del capítulo II).

El Convenio multilateral de Seguridad Social del Mercosur

El Subgrupo de Trabajo N°10, el Grupo Mercado Común y el Consejo han dado aprobación a un proyecto de Convenio multilateral de Seguridad Social del Mercosur, y a un proyecto de Acuerdo Administrativo para su aplicación.

El convenio dispone que los derechos de seguridad social previstos en este documento «se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Contratantes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos estando sujetos a la mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados».

En general, este documento recoge los principios materiales básicos del Derecho internacional de la Seguridad social, a saber: aplicación de la ley del lugar de ejecución, igualdad, conservación de derechos adquiridos, totalización y prorrateo.

En efecto, los artículos 4 y 5 del convenio disponen que la legislación aplicable será, de conformidad con los referidos principios, la del lugar donde el trabajador realice su actividad, con las excepciones habituales del profesional, técnico, directivo o similar trasladado por lapsos limitados, los trabajadores de determinadas empresas de transporte y los miembros de las representaciones diplomáticas y consulares.

El principio de igualdad o no discriminación entre nacionales y extranjeros están plasmados en el ya citado artículo del convenio, que reconoce a trabajadores, familiares y asimilados que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados contratantes, los mismos derechos y obligaciones que a los nacionales.

El principio de conservación de los derechos adquiridos no está consagrado a texto expreso, pero su recepción dimana de la proclamación, ésta sí expresa, de los principios de aplicación de aquél, cual son el de totalización y el de prorrata.

La totalización de períodos de seguro o cotización supone que «los períodos de seguro o cotización cumplidos en los territorios de (cualquiera de) los Estados contratantes serán considerados para la concesión de las prestaciones», a cuyos efectos también se prevé el criterio de la distribución «a prorrata» de los costos de las prestaciones (art.7), que consiste en dividir el costo total del beneficio entre los países en los cuales él fue generado en proporción al tiempo trabajado (y cotizado) por el beneficiario o causante en cada uno de ellos.

El convenio también contiene normas especiales sobre las prestaciones de salud para los trabajadores trasladados temporalmente, y sobre los regímenes de pensiones de capitalización individual, entre otros aspectos.

Corresponde destacar la previsión de que los documentos a utilizarse para la aplicación del convenio no requerirán traducción oficial, visado o legalización consular, siempre que se hayan tramitado con la intervención de una Entidad gestora u organismo de enlace nacional (art. 13), así como la norma que prevé la constitución de una Comisión Multilateral Permanente, de aplicación e interpretación del convenio (art. 16).

Como adelantáramos supra, párrafo 2.1 in fine, este convenio, que ya ha sido aprobado por los órganos competentes del Mercosur, requiere aún, para entrar en vigencia, la ratificación parlamentaria de los cuatro Estados del Mercosur.

Estructura y acción sindicales en el Mercosur

Ya se ha dicho (supra, N°1 in fine), que la acción sindical ha sido uno de los incentivos fundamentales al incipiente desarrollo de la dimensión social del Mercosur. Aquella será, asimismo, indispensable para una eventual maduración del reconocimiento pleno de esta dimensión.

Pero la eficacia de una acción sindical encaminada a la construcción del espacio social del Mercosur requiere de un redimensionamiento del sindicato y de su actividad.

En efecto, la puesta en marcha del Mercosur como zona de libre comercio y unión aduanera, así como su tendencia a constituirse en una nueva entidad política más o menos unitaria, provocan la internacionalización del contexto geográfico, político y económico de las relaciones laborales. En otras palabras, se internacionaliza el escenario de las relaciones laborales, y ese nuevo escenario internacionalizado requiere de actores sociales también internacionalizados.

El contexto internacional (la región integrada) requiere de una acción sindical internacional (regional), y ésta no es posible sin actores internacionalizados (regionales).

Los sindicatos de los países del Mercosur lo comprendieron rápidamente y recurrieron a un

instrumento preexistente al Tratado de Asunción: la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, que cubría no sólo a los países del Mercosur, sino también a Bolivia y Chile. Dentro de esa instancia de coordinación ya existente, se conformó la Comisión Sindical del Mercosur, lo que coadyuvó al relanzamiento y revitalización de la Coordinadora, que centró eficazmente su accionar en el Mercosur.

La Coordinadora tuvo una muy intensa y eficaz acción en el ex-Subgrupo de Trabajo N° 11 del Mercosur, así como en la autoconstitución del Foro-Consultivo Económico-Social. Hoy mantiene una presencia permanente, tanto en el Foro como en el Subgrupo N°10.

La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y su Comisión Sindical del Mercosur siguen siendo, todavía, instancias de coordinación, sin llegar a constituir una verdadera organización internacional con estructura y autoridades propias. Este es un paso pendiente y necesario.

Las organizaciones de empleadores, por su parte, reaccionaron más tardíamente al redimensionamiento del escenario. Recién en 1994 se creó el Consejo Industrial del Mercosur, y en 1995 el Consejo de Cámaras de Comercio del Mercosur, órganos coordinadores, no sólo de creación más reciente, sino también de presencia menos activa que la sindical.

Parece muy claro que el fortalecimiento de estas estructuras es una «conditio sine qua non» para la efectiva participación de los trabajadores y empleadores en la integración regional. El reconocimiento de la ciudadanía laboral en el Mercosur depende, en buena medida, de que existan estructura y acción sindicales apropiadas.

Y ello por dos razones. En primer lugar, porque la acción sindical eficaz y del nivel adecuado es uno de los factores indispensables para que la dimensión social de la integración no sea definitivamente desplazada por la faceta puramente comercial. Y en segundo término, porque la estructura sindical regionalizada y con objetivos regionales es fundamental para generar otros institutos de participación laboral, en especial, la negociación colectiva regional.

En efecto, la regionalización de la economía y la política, por un lado, y la de las estructuras y la acción sindical por el otro, llevará, tarde o temprano, a que se verifiquen casos de negociación colectiva regional y de conflictos colectivos del mismo nivel.

Hay quienes dicen que será un conflicto colectivo que afecte a varios o todos los países del Mercosur el que provocará el surgimiento de la negociación colectiva de ese ámbito, para solucionarlo.

Pero sea cual sea el orden genético conflicto-negociación (que en última instancia puede ser visto como el problema del huevo o la gallina), lo cierto es que el horizonte de las relaciones laborales del Mercosur muestra, necesariamente, una negociación colectiva «mercosureña». Podría tratarse de una negociación colectiva de empresa (empresa o conjunto económico instalada en más de uno de los países del Mercosur), así como de una negociación colectiva de actividad y aún de un acuerdo marco o pacto social de cúpula, como los «dictámenes comunes» que en la Unión Europea acuerdan la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Unión Industrial de la Comunidad Europea (UNICE).

De hecho, la dinámica de negociación cupular entre centrales sindicales y cámaras empresariales en el Foro Consultivo Económico-Social, puede facilitar los contactos y el relacionamiento

personal e institucional indispensables para abrir alguna de las puertas de acceso a futuros convenios colectivos o acuerdos sociales del Mercosur.

En todo caso, una cosa es cierta. Junto a los sistemas nacionales de relaciones laborales de Argentina, de Brasil, de Paraguay y de Uruguay, ya se está desarrollando un sistema de relaciones laborales del Mercosur: se trata de un escenario superpuesto a aquellos cuatro, que funciona simultáneamente y que interactúa con ellos, pero que tiene sus propios actores y su propia dinámica.

Conclusiones

El Mercosur ha tenido un rápido desarrollo en tanto zona de libre comercio y unión aduanera. En cuanto bloque comercial internacional no puede ser calificado sino como muy exitoso, hasta el momento. Lanzado en 1991, ya constituye, en efecto, una de las dos únicas uniones aduaneras regionales existentes en el mundo. En pocos años, el comercio intraregional creció espectacularmente y el conjunto comienza a cobrar prestancia en el exterior como entidad unitaria: la negociación - actualmente en curso- de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea es un ejemplo de ello.

Sin embargo, el Mercosur no ha desarrollado su dimensión social de manera análoga.

En efecto, el Tratado de Asunción, de 1991, ignoró por completo el aspecto sociolaboral, no obstante lo cual, casi de inmediato comenzó a construirse un espacio social del Mercosur. Fueron hitos fundamentales en ese proceso, la acción sindical, a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, la de los Ministerios de Trabajo, y la de la doctrina laboral, así como la creación del Subgrupo de Trabajo N° 11 del Mercosur (hoy Subgrupo N° 10) y del Foro Consultivo Económico-Social.

Hoy por hoy, estos son los únicos órganos -propiamente dichos- especializados en materia laboral del Mercosur y, por consiguiente, el único espacio institucional abierto a la participación de trabajadores y empleadores en la integración regional.

Paralelamente, las propuestas y debates sobre la adopción de normas internacionales laborales sustanciales del Mercosur, no han superado la etapa propositiva, a tal punto que todo el Derecho laboral internacional sustancial del Mercosur se circunscribe a los doce convenios de la OIT ratificados por los cuatro países parte.

Por lo demás, y tal como se subrayó oportunamente, el déficit participativo del Mercosur no se limita a los actores del sistema de relaciones laborales, sino que se extiende a la ciudadanía en su conjunto. La posición relativamente subordinada en que el Protocolo de Ouro Preto coloca a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Consultivo Económico-Social, es una clara demostración al respecto. Los únicos órganos de participación ciudadana del Mercosur no tienen ninguna primacía -mas bien todo lo contrario- sobre los órganos técnicos -económicos y diplomáticos- de ejecución.

El subdesarrollo del espacio social del Mercosur no lo es sólo en comparación con la Unión Europea, sino incluso en relación con el TLC (Tratado de Libre Comercio entre Canadá, México y U.S.A.), lo que no deja de ser llamativamente contradictorio. En efecto, el Mercosur que, como hemos dicho y reiterado, constituye ya una unión aduanera y aspira a ser en poco tiempo un merca-

do común, no ha logrado dar a luz, aún, una normatividad laboral propia. Mientras tanto, el TLC, que no es sino un acuerdo de libre comercio que no aspira a pasar a un estadio superior de integración, dispone, sin embargo, de un Acuerdo laboral complementario y mecanismos de control en funcionamiento.

Llegados a ese punto, se percibe una interesante aunque relativa coincidencia con la Unión Europea. En efecto, luego de un largo proceso de construcción del mercado único y de su dimensión política y social, hoy Europa se enfrenta a la preocupación de constatar que esa construcción no tiene un funcionamiento lo suficientemente democrático. Se cree percibir una cierta contradicción entre el objetivo (una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos) y los medios utilizados: diplomacia y comercio; y se reflexiona sobre la necesidad de que los ciudadanos participen más de la Europa institucional, la que así recuperaría su plena legitimidad democrática. Se sostiene que para ello, sería necesario implicar a los Parlamentos de los Estados miembros en todos los mecanismos de elaboración y control de decisiones y profundizar la presencia de los partidos, sindicatos y asociaciones, en pos de una «refundación» democrática de la Unión.

Habría que preguntarse si el Mercosur, que recién comienza a organizarse, se está constituyendo con ese mismo déficit democrático «ab initio»: dificultoso reconocimiento de su dimensión social, escasos espacios institucionales para la participación ciudadana y sindical, relegamiento de estos a un nivel secundario.

Pero como siempre, es más fácil hacer el diagnóstico que promover la acción correctiva. De constatare la existencia de tal déficit, la rectificación democrática y participativa del Mercosur difícilmente provendría de sus actuales centros de decisión técnico-comerciales. No quedaría sino apostar a la acción de los sindicatos, de los Ministerios de Trabajo, de los Parlamentos y de los partidos políticos.

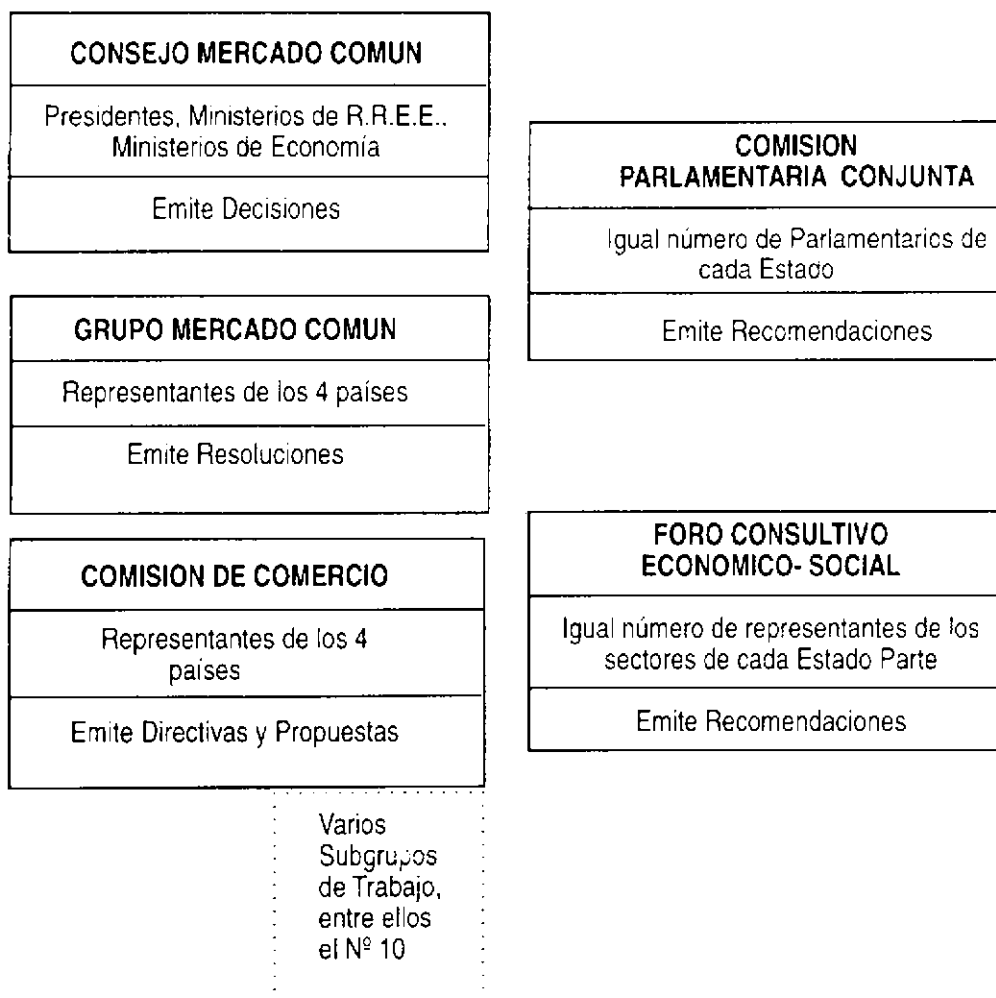
Se está desarrollando - y tarde o temprano madurará - un sistema de relaciones laborales del Mercosur, de dimensión o nivel regional-internacional.

La constitución de entidades sindicales internacionales o de instancias de coordinación entre las organizaciones nacionales son el primer paso - insuficiente pero indispensable hacia la creación de actores internacionales, esto es, sujetos sindicales de estructura y dimensión adecuada al nuevo escenario regional.

Los pasos posteriores serán, tarde o temprano, la consolidación de esas estructuras sindicales «mercosureñas», y la aparición - en orden cronológico no previsible - de convenios colectivos plurinacionales y de conflictos colectivos del mismo nivel.

De conformidad con las particularidades latinoamericanas, y a diferencia de la acontecido en la Unión Europea, es probable que la participación de los trabajadores en las empresas tarde mucho más en aparecer en el escenario del Mercosur. Pero en cambio, la «macro-participación» está ya institucionalizada en el Foro Consultivo, que a pesar de sus debilidades, genera efectos «de demostración» y «de entrenamiento» no despreciables.

ESTRUCTURA ORGANICA DEL MERCOSUR



**RECOMENDACIONES DEL EX-SGT N°11 DEL MERCOSUR
LISTA CONSENSUADA DE CONVENIOS DE LA OIT
A RATIFICAR POR LOS PAISES DEL MERCOSUR**

CONVENIOS		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
N°	TEMA				
1	Horas de trabajo (industrial)	R	S	R	R
11	Derecho de asociación (agricultura)	R	R	R	R
13	Cerusa (pintura)	R	S	S	R
14	Descanso semanal (industria)	R	R	R	R
19	Igualdad de tratamiento (accidentes del trabajo)	R	R	S	R
22	Enrolamiento de la gente de mar	R	R	S	R
26	Métodos para la fijación de salarios mínimos	R	R	R	R
29	Trabajo forzoso	R	R	R	R
30	Horas de trabajo (comercio y oficinas)	R	S	R	R
77	Examen médico de los menores (industria)	R	S	R	R
78	Examen médico de los menores (trabajos no industriales)	R	S	R	R
79	Trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales)	R	S	R	R
81	Inspección del trabajo	R	R	R	R
90	Trabajo nocturno de los menores (industria)	R	S	R	R
95	Protección del salario	R	R	R	R
97	Trabajadores migrantes	S	R	S	R
98	Derecho de sindicación y negociación colectiva	R	R	R	R
100	Igualdad de remuneración	R	R	R	R
105	Abolición del trabajo forzoso	R	R	R	R
107	Poblaciones indígenas y tribales	R	R	R	S
111	Discriminación (empleo y ocupación)	R	R	R	R
115	Protección de los trabajadores de las radiaciones ionizantes	R	R	R	R
119	Protección de la maquinaria	S	R	R	R
124	Examen médico de los menores (trabajos subterráneos)	R	R	R	S
135	Representante de los trabajadores	S	R	S	S
136	Benceno	S	R	S	R
139	Cáncer profesional	R	R	S	R
144	Consulta tripartita (normas internacionales del trabajo)	R	S	S	R
151	Relaciones de trabajo en la administración pública	R	S	S	R
154	Negociación colectiva	R	R	S	R
155	Seguridad y salud de los trabajadores	S	R	S	R
159	Readaptación profesional y empleo	R	R	R	R
162	Asbesto	S	R	S	S
167	Seguridad y salud en la construcción	S	S	S	S

(R) Ratificado (S) Sin ratificar

EL SINDICALISMO LATINOAMERICANO Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL CONO SUR

Alvaro Padrón, (CCSCS)

INTRODUCCIÓN.

A partir de nuestra experiencia generada por cinco años de participación en la actividad sindical en el Mercosur, tenemos la oportunidad de plantear una serie de reflexiones, las cuales surgen de una necesaria evaluación de lo que ha sido, hasta la hoy, la acción del movimiento sindical en este proceso de integración en los países del Cono Sur de América Latina.

La oportunidad de este evento, y el hecho de tener que preparar una ponencia, exige por un lado, ordenar las ideas que al respecto del tema en debate han estado sueltas o bien disgregadas, algunas propias y otras, la mayoría, de compañeros y compañeras que comparten junto a mí, esta actividad técnico-política y sindical al interior del Mercosur.

Este evento, es también la oportunidad de presentar propuestas y de poder provocar reflexiones, discusiones e iniciativas en un escenario abierto y fraterno de intercambio de opiniones e ideas, sin la rigidez de estructuras orgánicas, ni las ataduras de una representación sindical oficial.

Por tanto, estas próximas líneas deben ser consideradas como reflexiones, dudas, certezas y en el mejor de los casos, algunas propuestas para enriquecer este importante debate, que en el seno del movimiento sindical, toma cada día mas relevancia, y que definirá en gran medida el destino de los trabajadores (as) de esta parte de la región del continente.

Abordaremos nuestra exposición en el marco del siguiente esquema:

- Consideraciones de orden conceptual
- Antecedentes de la participación sindical
- Primeros pasos
- Ouro Preto, un punto de inflexión
- Situación actual, avance o inercia?
- A modo de evaluación
- ¿Qué hacer, cómo y con quiénes?

I-. Consideraciones de orden conceptual.

Es común, oír hablar de globalización, integración regional, libre comercio, etc., como si todos y cada uno de estos términos fuesen sinónimos. Incluso en los discursos sindicales tienden a confundirse entre ellos, como parte de un mismo paquete. Esto es un profundo error, puesto que además de consolidar el discurso dominante de los gobiernos, bloquea y obstaculiza reflexiones fundamentales al interior del mundo sindical en lo referente a definir estrategias y políticas de acción que reflejen los reales intereses de los trabajadores.

La globalización, es un dato de la realidad, que sin embargo, no se abordará en este documento, aunque es imprescindible profundizar este tema en los debates sindicales. Por otro lado, lo interesante para nosotros es el tema de la integración regional como una respuesta a la globalización. Esta idea, que no es nueva, ha tomado particular vigor en los últimos años y en forma particular en nuestro continente. Para la ortodoxia neoliberal, esta estrategia de conformar bloques subregionales de integración, es una forma de neoproteccionismo. Según ellos, se sustituye, la tradicional protección nacional, por fronteras más amplias, incluyendo la de varios países.

Frente a un mundo profundamente desigual, en el que el comercio y las relaciones comerciales, tienen muy poco de «libre» y en el que las grandes potencias económicas ejercen un poder sin límites, la conformación de áreas económicas regionales que pretenden ubicarse en ese mundo de mejor forma, sumando sus capacidades para influir más en esa «ley de la selva», resulta de una lógica indiscutible. Qué el proceso de integración al fundamentalismo neo-liberal no le guste, es otro problema. Qué a los organismos financieros internacionales les parezca mal, no significa que no hay que hacerlo. Qué al gobierno de los Estados Unidos le moleste, en fin, en principio, hasta nos estimula.

Estas tres fuerzas, contrarias hoy a la experiencia del Mercosur, son algunas, no las únicas, buenas explicaciones del carácter progresista, que implica una estrategia de integración. El problema es, que como en muchas otras áreas (reforma del Estado, reformas de los Sistemas de Seguridad Social, reformas laborales, etc.) la iniciativa, la han tomado las fuerzas políticas de la derecha de nuestros países. De este modo, y siendo la integración un instrumento y no un fin en sí mismo, pueden articularse intereses muy diversos en relación de quienes consigan conducirla.

Lo que se entiende como un primer gran acierto del sindicalismo al interior del Mercosur, sin el cual nada hubiese sido posible de realizar posteriormente, es precisamente su postura positiva frente a este proceso de integración. Los trabajadores del MERCOSUR, a la integración, le dijimos que Sí. No discutimos «si el Mercosur sí o no», sino «cómo y para qué». En este sentido, logramos no perder una bandera histórica de los sectores populares y del movimiento sindical, dejándola en manos de los sectores dominantes en nuestros países. Nos pusimos en primera fila, reivindicando la necesidad de impulsar un proceso de integración, pero como elemento clave, planteamos de inmediato un enfoque distinto del mismo. No existe un solo modelo de integración, y el que los trabajadores impulsamos, es muy distinto al que hoy se aplica.

Se trataba y se trata actualmente, no de estar en contra de la integración, sino confrontar modelos de integración. Esto, no es una cuestión abstracta ya que de una correcta caracterización, se deriva la estrategia y la acción a seguir. Esta postura y esta definición por parte del sindicalismo del Cono Sur, le ha brindado credibilidad y respeto para su posterior desarrollo.

II-. Antecedentes de la participación sindical.

A partir de lo ya expresado, surgen a nivel de la actividad sindical tres grandes líneas orientadoras que guiaron nuestras primeras acciones.

1. Actuar en forma conjunta, por intermedio de nuestras centrales sindicales.
2. Exigir espacios de participación sindical en el proceso de integración.
3. Aendar en el Mercosur los temas socio-laborales.

1.- La sensación de que ya no alcanzaba la interpretación de los problemas nacionales sin atender los externos, fue ganando cuerpo en las organizaciones sindicales. En mayor o en menor medida, fuimos asumiendo que cada día más, el escenario, la cancha, el ámbito se ampliaba y sobrepasaba la frontera nacional. No significa esto, que ya nada se resuelve en el país, el punto es, que cada día más cosas se resuelven a partir de lo externo. La necesidad, por lo tanto, de interpretar y responder en ambos niveles, se convertía en una realidad indiscutible.

Pero aún asumiendo esto, el gran desafío en el terreno sindical es lo que se planteó en el primer punto: Actuar en conjunto. Esto es, intentar que la voz sindical no tuviera que expresarse por separado, por cada país, sino que, coincidir en un mismo planteo. Compartir y comprender las diversas realidades, coordinar acciones, elaborar propuestas, en definitiva, actuar conjuntamente, fue la primera prueba de fuego para las Centrales Sindicales de los países del Cono Sur. Precisamente, en momentos de notoria debilidad del sindicalismo a nivel mundial y regional, habría sido incomprensible presentar al actor sindical dividido y descoordinado frente a este importante proceso de integración.

Para alcanzar este objetivo, ya se contaba con un instrumento que facilitó la acción conjunta. Desde 1986 existía la denominada Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), cuyo objetivo fundamental fue el apoyo a los procesos de democratización del Cono Sur y en particular recuperar la libertad sindical en la región. Superadas las dictaduras en nuestros países, la CCSCS vio disminuida su dinámica, recuperándola posteriormente, con la creación del Mercosur en 1991. Esta Coordinadora fue creada por la CGT de Argentina, CUT y CGT de Brasil, COB de Bolivia, CUT de Chile, CUT de Paraguay y el PIT-CNT de Uruguay. Posteriormente se integró a la misma, Fuerza Sindical de Brasil. Con el correr de los años, aun con enormes retrasos y dificultades, nadie duda que este instrumento ha sido clave para que en el Mercosur los trabajadores pudiésemos actuar en conjunto.

2.- En el Tratado de Asunción, entre sus pocas virtudes, no se incluía un enfoque democrático, marginando de todos sus ámbitos al actor sindical. Al parecer, nada tenían que decir los trabajadores sobre este proceso. Resuelta entonces la actuación, conjunta del sindicalismo, parecía lógico que la Coordinadora exigiera espacios de participación, y así se concretó. En sucesivas reuniones y en particular, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en cierta sintonía con los Ministerios de Trabajo de los cuatro países (Ministerios, también marginados), se consiguió crear el denominado Subgrupo de Trabajo N° 11 (SGT 11), encargado de las Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. Fue éste el único espacio de carácter tripartito que existió en el período de transición de 1991 a 1994.

3.- Con la creación de este SGT 11 se consiguió, simultáneamente a la participación, el tercer objetivo sindical, que era agendar los temas socio-laborales en el Mercosur. Fue ahí que este Subgrupo trabajó temas como :

III.- Primeros pasos.

Cada uno de estos temas y otros que fueron agendándose, merecieron un tratamiento determinado. Para las centrales, a pesar que se considerará positiva la propia instalación de este SGT 11 y su consiguiente funcionamiento, la expectativa para el sindicalismo era naturalmente que se avanzara en resultados concretos. Esquemáticamente, la estrategia fue crear condiciones para que en la región, la armonización de las legislaciones fueran hacia arriba y no hacia abajo. Es decir, que en

toda iniciativa que se adoptara, la referencia fuera el mejoramiento de las condiciones de trabajo. Paralelamente, se promovía la elaboración de políticas regionales que se coordinaran con las nacionales, profundizando sustantivamente el proceso de integración en marcha.

Como objetivo fundamental, nos planteamos también la elaboración y posterior aprobación de una Carta Social del Mercosur, que junto a una lista común de convenios de la OIT, estableciera un piso mínimo de derechos por debajo de los cuales, ningún país podría actuar, evitando así el denominado «dumping social».

No son buenas las evaluaciones poco profundas, pero por las limitaciones de este material, podemos decir que los resultados obtenidos de este Subgrupo han sido, muy pobres. Apenas podemos señalar como avances, el conocimiento recíproco de nuestras realidades, y la identificación de los intereses de cada uno de los actores sociales e institucionales, en particular, de empresarios y gobiernos. Pero para acentuar en la autocrítica, corresponde señalar que a nivel sindical durante este período, no supimos priorizar objetivos fundamentales, y nos confundimos en una dinámica de trabajo técnico que a la larga no alcanzó los resultados prácticos esperados.

Más adelante, veremos cuánto ha cambiado esta realidad, pero lo que no podemos eludir, es la sensación de frustración que esta etapa provocó para el actor sindical. Previo a pasar al próximo punto, corresponde señalar que las Centrales Sindicales, de forma despareja, fueron procesando la idea de que no debíamos agotar nuestra participación en el SGT 11. Aún siendo, está la temática prioritaria para nosotros, y la que caracteriza la actividad sindical, intentamos también influir en otros Subgrupos de trabajo en los que se discutían y definían temas trascendentales para los trabajadores.

Fue así que participamos de SGT 7 de Política Industrial, SGR 8 de Política Agrícola, el SGT 9 de Política Energética, de SGT 4 y 5 de Transporte Marítimo y Terrestre. Por un lado, esto significó un avance en el espacio ganado (aún con la poca influencia que conseguimos) pero sobre todo sentó las bases de una estrategia más amplia en lo temático, por parte de la coordinadora.

IV-. Ouro Preto, un punto de inflexión.

Finalizado, el período de transición y tal cual lo señalaran las Centrales Sindicales, quedó demostrada la imposibilidad de constituir un mercado común como se lo proponían, en forma voluntarista, los gobiernos de los países del Mercosur, cuando firmaron en Tratado de Asunción. Fue necesario entonces, redefinir los tiempos y los objetivos de este mercado regional, aprobando para ello, una nueva estructura institucional.

La coordinadora entendió que este era un momento clave del proceso, y produjo luego de varios debates, una propuesta sobre el modelo institucional que ha sido, a mi entender, uno de los mejores documentos del sindicalismo en el Mercosur. A partir de la denuncia del déficit social y del déficit democrático que presentaba el Mercosur, así como su enfoque puramente comercial, las centrales sindicales propusimos:

- la creación de una Comisión de Asuntos Productivos, que equilibrara el papel de la Comisión de Comercio,
- el fortalecimiento de la Comisión Parlamentaria conjunta para romper con la hegemonía de los Poderes Ejecutivos en el proceso,
- la creación de un Foro Consultivo Económico y Social (FCES), integrado por las

- organizaciones de la Sociedad civil, entre ellas la, de los trabajadores y.
- la constitución de un organismo jurisdiccional para el arbitraje de los conflictos que el proceso provocaba.

De esta propuesta conseguimos sólo la creación del Foro Consultivo Económico y Social, que aún siendo el tema que más importaba a las Centrales, dejó pendientes un gran número de desequilibrios que se hubieran podido encausar, si se creaban los otros instrumentos. El Foro Consultivo Económico y Social ha significado un nivel nuevo de participación sindical, ya que el mismo tiene tres grandes características que lo diferencian de la anterior experiencia:

- a) Es una de las seis instituciones del Mercosur, por lo que su peso institucional es mucho mayor que un Subgrupo.
- b) Tiene como temática, lo económico y lo social, lo cual es prácticamente todo lo que a los trabajadores nos interesa.
- c) No está integrado por los Gobiernos, sino que en él se representan: trabajadores, empleadores y sectores diversos (consumidores, cooperativistas, profesionales, etc).

El Foro en más de un año, ha cumplido las siguientes etapas:

- Aprobación de su reglamento interno.
- Definición de una agenda general y otra priorizada.
- Forma de tratamiento y resolución de los temas.
- Relacionamiento institucional dentro y fuera del Mercosur.

A partir de la constitución de secciones nacionales, el Foro se ha ido consolidando y a la fecha cuenta con cinco recomendaciones presentadas al Grupo Mercado Común. Ellas se refieren a:

- Negociaciones Mercosur-ALCA.
- Barreras no arancelarias al comercio.
- Negociaciones Mercosur-resto de países de ALADI.
- Medidas unilaterales de los países miembros.
- Políticas de Promoción de Empleo.

Están en tratamiento los siguientes temas:

- Código de Defensa del Consumidor.
- Protocolo Marco de Servicios.
- Promoción de la inversión y la complementación productiva.

El Foro se expide por consulta de los demás órganos o por iniciativa propia. Salvo en las consultas, debe pronunciarse por consenso de sus miembros. Algunas de las interrogantes que se nos plantean a nivel sindical sobre este ámbito de participación, están resumidas en:

- Qué capacidad de influencia conseguiría este organismo en el esquema oficial del Mercosur.
- En qué medida, el consenso debilita la profundidad de las propuestas.
- Qué intereses priman en el pronunciamiento del Foro, enfoques nacionales o sectoriales.
- Cómo se relaciona este órgano con lo que se supone que representa, es decir la sociedad civil.

Es difícil, a tan poco tiempo de creado, hacer una evaluación de éste, pero, en la medida de que el Foro sea una piedra angular de la estrategia sindical, es imprescindible definir algunas de estas cuestiones planteadas para hacer más eficaz y coherente nuestra participación en este mercado regional.

La nueva institucionalidad creada por el protocolo de Ouro Preto implicó, posteriormente, la reinstalación de los subgrupos técnicos, en particular el de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, ahora llamado SGT 10. También continúan el SGT 7 de Industria, el SGR 8 Agrícola, el SGT 9 de Energía y se crearon otros como el de Medio Ambiente, el de Comunicaciones, y el de Asuntos Financieros, que son considerados importantes en la estrategia sindical. Todos ellos constituyen los espacios posibles para la participación sindical.

V-. Situación actual, avance o inercia.

No es el objetivo de esta ponencia, profundizar en el estado actual del Mercosur, ni describir en detalle las situaciones en que se encuentra el SGT 10 y el FCES. Es preferible, poner el énfasis en la acción sindical ya que soy de la opinión que permanentemente estamos en una zona de riesgo, que pone en cuestión nuestra acción sindical en el Mercosur. De todos los peligros que implica esta estrategia participativa, uno de los principales, es sin duda, quedar atrapados en una inercia, que nos ubique administrando nuestra participación, sin capacidad de alcanzar resultados concretos, ni de hacer una síntesis política sobre la realidad que vivimos y las actitudes de los diversos actores.

Participar es, sin duda un arma de doble filo. Podemos plantear nuestros puntos de vista, podemos confrontar ideas, desnudar contradicciones y en el mejor de los casos, hasta influir en el proceso, pero también podemos vestir o adornar una lógica que no es la nuestra y resultar al fin, funcionales a la estrategia dominante. No estoy planteando una estrategia de oposición, de perfilismo o de negación y confrontación permanente. Todo lo contrario. Si reivindico una evaluación y reformulación de nuestra propia estrategia, que nos permita reafirmar los aciertos, pero especialmente, corregir errores. Que nos permita avanzar, renovando los métodos, profundizando nuestro conocimiento, creciendo en organización y en legitimidad.

Por esta razón creo oportuno detenernos con cierta frecuencia, a pensar en lo que hemos hecho, cuánto hemos conseguido y cómo debemos continuar. En mi opinión, la estrategia de participación del movimiento sindical en el Mercosur, no es un Decreto resuelto para siempre. Es una resolución sometida a la permanente reflexión y reconsideración que la riqueza de la vida nos impone.

VI-. A modo de evaluación.

En relación a lo anteriormente dicho, creo que ayuda a comprender este ejercicio de crítica y autocrítica, una pregunta muy simple: ¿Nuestra estrategia en el Mercosur nos ha permitido influir en el proceso? La respuesta es SI. No hubiese sido igual sin la presencia del movimiento sindical.

Pero a esa pregunta hay que sumarle de inmediato otra, aún más importante: ¿Hemos influido lo suficiente? Y la respuesta es NO. Prefiero dedicarme más a esta segunda cuestión que a la primera, y para ello, de nuevo, esquemáticamente, quiero presentar los avances y los déficit, que a mi entender presenta la gestión sindical en el Mercosur.

Los avances.

1.- El primero e indiscutible, constituye la consolidación de la CCSCS. Para quienes conocemos las diferencias ideológicas, históricas, culturales, metodológicas, etc., que existen entre las centrales sindicales del Mercosur, no se nos escapa la importancia de haber conseguido convivir en este ejercicio de participación conjunta. No es fácil y muchas veces la tentación es a no coordinar más y actuar cada por su lado. Triste papel el del sindicalismo, si nos presentásemos divididos frente a empresarios y gobiernos. Esto no diluye el debate de ideas, la pugna legítima de visiones distintas. Pero los conceptos de unidad, pluralismo y solidaridad, que para algunos de nosotros, se elevan a categorías de principios, nos ayuda a no apartarnos de este camino inexorable de la acción conjunta.

2.- El segundo avance se refiere a la conquista de espacios de participación, que no fueron regalados, sino conquistados por el movimiento sindical. No existían y no hubiesen sido creados sino mediara nuestro planteo y nuestra lucha por ellos.

3.- En tercer lugar, conseguimos incluir en la agenda del Mercosur, los temas socio-laborales que hoy, sin conformar nuestras expectativas, son necesariamente tratados en el proceso de integración.

4.- Como cuarto avance, rescato la creación en todas las centrales sindicales, de Secretarías y equipos de trabajo específicos, sobre el Mercosur, lo cual ha permitido aumentar la capacidad de análisis, seguimiento y elaboración por parte del sindicalismo del Mercosur.

Los déficits.

El primero y quizás el más complejo es lo relacionado a ¿Qué tipo de integración proponemos los trabajadores, con qué modelo y de qué forma? Ya al comienzo señalábamos nuestra oposición, no a la integración, sino al modelo y la forma como esta se está llevando adelante. Con absoluta sinceridad, hay que decir que no hemos formulado un modelo alternativo, apenas algunas ideas generales y en algunos temas, propuestas específicas, pero no más. La pregunta es si ¿corresponde al movimiento sindical elaborar esta alternativa, o en todo caso, si lo puede hacer solo?

No hemos sido capaces de generar una política de alianzas en el Mercosur. Nuestro discurso y nuestra acción han sido solamente sindicales. No hemos conseguido sumar la voz y presencia de otras fuerzas sociales, que tienen por lo menos igual interés que el sindicalismo en este proceso.

Incluso, en relación a lo anterior, un modelo alternativo de integración, o un Mercosur Distinto, como nos gustaría llamarlo, solo será posible con el concurso de vastos sectores de la sociedad civil e incluso del sistema político. Solo una correlación de esa magnitud, en nuestra opinión, podrá hacer al actual modelo dominante.

En tercer lugar, nos han faltado acciones típicamente sindicales, esas que llevan al plano cotidiano una estrategia sindical. Concibo la actividad sindical, como una interacción permanente de cúpula y de base. Sin un correcto equilibrio, algo llegará a fallar tarde o temprano. En este sentido, la estrategia sindical en el Mercosur ha estado demasiado ubicada en la cúpula dirigente y muy poco en la base. A diferencia de los gobiernos y de las organizaciones empresariales, nuestra fuerza radica en la capacidad de convocar y movilizar a miles de trabajadores detrás de un objetivo.

Podemos tener la razón del mundo, pero si no tenemos gente tras nuestro, poco o nada podremos conseguir. Sin la idea, la lucha, es inconducente, pero sin la gente, la idea es estéril.

Asumo que el MERCOSUR no es un tema fácil de colectivizar, pero muchas veces esto se utiliza como una excusa para no asumir el compromiso de la difusión y formación respecto al tema. Resolver esa enorme distancia entre el conocimiento del Mercosur que puede tener la dirección, con el que tiene la base, debe ser una preocupación permanente, que se refleje en las prioridades políticas de las centrales sindicales, en las medidas orgánicas y en los planes de formación político-sindical que se ejecuten. Muchas de estas medidas ya se están tomando y hay que ser exigentes, pero optimistas en cuanto a su aplicación.

En este marco, es necesario referirse a los últimos Primeros de Mayo conjuntos que se han realizado en el Mercosur y especialmente el 17 de Diciembre de 1996, primer Día Internacional de Lucha por los Derechos de los Trabajadores del Mercosur. Este fue un punto de inflexión en la historia sindical del Cono Sur Latinoamericano, y así como preocupó a las clases dominantes del continente, nos debe comprometer a una necesaria continuidad. El festejo conjunto del Día Internacional de las Mujeres y acciones de lucha en ramas de actividad del MERCOSUR, son todas medidas complementarias en esta tarea de aterrizar a la vida cotidiana y al trabajador concreto, la estrategia sindical.

Quiero terminar la enumeración de déficits, con el que creo prioritario resolver en esta etapa del Mercosur. Me atrae la imagen que presenta dos clases de Mercosur: El Mercosur Formal y el Mercosur Real.

Mercosur Formal es aquel que se sustenta en las instituciones, que funciona a través de reuniones oficiales. Es el Mercosur de las actas, de los boletines, de los funcionarios, o de nosotros mismos participando en los ámbitos ya planteados. Ese Mercosur, por cierto muy importante, se atiende a través de las Centrales Sindicales y en el marco de la CCSCS.

Pero existe otro Mercosur, que es el real, que no se registra en actas, ni convoca reuniones públicamente, ni se reproduce en los medios de comunicación. Es el MERCOSUR de las empresas, donde las decisiones recorren caminos difíciles de descifrar, intereses complejos de reconocer. Este Mercosur define en gran medida que pasará con nosotros, los trabajadores. Si una empresa se queda en los cuatro países o decide concentrarse en uno solo. Si negocian con el sindicato de un país y consiguen así mejores condiciones que en otro. Si presionan a los gobiernos para tal o cual medida. En fin, un ejercicio del poder bastante menos transparente, pero no por ello, menos influyente.

¿Cómo responder y cómo atender este Mercosur real? Hay una sola forma: desde el sindicalismo y es a través de los sindicatos o federaciones, por rama de actividad. Es imprescindible consolidar la articulación y coordinación a este nivel. Existen catorce sectores que ya coordinan a nivel del Mercosur, bajo el gran paraguas que es la estrategia y acción de la CCSCS. Estos sectores son: metalúrgicos, sector eléctrico, papeleros, químicos, bancarios, gráficos, educación, comunicaciones, transporte en sus diversas modalidades, comercio, sector rural y agrícola, periodistas, lácteos, textiles, construcción y madera, etc. Esta es, sin duda, una de las claves del éxito posible a nivel sindical. De una correcta combinación de la acción institucional encarada por la CCSCS y la consolidación de estas experiencias sectoriales, dependerá la verdadera fuerza de los trabajadores en el Mercosur.

VII-. Qué hacer, cómo y con quienes.

Este punto final de nuestra exposición, es el más riesgoso, pero el que despierta mas entusiasmo. Con más dudas que certezas, se plantearan algunas ideas. Comenzaremos planteando algunas puntos, que hay que hacer.

Es necesario y posible implementar una campaña sindical por un Mercosur Diferente. El término «campaña» es utilizado para dar la idea de algo completo y general y, no que atienda una sola parte.

- Hay que elaborar propuestas.
- Hay que organizar acciones.
- Hay que generar impacto, y
- Hay que evaluar los resultados.

Esto, debe ser planteado como algo con término definido, a corto plazo y que sea lo más efectivo posible, aunque ello implique ser modestos en cuanto a los objetivos. En consiguiente, deben existir tres ejes fundamentales, de lo general a lo particular:

- Hacia fuera del Mercosur,
- Al interior del Mercosur,
- Hacia dentro del movimiento sindical.

Hacia fuera del MERCOSUR, es necesario ubicar este nivel en los planteos sindicales. Aunque parezca inabordable, sería insuficiente un análisis que se agotara en el Mercosur. La interdependencia mundial y el propio fenómeno de globalización de la economía, nos exige tener en cuenta el mundo que nos rodea. No hay mejor ejemplo que la reciente crisis bursátil de los países asiáticos. No es teoría, algo aparentemente tan lejano, se transforma concretamente en medidas recesivas en Brasil y afecta finalmente (como siempre) a los trabajadores.

Las relaciones del Mercosur con el resto de los países de América Latina, con la Unión Europea y en particular la delicada situación en la perspectiva del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), son parte sustancial del futuro de este proceso de integración y aún asumiendo lo complejo que ello es, tenemos que ser capaces de incorporarlo al análisis sindical.

Al interior del Mercosur, resulta imprescindible desatar una ofensiva que coloque al movimiento sindical como un referente de los sectores de la sociedad que miran con preocupación el proceso de integración y que no encuentren formas de influir mayormente en él. Los trabajadores y otros sectores populares tienen que hacer sentir su voz acerca de la actual orientación del Mercosur y para ello, las centrales sindicales tenemos una enorme responsabilidad. Es necesario promover desde estos sectores, una plataforma programática y reivindicativa que los saque de la inercia y supere la actitud defensiva, observada en el transcurso de la última década.

La lucha por un Mercosur más democrático, con contenido social y que se desarrolle en base a la complementación productiva de nuestros países, puede ser un primer resumen que abarque un conjunto de reivindicaciones oportunas y viables.

- En lo social: «la creación del Observatorio del mercado de trabajo» con carácter tripartito, la aprobación de un Protocolo Socio Laboral del Mercosur y la aprobación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social.

- En lo económico: la implementación de políticas sectoriales (industria, agro, energía, transporte, comunicaciones, financieras, etc.) orientadas por el objetivo de la complementariedad productiva, fortaleciendo el perfil productivo de este mercado regional en relación al resto del mundo, superando el perfil exclusivamente comercial que hasta hoy tiene el Mercosur.

La implementación de políticas activas de empleo, de carácter nacional y regional, que a partir de una estrategia de desarrollo sustentable, permita abatir ese drama en pleno crecimiento, que es el desempleo.

En cuanto al avance democrático, es imprescindible consolidar y aumentar el esquema institucional del Mercosur y en particular el rol del FCES y de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), reivindicando también la creación de una institución jurisdiccional que trate las controversias internas del bloque, sin que ellas desgasten políticamente al proceso, como ocurre al día de hoy.

Hacia adentro del Movimiento Sindical, es mucho lo que se puede hacer y allí no existe la excusa de que no nos deja el gobierno, los empresarios o el «imperialismo». Depende de nosotros y es nuestra responsabilidad. Siendo la CCSCS el principal instrumento para actuar en el Mercosur, es imprescindible dar los siguientes pasos:

1.- Ampliarla: Es necesario que se integren a la misma todas aquellas centrales sindicales representativas que estén dispuestas a impulsar una estrategia común. En este sentido el proceso iniciado con la CNT de Paraguay y el CTS de Argentina es un paso muy importante que requiere una pronta concreción.

2.- Consolidar la capacidad técnica en cada Central y en la propia Coordinadora (Comisión Sindical y Secretaría). Proporcionalmente al aumento de nuestra participación, aumenta la necesidad de saber que ocurre, administrar esa información y producir propuestas. Se acabó la hora de los discursos, si queremos ser confiables e influir, tenemos que plantear alternativas y para ello hay que saber qué está ocurriendo y cómo se puede hacer algo distinto.

3.- Política de alianzas. Los trabajadores debemos encontrar aliados en cada planteo que alcancemos a formular. Solos, no podemos. No podemos en nuestros países, menos aún en esta nueva cancha ampliada.

Esta política de alianzas puede ser de carácter general con algunas organizaciones cercanas a nuestra ubicación de clase, o de carácter específico, incluso con sectores empresariales. Concretamente, el futuro de la industria en nuestros países está amenazado por la orientación neoliberal. ¿Cuántas propuestas podemos formular junto a los empresarios industriales para impulsar el desarrollo productivo del Mercosur?. La Coordinadora debe jugar ese rol institucional y explotar contradicciones nuevas que se generan hoy en las clases dominantes.

Incluso en relación al sistema político, no se puede dejar pasar la interlocución que se puede generar con los parlamentos, en particular y la Comisión Parlamentaria Conjunta en general, para conformar una correlación de fuerzas que nos permita alcanzar objetivos en el Mercosur.

4.- Corresponde preguntarnos si no es necesario comenzar a dar pasos orgánicos en cuanto a la unidad sindical de la región, que por un lado se expresen a nivel general (CCSCS) y que por otro lado aterricen en los sindicatos de rama.

Esta sería una demostración de madurez, de cohesión y de fuerza que nos pondría en un escalón superior en esta desigual lucha. Para avanzar en esta línea, quiero terminar con una idea, que no es mía sino de muchos y que entiendo sería oportuno analizar con atención.

Si compartimos la importancia que tiene la coordinación de los sindicatos de rama de actividad, lo cual permite acercar a los trabajadores al Mercosur real.

- Si queremos evitar el dumping social, es decir la utilización por los empresarios de condiciones laborales inferiores para aumentar su competitividad.
- Si estamos convencidos que la negociación colectiva es una de las principales herramientas del sindicalismo y por ello, trasladarla a 'la escala regional', nos permitiría atender los dos puntos anteriores.
- Si todo esto es así, corresponde preguntarse cómo desencadenar esa primera experiencia de negociación colectiva regional. En este sentido, solo hay dos caminos:
 - 1-. Encontrar un sector o una empresa presente en más de un país, que quiera negociar un convenio marco con los trabajadores del Mercosur o.
 - 2-. Preparar un conflicto que obligue a la negociación.

En cuanto, a este marco, ¿Tenemos fuerza para hacerlo? ¿Que contenido le colocamos al convenio de negociación colectiva? ¿Y cómo esto se incorpora a la legislación vigente?

Salvo la primera, considero las otras preguntas como secundarias.

Las leyes son siempre una respuesta a lo que primero ocurre en la práctica, y en cuanto al contenido, por más liviano que este sea, la sola concreción de un convenio regional, ya cambiaría la historia. El asunto es si estamos convencidos, y si tenemos las fuerzas suficientes para llevarlo a cabo.

Como en la dialéctica marxista, este hecho tan puntual, que parece solo un grado más de temperatura, pero puede ser que ese grado haga hervir el agua y provoque por lo tanto un cambio cualitativo, en una realidad que es necesario cambiar, pero además, podemos cambiar.





Colaboraron:

Roberto Alarcón

Víctor Báez

Gerardo Castillo

Alfredo Conte Grand

Jaime Ensignia

Oscar Ermida

Pablo Lazo-Grandi

Alvaro Padrón

Juan Gabriel Valdés

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT

Dario Urzúa 1763
Providencia, Santiago - Chile
Casilla 14580, Santiago - Chile
Tel.: (56-2) 341 4040
Fax: (56-2) 223 2474
E - Mail : fes_chile @ interaccess.cl

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Luis Carrera 1131 - Vitacura
Tel.: (56-2) 201 2727
Fax: (56-2) 201 2031
Santiago - Chile
Email: etm@oit Chile.cl