

# «El proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones y los derechos laborales»\*

*Leopoldo Gamarra Vilchez*

Abogado, Magister en Economía y Relaciones Laborales, profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima- Perú, miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, miembro de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo, autor de libros especializados en materia laboral, ensayos en revistas académicas y artículos periodísticos.

## **Sumario**

I.Introducción. II. La globalización y las cláusulas sociales. 2.1. La globalización de la economía. 2.2. Los bloques de integración regional. 2.3. Las cláusulas sociales y la cuestión social. III.El proceso de integración de la Comunidad Andina y participación de los trabajadores. 3.1.El camino recorrido. 3.2.La participación de los trabajadores. IV.Los derechos laborales en la Comunidad Andina. 4.1.Nueva realidad y reforma laboral. 4.2.Instrumentos jurídicos laborales. V. A manera de conclusión.

El objetivo del presente trabajo, es mostrar los derechos laborales en el nuevo entorno económico, social y político del proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones. Se empezará analizando el problema de la globalización en un nuevo orden que se presenta a partir de la década de los 80 y específicamente cómo aparecen las cláusulas sociales en el contexto de nuevos proyectos económicos. Luego abordamos el proceso de integración de la CAN, el camino recorri-

---

\* Ponencia presentada en el V Congreso Regional Americano de Relaciones de Trabajo, Santiago de Chile, julio de 2005

do por su institucionalización y cómo se presentan los instrumentos jurídicos que regulan los aspectos económicos y sociales en el plano laboral. Finalmente, terminar el trabajo, estudiando los derechos laborales en la CAN, reconociendo la nueva realidad laboral y explicando el funcionamiento de los instrumentos jurídicos básicos.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Mi agradecimiento especial al doctor Emilio Morgado, presidente del Quinto Congreso Regional Americano, por la invitación para participar en este evento académico, que estoy seguro permitirá elevar el nivel de reflexión sobre el significado del Derecho Laboral y tenderá a mejorar las relaciones de trabajo en un mundo competitivo. El objeto de esta ponencia "El proceso de integración de la Comunidad Andina y los derechos laborales" intenta mostrar el proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones (en adelante CAN) con relación a los derechos laborales.

Como sabemos, el tema es muy importante y de gran interés en estos años, puesto que los procesos de integración en el mundo han sido muy intensos, en Europa y América Latina se han desarrollado abundantes normas jurídicas que están siendo incorporadas al derecho nacional de los Estados miembros. Estos procesos, producen efectos sobre determinados aspectos del sistema laboral de cada país integrante de la comunidad respectiva, lo cual obviamente, introduce nuevos elementos que tienden a modificar o conservar la situación imperante. La Comunidad Andina es una realidad de más de cien millones de personas, cuyo objetivo inicial consiste en fomentar la aceleración de la integración subregional del continente sudamericano.

Por ello, vamos a partir analizando el problema de la globalización en un nuevo orden que se presenta a partir de la década de los 80 y específicamente cómo aparecen las cláusulas sociales en el contexto de nuevos proyectos económicos. Luego abordamos el proceso de integración de la CAN, el camino recorrido por su institucionalización y cómo se presentan los instrumentos jurídicos que regulan los aspectos económicos y sociales en el plano laboral.

Terminaremos la ponencia, estudiando los derechos laborales en la CAN, reconociendo la nueva realidad laboral y explicando el funcionamiento de los instru-

mentos jurídicos básicos. Nuestras conclusiones, al final, nos permiten enfatizar en torno a un conjunto de propuestas que se encuentran en la perspectiva de avanzar en el desarrollo social e integrador, que tenga como perspectiva la consolidación de ese gran pensamiento bolivariano “nuestra Patria es América”. Es decir, la Comunidad Andina puede jugar un papel fundamental en el proceso de consolidación de la integración americana.

## II. LA GLOBALIZACIÓN Y LAS CLÁUSULAS SOCIALES

### 2.1. La globalización de la economía

Las últimas décadas se muestran diferentes de las anteriores en tantos sentidos, que los esquemas hasta entonces desarrollados para analizar los cambios ya no son válidos sin una minuciosa revisión. En primer término, sorprende el restablecimiento de economías de mercado en casi todos los países que antes se regían, en el cauto lenguaje de las organizaciones internacionales, por «economías centralmente planificadas». En segundo término, el más importante, el contenido de ese cambio: el abandono de las ideas que le habían dado origen, en especial las pretensiones de mayor igualdad, así como toda sugerencia de que el Estado desarrollase políticas redistributivas. Ahora, el nuevo paradigma es el mercado y la competencia. Y el mercado por cierto que ha cambiado.

Uno de los puntos más sensibles de ese cambio, es el que se refiere a los bloques de integración regional superando objetivos estrictamente nacionales. En los países sólo se aplicaban la ley nacional y las decisiones políticas y jurídicas que estaban exclusivamente a cargo de las autoridades legislativas, ejecutivas o judiciales del propio país. Y esas decisiones tenían amplia influencia en la economía: Por medio de políticas aduaneras, barreras, recargos, retenciones, exenciones, subsidios o devaluaciones monetarias, cada país podía restringir las importaciones, estimular las exportaciones y, en suma, disponer de su mercado interno del modo que, con acierto o error, entendiéndose más conveniente a su economía.

Actualmente, esa facultad de los Estados no se ha perdido por completo, pero se halla sujeta a condiciones que disminuyen crecientemente su eficacia. Las naciones dependen del crédito externo, lo que da lugar en muchos casos a que los organismos económicos internacionales impongan políticas uniformes con cierta

independencia de la opinión pública interna<sup>1</sup>. Las empresas han excedido las fronteras, de modo que una parte sustancial del comercio internacional se verifica entre filiales locales de una misma empresa matriz. El valor de las monedas nacionales es estrechamente vigilado a fin de mantener la seguridad de las transacciones. Los Estados tienden a agruparse en mercados comunes a fin de aprovechar mejor su poder sobre las economías internas, pero, por encima de las ventajas que todavía puedan encontrarse en este manejo, el mundo entero se convierte paulatinamente en un mercado común, en el que el tránsito de mercancías (todavía no de personas) es relativamente libre<sup>2</sup>. Este es el fenómeno que ahora se denomina globalización de la economía<sup>3</sup>.

En América Latina, el Estado creció durante décadas y pasó del terreno de la producción de servicios al plano de la inversión productiva, a través de impuestos y deuda pública, que se constituyeron en profundas limitaciones estructurales. El pago de la deuda externa profundizó la crisis y aceleró el desgaste del Estado protector. Entonces, se responsabilizó a la intervención estatal de la espiral inflacionaria y de la baja productividad, por lo que se propuso la contracción del Estado en la economía y el desmantelamiento de las políticas sociales.

En términos generales, se argumenta que el Estado genera gastos improductivos y se plantea retornar al Estado garante del libre mercado. Se sostiene que, en la medida que el Estado se haga a un lado, funcionará la economía; se «propone la universalización de las leyes económicas, la exigencia de la internacionalización de las economías para la modernización, de las sociedades...»<sup>4</sup> y el mercado como articulador de la vida social, la estabilidad monetaria y de los precios.

---

<sup>1</sup> La crisis económica surgida de los años 70 y acentuada en los años 80, como señala Jean Bunel, "hizo doblar las campanas de las políticas keynesianas" (Jean Bunel, el sindicalismo sometido a prueba de la flexibilidad, en Fernando Valdés Dal-Ré, *Sindicalismo y cambios sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1994, pág.39

<sup>2</sup> Al respecto ver el interesante documento del grupo del trabajo de la OIT sobre dimensiones sociales de la liberación del comercio internacional: *Las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional*, Ginebra noviembre 1994.

<sup>3</sup> El empleo en el mundo, Informe de la OIT, pág 5-29.

<sup>4</sup> Oscar Ugarteche, *El falso dilema, América Latina en la economía global*, Lima: Fundación Friedrich Ebert». 1997, pág. 20.

Es pertinente hablar de la globalización como de un nuevo estadio del capitalismo, siendo uno de sus rasgos más destacados el relevante papel que han adquirido las corporaciones multinacionales. Estas constituyen la base de la estructura de la economía mundial, son depositarias de resortes fundamentales para su control (la investigación y la tecnología) y concentran gran parte del poder real que riges los destinos del planeta<sup>5</sup>.

El peso de las transnacionales está fuera de discusión y es aplastante en cuanto a su relación con la producción, las inversiones y el comercio mundial, si bien por el vertiginoso proceso de fusiones, alianzas y absorciones que está teniendo lugar en todos los sectores a escala mundial –bancos, seguros, comunicaciones, informática, automóvil, industria, química, farmacéutica, energía, aeronáutica– realmente nada escapa a este proceso de concentración. Las cifras quedan rápidamente obsoletas y las que reflejaban la realidad de ayer parecen irrelevantes hoy.

Pero la importancia de las multinacionales rebasa con creces los aspectos cuantitativos derivados de su actividad y de la mayor o menor penetración de sus mercancías en los mercados internacionales. Tienen gran influencia en las relaciones económicas y políticas internacionales. Han desempeñado un papel decisivo en el proceso de integración europea y en los que tienen lugar en otras partes del mundo, como también en la crisis económica de algunos países<sup>6</sup>. Asimismo, concentran la investigación y la inmensa mayoría de los avances tecnológicos y es evidente también, que tratan de impedir que los gobiernos puedan realizar cualquier política social contradictoria con las exigencias del mercado.

Esta transformación del Estado se expresa con claridad, en cuanto a los derechos sociales como los laborales, a través de la política social entendida como «la resultante de las relaciones que históricamente se establecen en el desarrollo de las contradicciones entre capital y trabajo, mediadas por la intervención estatal<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, 1998.

<sup>6</sup> Como el caso de la Argentina. Al respecto ver Bernardo Kosacoff y Gabriel Bezchinsky, *Nuevas Estrategias de las Empresas Transnacionales en la Argentina*, en la Revista de la CEPAL, Nro. 52, abril 1994.

<sup>7</sup> Ver el libro colectivo *Estado y Políticas Sociales en América Latina*, Sonia F'leury Teixeira (organizadora), Ed. Mcruz-ENSP-Universidad Autónoma Xochimilco, 1992. También el libro de Carlos M. Vilas (Coord.) *Estado y políticas sociales después del ajuste debates y alternativa* México. Universidad Nacional Autónoma.

Además, se busca la reducción de la intervención del Estado en cuanto se refiere a la producción de normas protectoras de los derechos de los trabajadores<sup>8</sup>.

## **2.2. Los bloques de integración regional**

En el marco de la globalización de la economía, de la liberación de los mercados nacionales y del dinamismo de antiguas alianzas estratégicas, los países de distintas regiones, en diferentes momentos, decidieron fortalecer los esquemas de integración existentes. Así tenemos, el bloque asiático, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN) integrado por Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México, para vender y comprar productos en la región, con etapas acordadas para promover el empleo y reconocer normas laborales fundamentales, y eliminar los permisos, las cuotas, las licencias y, particularmente, las tarifas y aranceles; el Mercado Común Centroamericano integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá<sup>9</sup>.

La Unión Europea (UE), creada por el Tratado de Roma y consolidada por el Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992 es una asociación de Estados con un conjunto de órganos dotados del poder de dar reglas de Derecho comunes a todos los Estados miembros, de aplicación obligatoria a sus ciudadanos y a ellos mismos. Propiamente es un gran mercado que se manifiesta en la libre circulación de mercaderías, capitales y trabajadores provenientes de los Estados que lo componen, los que, por lo tanto, se hallan obligados a dejarlos entrar en sus territorios sin someterlos a restricciones distintas de las que crean para sus propias mercaderías, capitales y trabajadores. Incluso, en la actualidad se encuentran efectuando a referéndum la existencia de una Carta Constitucional única, con resultados no muy positivos.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es actualmente un mecanismo de integración económica entre países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), desde marzo de 1991 ha ido ganando espacio político y económico en América Latina en

---

<sup>8</sup> Al respecto ver el libro de Antonio Martín Artiles, *Flexibilidad y relaciones laborales*, Madrid: Consejo Económico y Social, 1995.

<sup>9</sup> En general en América Latina cuando se habla de integración, realmente estamos refiriéndonos a una reintegración de una unidad perdida; movimientos fronterizos de la población» (Marmora citado por Hugo Barreto Ghione en su artículo «Libre circulación de trabajadores en el MERCOSUR: la discusión histórica Y las propuestas actuales» en la Revista Trabajo y Seguridad Social, Edial, junio 1998, pág. 140-156).

general y en el Cono Sur específicamente. Como señala Rodolfo Capón Filas «la integración regional del MERCOSUR es un modo inteligente de responder a la globalización...»<sup>10</sup>.

La Comunidad Andina, integrada actualmente por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, a la fecha, representa 1.5 veces el territorio de la UE y el 40% del de América Latina y su población equivale a la tercera parte de la población de la UE y a una cuarta parte de la latinoamericana. En su IV Reunión celebrada en La Paz el 29 de noviembre de 1990, acordó las acciones necesarias para profundizar la integración con miras a la configuración del mercado común. Entre dichas acciones están las siguientes: adelantar los plazos para la configuración de la Zona de Libre Comercio así como para la definición del Arancel Externo Común, armonizar progresivamente las políticas económicas, liberalizar en forma gradual la circulación de capitales, personas y servicios, integración física y fronteriza. Y en su VIII Reunión, celebrada en la ciudad de Trujillo (Perú) los días 9 y 10 de marzo de 1996, los mandatarios aprobaron el Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena, por medio del cual crearon la Comunidad Andina<sup>11</sup>.

En las Constituciones de los países miembros de la CAN se tienen normas referentes a la integración: la Constitución de Colombia, en su artículo 227, reconoce expresamente la competencia del Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano y todo organismo que crea en virtud de un Tratado. Además, específicamente se refiere a la integración latinoamericana<sup>12</sup>. La Constitución de Venezuela establece favorecer la integración latinoamericana<sup>13</sup>. Asimismo, el Perú supedita la interpretación de las normas a los instrumentos internacionales vigentes<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Rodolfo Capón Filas, *Integración y Derecho del Trabajo*, Ed. Trabajo y utopía, Buenos Aires, Junio 1998, pág. 42.

<sup>11</sup> Si bien es cierto que la CAN no tenía el vigor del MERCOSUR, no debe dejar de reconocerse que en los últimos años se ha renovado su fuerza institucional.

<sup>12</sup> “La política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe” (Art. 9 de la Constitución colombiana).

<sup>13</sup> “La República favorecerá la integración económica latinoamericana” (Art. 108 de la Constitución de Venezuela).

<sup>14</sup> “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales...” (Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Constitución peruana).

En esa perspectiva, en la XII reunión de viceministros y expertos del Trabajo de la Comunidad Andina, llevada a cabo en agosto del 2004, se indicó que entre los principales objetivos del Consejo de la Comunidad Andina están la reglamentación de los instrumentos andinos sobre Seguridad Social, Migración Laboral y Seguridad y Salud en el Trabajo, la elaboración de un nuevo instrumento referido a la formación profesional y las coordinaciones para la realización de la Conferencia Andina sobre el Empleo.

También confluyen en la misma perspectiva, la Decisión 553 de la Comunidad Andina<sup>15</sup>, que precisa entre sus objetivos la necesidad de “(a) Complementar con acciones comunitarias los planes y programas nacionales de seguridad alimentaria, lucha contra la pobreza, desigualdad y exclusión social, y mejoramiento de las condiciones de vida de la población y (f) Potenciar los efectos positivos sobre el desarrollo social derivados de la integración económica y comercial, particularmente a través de la generación de empleo”.

Esas experiencias han demostrado que buscan fundamentalmente la integración económica que se realiza a través de Tratados o Acuerdos multilaterales de una región. Toda integración, es un proceso de largo plazo y, como tal, sus efectos deben medirse en el tiempo y siempre contrastándolos con los objetivos generales del propio proceso y de la forma en que los Estados miembros enfrentan su inserción en la economía internacional. Esto último es de la mayor importancia para evaluar los logros sobre el reconocimiento de los derechos laborales como parte de los derechos sociales.

### **2.3. LAS CLÁUSULAS SOCIALES Y LA CUESTIÓN SOCIAL**

En las experiencias mencionadas de integración regional, existía la preeminencia de lo económico sobre lo social, en la que inicialmente éste era simplemente un instrumento para alcanzar los fines del mercado común. Ello originó una seria contradicción: la cuestión social expresada en la marginalidad y exclusión de las mayorías, y reflejando desequilibrios, que tienen como elemento agravante justamente los procesos de apertura implementados en diferentes regiones. En ese sentido, la cuestión social, en la actualidad, tiene un contenido mucho más

---

<sup>15</sup> Decisión 553. Lineamientos para la formulación del Plan Integrado de Desarrollo Social, CAN, Colombia, 2003.



amplio que su marco conceptual y nos recuerda los años de 1800<sup>16</sup>, en donde la desigualdad social atravesaba a la sociedad en su conjunto, como señala Ricardo Guibourg, «desigualdad de siempre»<sup>17</sup>.

En medio de esas dificultades y contradicciones, los trabajadores han destinado invalores esfuerzos para que el tema de los derechos laborales se discuta y forme parte de los Tratados de Integración Regional. Como sabemos, para los trabajadores la integración representa un valor que es parte de su propia aspiración histórica como organización a fin de cimentar la solidaridad. Esto quedó diáfano y definitivamente plasmado en el llamado del Manifiesto de 1848 «proletarios de todos los países, unidos».

De esta forma, las centrales sindicales de los países miembros de un bloque determinado, se ven obligados a actuar con una perspectiva de carácter regional, superando las diferencias en que la propia integración los coloca como contradicción al interior de cada movimiento sindical<sup>18</sup>. Así tenemos el trabajo activo de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) que buscan garantizar la participación de los trabajadores en la UE y MERCOSUR respectivamente.<sup>19</sup>

En 1989, el entonces Consejo Europeo adoptó la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales que constituye un verdadero Código básico en

<sup>16</sup> Como respuesta a la cuestión social en esos años tenemos: la ley obrera aprobada por el Parlamento Británico en 1802, la primera «marcha de hambre» en Londres en 1817, la protesta de 80,000 trabajadores en Peterloo (Inglaterra) y luego la masacre a los participantes en 1819, la sistematización de las reivindicaciones de los trabajadores en el manifiesto comunista en 1848, el reconocimiento de los seguros sociales (con el Gobierno de Bismarck) en 1883, y la posición de la Iglesia con la Encíclica *Rerum Novarum* en 1891, etc.

<sup>17</sup> Ricardo A. Guibourg, Silvia Garzini, Beatriz Ragusa y Liliana Rodríguez Fernández, «La cuestión social», en la Revista Trabajo y Seguridad Social, Edial, noviembre 1997, pág. 7.

<sup>18</sup> Es posible, como señala Rodolfo Capón Filas, «desde el Derecho del Trabajo mucho se puede realizar para que este regionalismo abierto sirva al hombre. Para ello la conducta transformadora ha de buscar los siguientes objetivos: 1. Aplicación de la norma más favorable cuando el trabajo es realizado en un país distinto al de la contratación laboral, 2. Sanción del régimen del trabajo en el sector informal, 3. La normativa laboral. 4. Sanción de la Carta Social, 5. Sanción del Estatuto del Trabajador Migrante, 6 Sanción del Código de Conducta de las Empresas Trans/Nacionales, 7. Celebración de convenios colectivos trans/nacionales. 8. Participación de los trabajadores en las decisiones de las empresas, 9 Realización de medidas de fuerza transnacionales» (Ob. cit., pág. 42).

<sup>19</sup> XV Congreso Continental CIOSL – ORIT, Documento base, Washington.

materia de derechos laborales para todos los países miembros de la UE<sup>20</sup>. En marzo de 1995, los dirigentes de 115 países se reunieron en Copenhague para celebrar la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo Social conocida como la «Cumbre Social». En este evento, por primera vez, se reunieron para discutir los problemas sociales y llegaron a la conclusión que «la economía global tiene que tener una dimensión social<sup>21</sup>. En la Cumbre sobre el empleo, se reconoció el tema bajo la denominación de «cláusula social» como «restricciones comerciales, a los países que contravengan ciertas normas o derechos laborales básicos, en el comercio internacional».

De esta manera se puede vincular los derechos básicos de los trabajadores con la liberalización del comercio mediante una cláusula sobre los derechos de los trabajadores («Cláusula Social»), que “establezcan penalizaciones, bajo la forma de restricciones comerciales, a los países que contravengan ciertas normas o derechos básicos”<sup>22</sup>. Estas normas laborales se centran en una reducida lista de derechos fundamentales en el trabajo, previstos para evitar la represión, la discriminación, el trabajo infantil y el trabajo forzoso. Se trata de derechos básicos que todos los países, sin tener en cuenta su nivel de desarrollo, deben cumplir como exigencia mínima de democracia y respeto a los derechos humanos<sup>23</sup>.

Fueron los trabajadores organizados los que determinaron finalmente la vigencia de las cláusulas sociales en los Tratados de Integración en cuanto reconocimiento de sus derechos básicos en materia de derechos individuales como también los relativos a la libertad sindical y negociación colectiva, la abolición del trabajo forzoso, la no-discriminación en el empleo, la erradicación del trabajo in-

---

<sup>20</sup> Se trata de 12 derechos básicos: a trabajar en el país comunitario que se elija, a una justa remuneración, a mejores condiciones de vida y trabajo, a la protección social, a la libertad de asociación y negociación colectiva, a la formación profesional, a la igualdad de trato entre hombres y mujeres, a la información y participación de los trabajadores, a la protección de la seguridad y salud en el trabajo, a la protección de los niños y adolescentes, a la garantía de un nivel de vida mínimo para las personas de edad avanzada, y a una mejor integración social y profesional de los minusválidos.

<sup>21</sup> Esto representó un respaldo internacional a la Carta de La Habana: Hace 50 años la ONU aprobó el proyecto de una nueva institución conocida como la Organización Internacional del Comercio (OIC), llamada posteriormente como la Carta de La Habana. Este documento incluyó una cláusula sobre los derechos de los trabajadores que vinculaba específicamente el progreso económico y la liberalización comercial con normas laborales justas.

<sup>22</sup> Alberto López-Valcárcel, Seguridad y salud en el trabajo en el marco de la globalización de la economía, Oficina regional de la OIT, Lima, marzo 1996, pág. 7.

<sup>23</sup> Ver documento «La lucha en favor de los derechos humanos de los trabajadores y trabajadoras en la economía global» de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales (CIOSL), Bruselas, 1998.

fantil, etc.<sup>24</sup>. También plantean asegurar que el progreso colectivo, como resultado de la globalización, se transforme en un progreso social sostenible y “uno de los principales medios para lograrlo es la efectiva aplicación de las Normas Internacionales de Trabajo establecidas en el seno de la Organización Internacional del Trabajo”<sup>25</sup>.

Algunas de estas normas son consideradas como esenciales para mejorar ostensiblemente las condiciones de trabajo; y son normas que tienen que ver con la libertad sindical, la protección al derecho a la sindicación y negociación colectiva, a la abolición del trabajo forzoso, a la edad mínima para la admisión al empleo, a la abolición de las peores formas de trabajo infantil, a la no-discriminación en materia de empleo y ocupación, y otras que tienden a lograr el progreso económico, político y social sostenido<sup>26</sup>. Es decir, “que los beneficios de la globalización y de la reestructuración productiva no podrán ser orientados adecuadamente hacia el desarrollo humano y el progreso social si es que no logra superar progresivamente la inseguridad e inestabilidad laboral, de creciente desigualdad y de una menor cohesión social”<sup>27</sup>.

### III. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA Y PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES

La integración -como decíamos- es, por definición, un proceso de largo plazo y, como tal, sus efectos deben medirse en el tiempo<sup>28</sup>. En este sentido, debemos tener en cuenta los esfuerzos de concertación estratégica de los países miembros de la Comunidad Andina.

---

<sup>24</sup> Se trata de dar cumplimiento a viejas normas de la OIT: los convenios números 29 y 105 sobre derechos individuales en cuanto a la prohibición del trabajo forzoso y los convenios números 87 y 98 en materia de libertad sindical y negociación colectiva.

<sup>25</sup> OIT, Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2001

<sup>26</sup> Ver los convenios de la OIT que actualmente llegan a 185.

<sup>27</sup> Víctor Tokman y Daniel Martínez, La Agenda Laboral en la Globalización: eficiencia económica con progreso social, Oficina Regional de la OIT, Lima, 1999, pág. 7.

<sup>28</sup> La Comunidad Andina tuvo su origen en el Pacto Andino, cuyo camino recorrido no ha estado exento de dificultades. Ver Pacto Andino, carácter y perspectivas, Ernesto Tironi (compilador), Instituto de Estudios Peruanos, Lima, julio 1978.

### **3.1. El camino recorrido**

El Grupo Andino emergió en el escenario internacional latinoamericano el 26 de mayo de 1969, cuando los plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú suscribieron el Acuerdo de Cartagena<sup>29</sup>. La suscripción de este instrumento jurídico, que recibió el nombre oficial de Acuerdo de Cartagena o Acuerdo Subregional de Integración, fue el epílogo de más de dos años de labores ininterrumpidas, de negociaciones y estudios para el nacimiento de este bloque subregional. En efecto, la idea de conformar este grupo, surgió a mediados de la década del sesenta cuando se constataron las limitaciones que tenía para los países de mercados insuficientes o de menor desarrollo relativo, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), organismo regional convertido posteriormente en ALADI, a fin de lograr la adopción de fórmulas prácticas para acelerar al máximo el progreso de los países de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente<sup>30</sup>.

Con el fin de estudiar el establecimiento del grupo de integración subregional previsto en la Declaración de Bogotá y llevar adelante las negociaciones correspondientes, los países andinos formaron, el 30 de junio de 1967, una Comisión Mixta integrada por los representantes de Colombia, Ecuador, Chile, Perú y Venezuela, a los que se sumó Bolivia, con un representante, el 16 de agosto de 1967. Ese mismo año, del 28 de agosto al 2 de setiembre, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC reunido en Asunción (Paraguay) aprobó la Resolución 202 que fija los principios que reglamentan las normas de los acuerdos subregionales, y la Resolución 203 que contiene las bases de un acuerdo subregional entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela<sup>31</sup>.

La Comisión Mixta llegó a realizar un total de seis reuniones, la última de las cuales se efectuó el 25 de mayo de 1969 en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias, donde los representantes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú arribaron a un acuerdo definitivo. El Acuerdo de Cartagena, que dio nacimiento al

---

<sup>29</sup> Ver Acuerdo de Cartagena texto, oficial codificado Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, agosto 1997.

<sup>30</sup> Para ello se crearon instituciones que forman parte de los instrumentos jurídicos con que cuenta la CAN:

<sup>31</sup> Ver el libro 28 años de Integración Andina, un recuento histórico, Edic. Prisia Vilchez, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima noviembre de 1997.

Grupo Andino, fue suscrito en Bogotá, en el Palacio de San Carlos, entonces sede de la Presidencia de la República de Colombia, el 26 de mayo de 1969.

A partir de la crisis de los ochenta, caracterizada por crecientes déficit fiscales, devaluaciones traumáticas y elevación de tasas de interés, las economías de la subregión comenzaron tímidamente a reorientar sus políticas hacia una mayor apertura. Así, en la IV Reunión, celebrada en La Paz el 29 de noviembre de 1990, los presidentes acordaron las acciones necesarias para profundizar la integración andina con miras a la configuración del mercado común. Entre dichas acciones están las siguientes: adelantar los plazos para la configuración de la Zona de Libre Comercio así como para la definición del Arancel Externo Común; armonizar progresivamente las políticas económicas; liberalizar en forma gradual la circulación de capitales, personas y servicios, integración física y fronteriza.

En la V Reunión del Consejo, realizada el 17 y el 18 de mayo de 1991 en la ciudad de Caracas, los presidentes reiteraron el objetivo central de profundizar la integración subregional y en tal sentido dispusieron, entre otras cosas, la aprobación de un cronograma de eliminación gradual de lista de excepciones.

En la VII Reunión del Consejo Presidencial, celebrada en Quito el 5 de septiembre de 1995, los mandatarios andinos aprobaron el nuevo diseño estratégico, cuyos objetivos son: profundizar el proceso elevando los logros comerciales; armonizar las políticas económicas; definir políticas sociales orientadas a elevar la calidad de vida y el acceso de los grupos sociales a los beneficios del desarrollo; articular el Sistema Andino de Integración y avanzar hacia la integración latinoamericana y hemisférica.

En la VIII Reunión del Consejo Presidencial celebrada en la ciudad de Trujillo los días 9 y 10 de marzo de 1996, los mandatarios andinos aprobaron el Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena, por medio del cual crearon la Comunidad Andina, establecieron el Sistema Andino de Integración; dispusieron la transformación de la Junta del Acuerdo de Cartagena en la Secretaría General de la Comunidad Andina; incorporaron al Consejo Presidencial Andino y al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en la estructura institucional de la Comunidad Andina<sup>32</sup>. Con esta última medida, dieron a la integración andina una dirección política.

---

<sup>32</sup> El 25 de junio de 1997 se aprobó en Quito la codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) mediante la Decisión N° 406.

El 20 mayo del 2005, los ministros de Desarrollo Social de los países de la Comunidad Andina iniciaron la II Reunión del Consejo Andino para analizar, entre otros temas, la creación de un posible instrumento financiero para promover la cohesión social, el proyecto de cooperación horizontal en políticas sociales y el estado de avance del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS). Y este es un gran desafío para nosotros, ya que este plan requiere de avanzar en su fase de instrumentación, para lo cual es necesario desarrollar en detalle los perfiles de proyectos y establecer responsabilidades, coordinaciones, cronograma, definiendo la estrategia de financiamiento.

Impulsar el desarrollo de una Agenda Social Andina no es una tarea fácil y es que gracias a ello se efectuaron los denominados talleres de trabajo en los países miembros del CAN entre setiembre del 2003 y marzo del 2004, con la finalidad de identificar iniciativas de alcance subregional que complementen las estrategias, planes y políticas nacionales contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad social; donde han participado cincuenta y seis instituciones de gobierno, sesenta representantes de ONG y de centros académicos, especialistas de la CEPAL, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Convenio Andrés Bello (CAB) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), entre otros.

Como feliz compendio a estos esfuerzos, el PIDS aprobado un 21 de setiembre del 2004, comprende para su aplicación tres grandes áreas de intervención: a) acciones de carácter social; b) programas, proyectos y actividades de alcance comunitario y c) creación de instancias para democratizar el proceso de integración y volverlo más participativo. Contamos, por primera vez en nuestra historia, con un instrumento de políticas sociales comunitarias que abordan temas claves de la cohesión social en nuestra subregión.

Para fortalecer el tema de la cohesión social en la agenda de la Comunidad Sudamericana de Naciones, es necesario proponer iniciativas de cooperación con el MERCOSUR. Los avances del Plan Integrado de Desarrollo Social de nuestra comunidad y los aportes de MERCOSUR en torno a un sistema homologado de indicadores sociales, son la base de acciones de apoyo mutuo e interaprendizaje, que redundarán en beneficio de la agenda social sudamericana.

Consideramos básico y fundamental, que el compromiso con el éxito del PIDS en la región andina, contribuirá decididamente a hacer realidad las Metas del Milenio, compromiso que nos obliga a todos por igual para hacer más justas nuestras sociedades y más gobernables nuestros países.

### **3.2. La participación de los trabajadores**

En términos generales, la participación de los trabajadores, en los procesos de integración, todavía se da sólo a través de determinados comités de carácter consultivo con capacidad de emitir dictámenes, bien a iniciativa propia o como consecuencia de una consulta a la comisión. Así tenemos: el Comité Consultivo Interprofesional de la UE, formado por delegaciones tripartitas de representante de empresarios, sindicatos y gobiernos, para la articulación del llamado diálogo social de Val Duchesse<sup>33</sup> a través del Comité del Diálogo Social integrados a su vez por la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP).

En el MERCOSUR tenemos el Foro Consultivo, que nació con el Protocolo de Ouro Preto, como órgano de representación de los sectores económicos y sociales, y entró en vigencia el 26 de junio de 1996. En su composición tiene dos aspectos: uno las secciones nacionales, que dan independencia a cada país para escoger las formas de constituirlos, es decir, cada país tiene la libertad de aceptar al número de gremios empresariales o sindicales; en cuanto a la representación del Foro en general se requiere un número de nueve que debe representar a cada país exigiéndose la paridad de representación. Por otro lado, las centrales sindicales lograron una actuación importante tanto en sus países respectivos como en el Foro Consultivo con una perspectiva de carácter regional: en diciembre de 1997, por primera vez, las centrales sindicales de los cuatro países del MERCOSUR, realizaron demostraciones y marchas públicas enarbolando criterios para el mejor desarrollo del mismo, convencidos de que no será posible avanzar en el proceso de integración sin atender a su dimensión humana.

La Comunidad Andina cuenta con un Consejo Consultivo Laboral creado en enero de 1983, mediante la Decisión 176, integrado por delegados de las organiza-

<sup>33</sup> El diálogo social, de Val-Duchesse, localidad próxima a Bruselas, se aprobó con la participación de la CES, la UNICE y el CEEP y el procedimiento seguido logró múltiples dictámenes

ciones representativas del sector laboral de cada país miembro de la CA<sup>34</sup>, como veremos más adelante. No obstante en los países de la Comunidad Andina los trabajadores están representados en su central sindical: en Bolivia y Venezuela a través de la COB y la CTV como centrales sindicales hegemónicas. En Colombia, Ecuador y Perú coexisten varias centrales sindicales nacionales, con diferentes concepciones programáticas y tácticas, y afiliadas a distintas centrales sindicales internacionales.

Es importante anotar, que de acuerdo a la Opinión 18 del Consejo Consultivo Laboral Andino, uno de los elementos base del Taller Subregional fue el de priorizar la política de formación profesional incluyendo el tema de la competitividad; la responsabilidad del sector educativo, sector trabajo y demás sectores y de la sociedad civil en esta temática; reconocer el peso del sector informal en el mercado de trabajo, además de otras recomendaciones afines. También hay que destacar, que otra línea de trabajo a la cual se le ha prestado la debida importancia es el hecho de impulsar el desarrollo del Observatorio Laboral Andino a través del fortalecimiento de los Observatorios Socio Laborales nacionales, reconociendo la importancia de los sistemas inteligentes de información<sup>35</sup>.

#### **IV. LOS DERECHOS LABORALES EN LA COMUNIDAD ANDINA**

##### **4.1. Nueva realidad y reforma laboral**

Los procesos de cambios económicos y de globalización en general que han vivido los países miembros de la Comunidad Andina, en los años 90, han generado un determinado contexto social-laboral.

Recordemos la historia del Derecho Laboral, tanto en el plano internacional como en el nacional, en la constante intervención estatal o juridificación en la regulación de las relaciones laborales para «cubrir con su manto protector aquellos sectores del mundo del trabajo que tenían o se suponía que tenían una excepcional necesidad de ella»<sup>36</sup>. Es en ese contexto, que el Derecho Laboral se configuró en disciplina jurídica que resolvía la particular relación de complementariedad

<sup>34</sup> Ver el libro de Jaime Córdoba Zuloaga, Integración Andina en perspectiva, su importancia en la era de la economía internacional globalizada, Lima, mayo, 1997; y el documento del Foro Euro-Andino 98, La Nueva Realidad Andina, Londres, mayo, 1998.

<sup>35</sup> Consejo Asesor de Ministros de Trabajo del 10 y 11 del 2003, CAN, Lima, Perú.

<sup>36</sup> Juan Carlos Álvarez C. y Francisco Trujillo V., «Algunas reflexiones sobre el contenido asistencial de los convenios colectivos tras la Reforma producida por la Ley 11/1994», en Jesús Cruz Villalón (Coord.../



entre las regulaciones heterónomas y las colectivas (e individuales) en favor de los trabajadores. Sin embargo, en la última década se vive un proceso profundo de transformaciones en las relaciones laborales como consecuencia del carácter tecnológico de la producción, la composición de la fuerza de trabajo, los cambios políticos y normativos en general<sup>37</sup>.

Por ello se habla que el Derecho Laboral, por movilidad institucional y normativa, debe adaptarse al nuevo contexto económico y social a través de la flexibilización o desregulación de sus normas como respuesta jurídica. Sobre este punto, como ya es conocido, es unánime en la doctrina la aceptación a los cambios dándose paso a la llamada «cultura de la flexibilidad» que parece marcar una nueva fase del Derecho Laboral. Se señala que la flexibilidad laboral, tanto externa como interna, no es otra cosa que la revisión de las normas tendentes a una drástica reducción de los niveles de protección para conseguir que las condiciones de trabajo se fijen a través de normas autónomas<sup>38</sup>.

Las principales reformas económicas y ajustes estructurales que se han emprendido en la región han sido notables: Entre ellos destacan las políticas de estabilización económica, privatización de las empresas públicas y la reforma del mercado de trabajo tendentes a la flexibilización y desregulación, con especial énfasis en los derechos individuales<sup>39</sup> y el sistema de pensiones<sup>40</sup>.

En las relaciones individuales de trabajo crece la presencia de elementos que las apartan del modelo preexistente, reconocido por el predominio de relaciones establecidas por plazo indefinido y con un mismo empleador, que comprendían

---

...Los protagonistas de las relaciones laborales tras la reforma del mercado de trabajo, Madrid: Consejo Económico y Social, 1995, pág. 265).

<sup>37</sup> Sobre este último punto, si bien no es propósito del presente trabajo analizar el fenómeno de la crisis normativa del Derecho, es muy importante señalar que dicha crisis pasa por el problema de la racionalidad. Según Toulmin «Los conceptos del Derecho o la tecnología están sujetos a un desarrollo racional...» (Stephen Toulmin, *La comprensión humana*, Madrid: Alianza Editorial, 1977, pág. 369).

<sup>38</sup> En cambio, la desregulación busca la eliminación total de normas protectoras, plantea la supresión de la regulación heterónoma sobre el mercado de trabajo. En tal sentido, en los años 90, se dieron reformas laborales en dos grandes modelos: flexibles regulados y flexibles desregulados (Al respecto ver Leopoldo Gamarra Vélchez y Francisco Alemán Páez, *Dos Modelos de Reforma Laboral*, Edial, Lima, 1998).

<sup>39</sup> Ver el trabajo de Philippe Egger, *El mercado laboral en los países andinos un compendio de datos sobre el empleo y salarios*, OIT, Lima, 1999.

<sup>40</sup> Ver el trabajo de Javier Mujica Petit, *La reforma de los sistemas de seguridad social en los países andinos*, Cuadernos de Integración Andina, Consejo Consultivo Laboral Andino, Lima, julio, 2003.

trabajos de jornada completa, en el mismo o similar campo de actividad y de especialización profesional y efectuados en el local del empleador y en una misma o cercana localización geográfica.

Crecientemente las relaciones individuales de trabajo son de plazo fijo y con una o más sustituciones en empleadores, sin perjuicio de que suele resultar difícil determinar a quién corresponde tal calidad jurídica, especialmente cuando existen formas de «externalización» de las funciones de la empresa y la mayor presencia de contratistas y subcontratistas o «en su caso» de los contratos de intermediación laboral<sup>41</sup>. Se disminuye el protagonismo de los “contratos típicos” ante la multiplicada presencia de los llamados «contratos atípicos», en particular de los establecidos para la promoción del empleo y para facilitar la inserción y reinserción laborales<sup>42</sup>.

En cuanto a las relaciones colectivas de trabajo, podemos señalar que las circunstancias mencionadas de la situación económica han generado un decrecimiento del número de trabajadores asociados sindicalmente y de los cubiertos por convenciones colectivas negociadas. Esto se debe en parte al creciente aumento del sector de servicios, en el que siempre han sido difíciles la negociación y la sindicación. Como también “el reglamentarismo excesivo existente en la región ha restado importancia a la negociación colectiva, no sólo trabando (incluso a veces de forma intencionada) el desarrollo de la libertad sindical”<sup>43</sup>.

En materia de seguridad social, en los países de la Comunidad Andina existía el sistema de reparto, de financiamiento bipartito o tripartito, de gestión pública y con participación de los asegurados y aseguradores. Ahora predominan características de total individualización. Así, en algunos países la gestión radica o tiene lugar en empresas privadas de administración de los fondos de pensiones, sin participación de los trabajadores, financiados sólo con aportaciones de los trabajadores y se rigen por el sistema de capitalización. También en materia de salud, han surgido empresas privadas para la gestión de los seguros de salud.

---

<sup>41</sup> Los modelos “fordianos” y “tayloristas” ceden paso a nuevos procesos de producción y de organización del trabajo, con mayor protagonismo del “ius variandi”.

<sup>42</sup> Al respecto, ver María Luz Vega-Ruiz, *La Reforma Laboral en América Latina: un análisis comparado*, OIT, Lima, 2001.

<sup>43</sup> Marlee Rueda-Catry, Juan Manuel Sepúlveda-Malbrán, María Luz Vega-Ruiz, *Tendencias y Contenidos de la negociación colectiva: fortalecimiento de las organizaciones sindicales de los países andinos*, OIT, Lima, 1998.

En síntesis, podemos observar en el siguiente cuadro, elaborado por Adolfo Ciudad, la orientación general de las reformas laborales en América Latina, especialmente en los países miembros de la CAN<sup>44</sup>.

**Cuadro Nro. 1**  
Orientación general de reformas laborales

Reformas profundas marcadamente flexibilizadoras	Reformas menosextas en perspectiva flexibilizadora	Reformas flexibilizadoras de menor corte	No se aplicaron reformas, pero sí se aplicaron cambios con tendencia flexibilizadora
Argentina Perú	Brasil Colombia Panamá	Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela	Bolivia, Honduras, México, Uruguay, El Salvador, Paraguay

## 4.2. Instrumentos jurídicos laborales

### El Convenio Simón Rodríguez

Con ocasión de la Cuarta Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, convocada por la OEA en Buenos Aires (1972), se analizó el tema de los aspectos laborales de la integración, especialmente a la luz de las experiencias habidas en la región centroamericana y de las expectativas surgidas con la adopción del Acuerdo de Cartagena. En el debate se puso de manifiesto la necesidad de que el tema socio laboral tuviera mayor presencia e importancia en los procesos de integración. Es así como, en seguimiento de una Resolución adoptada en esa Conferencia, por invitación del Gobierno del Ecuador, los Ministros de Trabajo de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena se reunieron en Quito, en abril de 1973, ocasión en que suscribieron la llamada Declaración de Quito. En ella se incluyeron los aspectos sustanciales de los acuerdos adoptados por los Ministros presentes, en forma unánime<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Adolfo Ciudad Reynaud, Evolución y tendencias recientes del Derecho del Trabajo en América del Norte, Europa y América Latina, en Los Principios del Derecho Laboral en la Nueva Ley General de Trabajo, CIP - Congreso de la República, Lima, diciembre 2004, pág.37.

<sup>45</sup> Ver el documento de Luis Aparicio y Emilio Morgado, sobre la integración sociolaboral, en especial el Convenio Simón Rodríguez, Documento de la Comunidad Andina, Lima, marzo, 1998.

Cumpliendo con lo acordado en Quito, en octubre de 1973 los Ministros de Trabajo se reunieron en Caracas y adoptaron el Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral Andina. En el Convenio se reiteraron los propósitos y objetivos expresados en la Declaración de Quito. Más aún, los organismos y procedimientos establecidos no tuvieron como propósito crear una institucionalidad paralela, ajena o contradictoria con la del Acuerdo de Cartagena, sino unos mecanismos destinados a atender dos necesidades concurrentes: primero, el funcionamiento de los Ministerios con miras a fortalecer su presencia en los procesos nacionales y subregionales de adopción de decisiones; segundo, el establecimiento de vías y medios para participar en la atención de los aspectos sociolaborales del proceso de integración andina, en el marco del Acuerdo de Cartagena.

Respecto de este segundo propósito, en el Convenio se expresa la decisión de establecer una base institucional que permita a los Ministros de Trabajo contribuir efectivamente a los esfuerzos de los órganos del Acuerdo de Cartagena para la armonización de las políticas económicas y sociales -en el campo del trabajo y la seguridad social- que conduzcan al mejoramiento integral de las condiciones de vida y trabajo en los países andinos.

Pero el objetivo general del Convenio es lograr que en el proceso de integración se dé especial importancia a los aspectos sociales y laborales expresados en el Acuerdo de Cartagena, en particular en lo referente al tratamiento de los problemas sociolaborales de la integración en materia de: legislación del trabajo y de seguridad social, recursos humanos, desempleo y subempleo, seguridad social, formación profesional, movilidad de la mano de obra, participación social y otras materias que los Ministros decidan incorporar.

La insuficiente actividad del sistema andino de integración laboral, en el marco del Convenio Simón Rodríguez, originó una progresiva disminución en la eficacia de su actuación como Convenio a pesar que mantiene su vigencia jurídica como tratado internacional, ratificado por los países miembros en la reunión de Ministros de Trabajo en Quito (1989) y La Paz (1991). Se mantiene en receso por varios años.

## El Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA)

Fue establecido mediante la Decisión 176 de 1983. Las normas sobre su competencia, composición y elección son iguales a las recién examinadas. En su 1a. reunión (julio de 1983), este Consejo adoptó una Resolución denominada Declaración del Siglo XX, en la que se apoyaron las medidas adoptadas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena para reorientar el proceso de integración subregional, a la vez que se propuso dar mayor énfasis a las políticas y programas de naturaleza social, cultural y política «para que la participación de los trabajadores y de los pueblos no siga siendo marginal en los beneficios ni quede ausente o secundaria en las decisiones». Propiamente “es una institución consultiva del sistema andino de integración, conformada por delegados de más alto nivel elegidos directamente por las centrales y confederaciones sindicales de cada uno de los países miembros”<sup>46</sup>.

En la 2da. reunión (agosto de 1984) el Consejo adoptó una Resolución proponiendo la creación de un centro de formación, investigación, difusión y asesoramiento que facilite la participación efectiva de los trabajadores en el proceso de integración, que coadyuve a las labores del Consejo y contribuya a las actividades que desarrollen las centrales sindicales nacionales. Tal resolución dio origen al establecimiento del Instituto Laboral Andino.

Resulta algo riesgoso pronunciarse acerca de los logros alcanzados por el Consejo Consultivo laboral, ya que el nivel alcanzado no tiene como base sólo el desempeño de estos miembros, sino que también es el resultado de circunstancias externas. En efecto, de una parte, ellas están insertas en el Acuerdo de Cartagena y -en consecuencia- desde su creación en 1983 en sus actividades se han reflejado las vicisitudes experimentadas por el Acuerdo. De otra parte, a diferencia del CAS y del CAES, no han tenido la oportunidad de coaccionar con el Convenio Simón Rodríguez, debido al receso de éste, desde 1984.

En este último período el CCLA “ha hecho uso de las prerrogativas que le asigna el Acuerdo de Cartagena, emitiendo 121 Opiniones con lo que se ha abordado diversos campos de la problemática andina...”<sup>47</sup>. Sin embargo, hay que re-

<sup>46</sup> Marta Tostes Viera, La formación profesional en los países andinos: diagnóstico y propuesta, Cuadernos de Integración Andina, Consejo Consultivo Laboral Andino, setiembre, 2003, Lima, pág.37.

<sup>47</sup>Mensaje del Presidente del Consejo Consultivo Laboral Andino, pág 3, publicado por la CAN como Jornada de reflexión en torno a la integración andina, Lima, 18 setiembre 2003.

calcar que en el XII Consejo Presidencial Andino se crea el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo tendente a la conformación del Mercado Común Andino desde el ámbito sociolaboral, que comprende el fomento al empleo, la formación y capacitación laboral, seguridad social, salud y migración laboral<sup>48</sup>. De esta manera, conforme se ratificó en el Taller Subregional de Caracas, se reconoce la gravedad de la situación del empleo en la subregión y que se requiere políticas explícitas que promuevan un modelo de desarrollo centrado en el ser humano<sup>49</sup>.

### **DECISIÓN 545, INSTRUMENTO ANDINO DE MIGRACIÓN LABORAL**

En el Departamento de Antioquia-Colombia se aprobó el 25 de junio del 2003 y el punto de partida para adoptar esta decisión se encuentra en la XI reunión del Consejo Presidencial Andino, efectuada en Cartagena de Indias donde se fijó como propósito el establecimiento del Mercado Común Andino, creando las condiciones para que a la libre circulación de bienes se añada la libre movilidad de servicios, capitales y personas en la Subregión.

Además, en el XII Consejo Presidencial Andino reunido en Lima en junio del 2000, se expresó que la conformación del Mercado Común Andino persigue el desarrollo humano de los pueblos de los países miembros de la CAN. Aquí se ratificó, que la libre circulación de personas es una de las condiciones requeridas para la constitución gradual del mismo, el cual deberá estar en funcionamiento a más tardar el 31 de diciembre del 2005.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, aprobó el Instrumento Andino de Migración Laboral, teniendo como objetivo el establecimiento de normas que permitan de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la Subregión con fines laborales bajo relación de dependencia. Se exceptúa de la presente decisión el empleo en la Administración Pública y aquellas actividades contrarias a la moral, a la preservación del orden público, a la vida y a la salud de las personas, y a los intereses esenciales de la seguridad nacional.

---

<sup>48</sup> CAN, Lima, junio, 2000

<sup>49</sup> Consejo Asesor de Ministros de Trabajo - CAN, Caracas, Venezuela, julio, 2003.

### **DECISIÓN 583, SUSTITUCIÓN DE LA DECISIÓN 546, INSTRUMENTO ANDINO DE SEGURIDAD SOCIAL**

Este instrumento jurídico se aprobó el 7 de mayo del 2004 en Guayaquil- Ecuador. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes de la CAN acordó que para la conformación y desarrollo del Mercado Común Andino, es necesario preservar el derecho de los migrantes laborales a percibir prestaciones de seguridad social y garantizar la conservación de sus derechos adquiridos en la totalización de sus periodos de seguro. Para ello, reconocen a los migrantes laborales a nivel andino y a sus beneficiarios, en cualquiera de los países miembros de la CAN, los mismos derechos y obligaciones en materia de seguridad social que a los nacionales en esos países.

Los objetivos de la presente decisión tienen que ver con garantizar a los migrantes laborales, así como a sus beneficiarios, la plena aplicación del principio de igualdad de trato o trato nacional dentro de la Subregión y la eliminación de toda forma de discriminación; garantizar el derecho de los migrantes laborales y sus beneficiarios a percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro país miembro; garantizar a los migrantes laborales la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los países miembros; y, reconocer el derecho a percibir las prestaciones sanitarias y económicas que correspondan, durante la residencia o estada del migrante laboral y sus beneficiarios en el territorio de otro país miembro, de conformidad con la legislación del país receptor.

### **DECISIÓN 584, SUSTITUCIÓN DE LA DECISIÓN 547, INSTRUMENTO ANDINO DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO**

El 7 de mayo del 2004, en Guayaquil- Ecuador, se aprobó dicho instrumento. Y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, señaló que uno de los elementos esenciales para alcanzar el objetivo de un trabajo decente es garantizar la protección de la seguridad y la salud en el trabajo; y que es necesario adoptar las medidas necesarias para mejorar estas condiciones en cada centro de trabajo de la Subregión y de esa manera elevar el nivel de protección de la integridad física y mental de los trabajadores.

Por esta razón, se aprobó este instrumento legal en donde se establecen las normas fundamentales en materia de seguridad y salud en el trabajo que sirve de base para la gradual y progresiva armonización de las leyes y los reglamentos que regulen las situaciones particulares de las actividades laborales que se desarrollan en cada uno de los países miembros.

## **V. A MANERA DE CONCLUSIÓN**

1. La globalización se presenta como internacionalización de la producción y de las transacciones financieras organizadas por poderosas corporaciones, que paralelamente con los avances de la tecnología y las comunicaciones eliminan las fronteras de los mercados nacionales. En estas condiciones, el Estado-Nación pierde influencia y espacio de maniobra y además pierden también los actores sociales, los sindicatos, las organizaciones empresariales, etc.
2. Se tiene en perspectiva, la importancia de conjugar posiciones comunes en cuanto a política exterior; plan regional de lucha contra las drogas; la creación de una zona andina donde impere la paz y la carrera armamentista quede de lado; una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de integración; implementar negociaciones comerciales CAN-MERCOSUR con acercamiento al ALCA como respuesta del continente americano a la globalización; aplicación de un programa social y de una política de desarrollo sostenible; todo ello, hasta donde le corresponda, bajo la égida de reglas laborales flexibles que permita que los trabajadores se conviertan en entes dinámicos y proactivos.
3. Se trata de intensificar la integración andina contando con la participación total de los actores sociales, creando un arancel exterior común, un mercado común, tratando de posicionar las proyecciones internacionales de la CA para que actúe en bloque. Para ello se hace indispensable limar asperezas históricas, limitar o tratar de eliminar las causas de los conflictos sociales a fin de crear una zona de paz.
4. No nos equivocamos si la CA, que cuenta con un importe aproximado de 27 millones de euros hasta el 2006 donde la CE es el principal proveedor de



fondos, no ha tomado en cuenta con rigurosidad la necesidad de afianzar los sistemas de integración en el campo laboral. Así es, las acciones que se tomarán en cuenta, proponen acciones en los ámbitos siguientes: en participación de la sociedad civil, asistencia técnica relativa al comercio, prevención de catástrofes naturales y seguridad aérea, dejando de lado el mundo de lo laboral.

5. La cooperación comunitaria viene apoyando a la CA desde su creación y el importe asignado varía entre 5 y 6 millones de euros anuales, es decir, el 6% de la ayuda comunitaria destinada a la región y menos del 2% de la asignación a América Latina. El reto consiste en derivar un porcentaje que esté destinado a fortalecer las relaciones laborales, a promover la capacitación del trabajador a fin que su productividad sea mayor y a desarrollar estrategias de convivencia que permitan crear un clima de estabilidad en el trabajo.
6. El proceso de integración de la Comunidad Andina, que abarca el comercio, la tecnología y la fuerza de trabajo, afectó determinados aspectos del sistema laboral como son los derechos individuales y colectivos de los trabajadores de cada país miembro. Además, éstos no han logrado ser representados de forma real en las decisiones de la Comunidad Andina a pesar que el tema social-laboral es fundamental y se reconoce en sendos documentos oficiales, ni han logrado políticas concretas para mejorar la productividad y, por tanto, el incremento del empleo y solución de sus reivindicaciones. No obstante, los avances de la modernización de la legislación comunitaria, con mayor coherencia y ajustándola a los retos que presenta el comercio internacional.
7. A pesar de existir instrumentos jurídicos en el aspecto laboral, la apertura de mercados como parte del proceso de integración regional no mejora las condiciones de vida de los trabajadores y el desarrollo nacional. Por tanto, sigue existiendo la necesidad de armonizar la legislación de trabajo y seguridad social, la coordinación de políticas conducentes a solucionar el problema de desempleo, ampliación de los sistemas de formación profesional, y el establecimiento de un régimen que facilite la movilidad de la mano de obra en la región.

8. La dinámica de integración de la Comunidad Andina, como esfuerzo de modernización y desarrollo económico, no logra la amplia participación ciudadana representada por sus instituciones como son las organizaciones sindicales y de empleadores. Existen el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral, pero su funcionamiento burocrático no permite la participación de los empleadores y trabajadores en los procesos de desarrollo e integración regional.