

# LA REGULACIÓN DEL TRABAJO EN LA GLOBALIZACIÓN, LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

ALFREDO VILLAVICENCIO RÍOS\*

## **Sumario:**

I. Globalización y comercio exterior. 1. Definición de la globalización y su relación con el comercio. 1.1. Las ventajas de la globalización: apertura, competitividad, crecimiento. 1.2. Las desventajas de la globalización y la necesidad de impulsar su dimensión social. 2. Las consecuencias de la globalización en el derecho del trabajo. II. Los acuerdos de integración y sus vínculos con el derecho del trabajo. 1. Marco general. 2. Los procesos de integración. 2.1. Tipología de niveles de integración. 2.2. La apertura económica y el respeto de los derechos laborales. 2.3. El núcleo duro de los derechos laborales. 3. La dimensión social en los procesos de integración regional: la experiencia de la Unión Europea. 3.1. El eslabonamiento inicial: integración, crecimiento económico y solución automática de los problemas sociales. 3.2. Nacimiento y consolidación de la política social. III. Las regulaciones laborales en los Tratados de Libre Comercio. 1. Aspectos generales. 2. Los Tratados de Libre Comercio y su relación con las normas laborales. 3. Conveniencia de incluir cláusulas laborales en los Tratados de Libre Comercio. 4. Contenido del capítulo laboral. 5. Los precedentes. 5.1. El NAFTA y el Acuerdo Laboral de Cooperación Laboral de América del Norte. 5.2. El TLC entre Estados Unidos y Chile. 5.3. El TLC entre EE.UU. IV. Conclusiones.

(\*) Viceministro de Trabajo, doctor en Derecho y profesor de Derecho del Trabajo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El autor agradece profundamente a Valeria Galindo por su inestimable colaboración en la preparación de esta ponencia.

## I. GLOBALIZACIÓN Y COMERCIO EXTERIOR

### **1. Definición de la globalización y su relación con el comercio.**

El concepto de globalización ha ido evolucionando a lo largo del tiempo adquiriendo en distintos contextos significados diversos y provocando varias reacciones en cada grupo de interés. En términos generales, ha sido definido como una nueva fase del capitalismo que se caracteriza por la incorporación de nuevos mercados a nivel mundial, permitiendo un crecimiento de la mercantilización, en todas las esferas del ámbito económico-productivo y político-social; ampliando los flujos de información, generados en beneficio principalmente de las empresas y de los mercados (Mercader, 2003, p. 96).

Es importante tomar en consideración que definir a la globalización solamente desde la perspectiva de la liberalización comercial limita su extensión y empobrece el debate. Es por ello que se sostiene que la globalización presenta una forma multidimensional; siendo que, en la actualidad se manifiesta en diversos planos: el económico, el social, el político y el ecológico, que a su vez están interconectados (Tamanes, 2002, p. 2). Sin embargo, para efectos de esta ponencia solo nos centraremos en la manifestación del proceso de globalización desde el ámbito productivo, por ser la que se encuentra más interconectada con las relaciones laborales<sup>1</sup>.

Respecto a la manifestación económica de la globalización, se debe tener en cuenta que ésta se expresa a través de la ampliación de mercados, de la liberalización del comercio y de la integración económica<sup>2</sup> (Campana, 1999, p. 21). Por lo tanto, esta tendencia ha supuesto una creciente importancia de las transacciones comerciales, así como un proceso dinámico de progresiva apertura de las economías, que incidieron en la integración tanto en el mercado de bienes y servicios, como en el mercado de factores productivos como el trabajo, ampliando también el intercambio de tecnología y de capitales (De la Dehesa, 2000, p. 1). Todo ello, ha supuesto un acercamiento<sup>3</sup> creciente de los Estados, replanteando especialmente su papel en la promoción de las actividades económicas.

Es por ello que se afirma que la globalización ha significado la expansión de la economía capitalista y de sus postulados teóricos tales como la libre competencia, el libre mercado, el libre cambio, el incremento de las exportaciones, el predominio del capital financiero, entre otros (Ermida, 2003, p. 1). Sin embargo, se debe destacar que no se está frente a un proceso nuevo, pues por el contrario, la globalización económica

- 
- 1) La vinculación entre el derecho del trabajo, la economía y el comercio internacional existió desde siempre. En efecto, el derecho internacional del trabajo surgió con una doble finalidad: por un lado, regular la competencia y, por otro, evitar la explotación económica a fin de salvaguardar la dignidad humana.
  - 2) Este tema será desarrollado en el punto II solo precisaremos que esta puede ser regional o global.
  - 3) Una de las respuestas al proceso de globalización ha sido en algunas partes la regionalización económica, es decir, la creación de bloques de integración económica que buscan ampliar el mercado interno. Desde esta perspectiva, es necesario resaltar las experiencias de Unión Europea, NAFTA – *North American Free Trade Agreement* (EE.UU. Canadá y México), Asia.

ha tenido varias etapas de desarrollo que vienen desde hace siglos. Para García Laso (2003, p. 16), la primera etapa se llevó a cabo entre 1870-1914, mientras la segunda se inició en 1960 y dura hasta la actualidad. Estas dos etapas permiten advertir que se presenta un proceso de expansión, multiplicación y profundización de las relaciones sociales y de las instituciones, que ha producido una profunda conexión económica entre los Estados.

Diversos autores definen la globalización resaltando su papel en la vinculación más estrecha de los mercados y de los pueblos del mundo, producida gracias a los desarrollos de la tecnología y a la desaparición de las barreras artificiales que limitaban la movilidad de bienes, servicios, capitales y personas a través de las fronteras (Stiglitz, 2002, p. 37). Entre los factores que vienen determinando recientemente las características del proceso de globalización, se destaca el impulso promovido por la aparición de un nuevo sistema tecnológico que ha permitido la aceleración de la integración de los mercados a través de un desarrollo de las telecomunicaciones, de las tecnologías de la información y de la microelectrónica (Freeman, Clark & Soete, p. 35).

Respecto a los impactos de la innovación tecnológica sobre el nivel de empleo, es importante distinguir entre el efecto destrucción creadora y el efecto competitividad (Tostes, 1998, p. 98). El efecto destrucción creadora se relaciona con la creación y la destrucción de nuevos sectores a partir del reajuste en el tejido productivo motivado por las grandes innovaciones. Por su parte, el efecto competitividad es el efecto positivo sobre el empleo procedente del aumento de la demanda de los productos de una economía motivado por el proceso de modernización.

Es importante resaltar que cada nivel de análisis presenta una combinación diferente entre los dos efectos, por lo que estos impactos no son uniformes para todas las regiones, sino que dependen de su inserción económica a nivel mundial. En este sentido, se ha puesto en relieve que los países en desarrollo se encuentran en desventaja respecto a la posibilidad de generación de empleos en el nuevo contexto tecnológico, pues ellos tienden a importar las nuevas tecnologías de modo que el elemento multiplicador de este tipo de inversión con relación a los empleos utilizados en su producción puede permanecer fuera de sus economías si no se encuentran con la mano de obra adecuada a las nuevas necesidades.

### *1.1. Las ventajas de la globalización: apertura, competitividad, crecimiento.*

La globalización ha puesto en marcha un proceso de cambio de gran alcance que afecta a todos (OIT, 2004, p. xi). Las nuevas tecnologías han creado un mundo más interrelacionado, el cual ha permitido reducir el nivel de aislamiento experimentado por una buena parte de los países en desarrollo. Así, el proceso de globalización ha contribuido a la liberalización de los mercados, a través de los procesos de apertura de las economías al comercio mundial, lo cual implicó una mayor movilidad de bienes, servi-

cios y capitales (De la Dehesa, 2000, p. 2), pero también de mano de obra. En efecto, el comercio mundial se ha intensificado pasando de estar estabilizado entre 1975 y 1990 en torno al 40% del PBI mundial para subir a 55% en el 2001 (OIT, 2004, p. 28). De este modo, se ha promovido una mayor internacionalización de la producción, una mayor expansión del comercio de servicios, y un aumento explosivo de las corrientes internacionales de capital, el cual ha sido avalado por la reducción de las barreras arancelarias.

Además, se han creado amplias oportunidades para el desarrollo de las empresas y de los Estados, y un conjunto de retos para hacer frente a un mundo mucho más competitivo. La temática más importante se centra en la comprensión de cómo se sitúa en este contexto América Latina, en su conjunto, y el Perú, en particular, entendiendo que las tendencias de la pasada década de crecimiento de la inversión extranjera directa en nuestras economías se ha estancado, tanto por el incremento relativo de la inversión entre los propios países desarrollados, como por la concentración de éstas en la región asiática. Según las estimaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo, en el 2003, el 71% de la inversión extranjera directa se concentraba en los propios países desarrollados, quedando para América Latina y el Caribe a penas un 6.5% del total, cifra que viene reduciéndose desde 1999 cuando llegó a 10.5% (UNCTAD, 2003). Del total de inversiones canalizadas para América del Sur, que se estima en 21,527 millones de dólares, una tercera parte fue en el 2003 para los países andinos, quedándose en el Perú 1,332 millones de dólares (CEPAL, 2003-a).

Desde esta perspectiva, la globalización ha significado una mayor interdependencia en las relaciones económicas y en las interacciones sociales y políticas del mundo. La apertura de los mercados ha permitido un aumento de las inversiones en el exterior lo cual, a su vez, generó que un gran número de empresas logren internacionalizarse, ganando mayores cuotas de participación en los mercados en los cuales se han ubicado (De la Dehesa, 2000, p. 9).

Ello nos lleva a advertir que a nivel empresarial y estatal han existido beneficios. Las empresas han logrado verse favorecidas por la globalización en tanto han estado en condiciones de atender las demandas del mercado internacional. Por su parte, los países han aprovechado esta oportunidad de apertura económica, tanto encontrando nuevos mercados para sus exportaciones, cuanto dando la bienvenida a la inversión extranjera. Estas inversiones han permitido la estabilización de sus economías, con la provisión de reservas internacionales y recursos para financiar los déficits públicos, contribuyendo a reducir las necesidades de financiamiento externo y evitando que el ajuste fiscal en los años noventa fuera más austero.

Por otro lado, hay quienes sostienen que este beneficio se ha extendido al mundo en general, a través de un crecimiento económico adecuado, que ha permitido elevar el nivel de vida de muchas personas en el mundo. Es por ello que, algunos autores afir-

man que las economías abiertas crecen con mayor rapidez que las economías cerradas, lo cual es esencial para reducir la pobreza (Aninat, 2001, p. 2).

*1.2. Las desventajas de la globalización y la necesidad de impulsar su dimensión social.*

A pesar de las ventajas descritas hemos podido observar que para una significativa parte de la población mundial, sobre todo para aquellas personas que viven en países en vías de desarrollo, la globalización no ha cumplido con sus promesas de beneficio económico, es más, para muchas de ellas la situación empeoró (Stiglitz, 2002, p. 343). En tal sentido, la *Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización* ha sostenido que los beneficios de la globalización se han distribuido de forma desigual, tanto dentro de los países como dentro de ellos. A lo que agregan que existe una polarización creciente entre ganadores y perdedores, para concluir que la brecha entre países ricos y pobres se ha ensanchado (OIT, 2004, p. 4).

Así, el actual proceso de globalización estaría produciendo resultados desiguales entre los países; siendo que la brecha entre los incluidos y los excluidos, es cada vez mayor. Según estimaciones del Banco Mundial, en una muestra de 94 países, el promedio del PBI per cápita de los 20 países más pobres pasó desde 1960-1962 de \$212 (precios de 1995) a \$267 en 2000-2002, mientras que entre los 20 países más ricos, este indicador subió desde \$11,417 hasta \$32,339, incrementándose las brechas (Banco Mundial, 2003). La globalización generaría riquezas pero son muchos los países y las personas que no participan de este beneficio. Solo en América Latina, 220 millones se encuentran por debajo de la línea de la pobreza, de los cuales 98 millones son indigentes o viven en pobreza extrema (CEPAL, 2003-b).

De la misma manera, se puede observar como en el África Subsahariana y en América Latina, a finales de la década de los años noventa el número de personas que vivían en la pobreza era mayor que al comienzo del mismo decenio (OIT, 2004, p. 4).

Ello quiere decir que la globalización no ha logrado reducir la pobreza en el mundo y tampoco ha logrado garantizar la estabilidad<sup>4</sup>. Y es que la globalización se centra demasiado en el comercio y en la inversión y no se ocupa, puesto que no está implícito en su lógica, de temas como el fomento de los derechos humanos o la preservación del medio ambiente a través del desarrollo sostenible (OIT, 2004, p. 16). Es más, sus actores creyeron erróneamente que la competitividad debía impulsarse a través de la reducción salarial o el incremento de aranceles proteccionistas, sin advertir que el desarrollo socioeconómico solo es posible por medio de la inversión y el desarrollo del capital humano.

---

4) Para muchos, la globalización no está cumpliendo su promesa, especialmente con relación al trabajo decente (Beck, 2000).

En el campo laboral, la globalización ha producido relaciones laborales vulnerables, en las que los trabajadores prestan servicios de manera individualizada y más dependiente en redes flexibles, cuyas reglas muchas veces son incomprensibles<sup>5</sup>. Según el informe de la *Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización*, la creciente competencia global animó a muchos empleadores a tomarse a la ligera las prácticas laborales, al punto que se sustituyó el empleo decente por el trabajo inseguro, informal, eventual y en régimen de subcontratación (OIT, 2004, p. 24).

Asimismo, la ampliación de los mercados, comporta en muchas ocasiones una reducción significativa de los puestos de trabajo. Y es que la globalización y el desarrollo tecnológico han permitido reducciones de trabajo muy importantes, modificando de forma negativa el status de los trabajadores, sobre todo de los menos cualificados. Por otro lado, cuando en algunos sectores se ha ahorrado mano de obra, el proceso de destrucción creadora promovido por el nuevo sistema tecnológico, además de generar un incremento de la competitividad, también genera nuevos puestos de trabajo, aunque en otros sectores más dinámicos, generalmente con mayores niveles de requerimientos de capacitación.

Es importante señalar que la inserción en la división internacional del trabajo de las regiones en desarrollo en sectores con ventajas por el bajo costo de su fuerza de trabajo estimuló la especialización en un tipo de industria que absorbe una mano de obra poco calificada (Tostes, 2003, p. 56). Por ende, los efectos negativos sobre el empleo procedentes de la introducción de innovaciones son mayores en estas economías, pues su trabajador típico es exactamente aquel más fácilmente sustituible.

Así, la destrucción de algunos empleos estuvo acompañada de nuevas oportunidades de trabajo para la población con niveles educativos más elevados; sin embargo, los requerimientos formativos son muy disímiles de los empleos destruidos. De esta manera, estamos en una etapa en la cual cada vez es más importante la formación continua, que permita a los trabajadores enfrentarse a una globalización que les exige experiencia, formalización y especialización (Duran, 1999, p.76). Para poder aprovechar este proceso, es necesario estimular la modernización de los sistemas de formación profesional, acortando el tiempo del ajuste, para lo cual es importante tener en cuenta mecanismos supranacionales que faciliten el intercambio de experiencia, especialmente en lo que se refiere al ámbito andino.

Asimismo, la globalización no ha logrado satisfacer las aspiraciones de un trabajo decente y un futuro mejor para las familias de los trabajadores. En América Latina el nivel de informalidad es muy elevado, y en la economía informal los derechos no son reconocidos, especialmente en países más pobres, donde una importante parte de la

---

5) Ver infra 1.2.

población subsiste en forma precaria al margen de los beneficios de la globalización. Según los datos de la OIT, al comienzo de los años noventa se tenía un 42.5% de informalidad en el conjunto de América Latina y con todo el proceso de globalización y flexibilización laboral de la pasada década, en el año 2002 esta cifra había pasado para 46.5%. En el Perú, igualmente los niveles de informalidad se incrementaron en este periodo desde el 52.7% al 56.2%.

Es por ello que la trayectoria actual de la globalización debe cambiar. Debemos apostar hacia una globalización que tenga como prioridad al ser humano, lo cual depende en gran medida de nosotros, pues la globalización solo será aquello que podamos construir conjuntamente desde cada uno de los ámbitos en los que actuamos, en la medida que, como ha resaltado la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, los resultados de la globalización dependerán de las políticas, normas e instituciones que rijan su curso, de los valores que inspiren a sus actores y de la capacidad de los mismos para influir sobre el proceso (OIT, 2004, p. 2).

Concordamos, pues, en que se puede obtener un mayor provecho de este proceso, repartiendo mejor sus beneficios y resolviendo muchos de sus problemas; aunque este objetivo sólo será posible en tanto se respete la dignidad de la persona y se considere a todos los seres humanos como iguales. Este cambio de trayectoria implicará una reforma en la globalización cuyo objetivo apunta hacia un modelo más humano, en el cual se busca mejorar la calidad de vida de aquellas personas que han sido excluidas de los beneficios de este proceso.

El objetivo es que la globalización deje de ser una preocupación limitada a los mercados y, por el contrario, se fije más en las condiciones de vida de las personas. Y es que el desarrollo socioeconómico no toma a las personas sólo como fuerza laboral o factor productivo, sino que busca atender al conjunto de necesidades que corresponden a la condición humana, a partir, en mucho, de su inserción en el mercado de trabajo.

En tal sentido, y al amparo del poderoso impulso de la OIT, se viene hablando cada vez más alto de una dimensión social de la globalización, basada en los valores universales y en el respeto de los seres humanos. La idea es que este fenómeno logre satisfacer las principales necesidades de las personas y se desarrolle dentro de un marco de respeto de los derechos y la dignidad de las personas. Lo que se busca es una globalización justa, integradora, gobernada democráticamente y que ofrezca oportunidades y beneficios para todos (OIT, 2004, pp. 5-6).

Frente a ello, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización ha establecido que para que el objetivo de sus reflexiones sea logrado se requiere, entre otras cosas:

- (i) Una buena gobernanza nacional, basada en un sistema político democrático, el respeto de los derechos humanos y de la igualdad de género, así como de la equidad social y del Estado de Derecho.

- (ii) A nivel de cada país, se debe buscar la conversión del trabajo decente en un objetivo fundamental de las políticas económicas, dando prioridad a la creación de empleo, salvaguardando los derechos fundamentales en el trabajo, reforzando la protección social y promoviendo el diálogo social. Asimismo, el trabajo decente para todos debería convertirse en un objetivo global y perseguirse a través de políticas más coherentes en el seno del sistema multilateral. Todas las organizaciones de este sistema deberían ocuparse de forma más integrada y coherente de las políticas económicas y laborales internacionales.
- (iii) Un proceso de globalización basado en valores universales.
- (iv) Un compromiso internacional que asegure los recursos básicos a todo el mundo, así como las demás condiciones que garantizan la dignidad humana.
- (v) Una vía de desarrollo sostenible que asegure oportunidades para todos, promueva la igualdad y reduzca las diferencias.
- (vi) Una gobernanza más democrática de la globalización que asegure una mayor participación y escucha de todos los seres humanos.
- (vii) Las reglas que rigen la economía global deberían destinarse a mejorar los derechos, los medios de subsistencia, la seguridad y las oportunidades para las personas, las familias y las comunidades en todo el mundo. Ello incluye contar con reglas justas en el ámbito comercial, financiero y de las inversiones, con medidas que refuercen el respeto de las normas fundamentales del trabajo, y con un marco coherente para los movimientos transfronterizos de personas.
- (viii) El sistema de comercio multilateral y el sistema financiero internacional deberían dejar un mayor margen de autonomía en materia de políticas para que los países en desarrollo puedan acelerar su crecimiento en un entorno económico abierto.
- (ix) Un mayor acceso a los mercados no es una panacea. Resulta indispensable contar con una estrategia más equilibrada para lograr un crecimiento global sostenible y el pleno empleo, basada en un reparto equitativo de la responsabilidad entre los países para mantener niveles elevados de la demanda efectiva en la economía global.
- (x) Es necesario contar con un marco más sólido y coherente para las inversiones extranjeras directas y la política en materia de competencia, que asegure el equilibrio entre todos los intereses, derechos y responsabilidades.
- (xi) Es preciso desplegar un esfuerzo decidido para asegurarse de que se logra una mayor participación de los países en desarrollo en el proceso de reforma del sistema financiero internacional.
- (xii) Resulta indispensable avanzar más rápidamente en lo que atañe a la reducción del problema que suponen la volatilidad financiera y las posibilidades de contagio en los mercados emergentes. Deberían adoptarse medidas rápidas para ase-



gurar una mayor asistencia financiera de urgencia en épocas de crisis, y que dispongan de ella los países que se ven confrontados al riesgo de contagio financiero.

- (xiii) Debería reforzarse la capacidad de la OIT para promover el respeto de las normas laborales fundamentales. Todas las organizaciones internacionales competentes deberían asumir su responsabilidad en la promoción de dichas normas, velando por que sus propias políticas y programas no supongan un obstáculo para su realización.
- (xiv) Debería hacerse por fin realidad el compromiso de dedicar el 0,7 por ciento del PIB a la ayuda oficial para el desarrollo (AOD). Es preciso mejorar la eficacia en lo que atañe a la prestación de la asistencia.
- (xv) Debería acelerarse e intensificarse el proceso de alivio de la deuda. Asimismo, debería examinarse activamente una amplia gama de opciones para la obtención de recursos de financiación adicionales. Tales recursos deben ser adicionales, y no deben considerarse como sustitutos de los compromisos en lo que atañe a la asignación del 0,7 por ciento del PIB a la ayuda oficial para el desarrollo.
- (xvi) Es indispensable una movilización internacional para elevar el nivel de las inversiones en materia de educación y de capacidad tecnológica destinadas a los países en desarrollo.
- (xvii) Las instituciones de Bretton Woods deberían establecer un sistema de derechos de voto que sea más justo y dé mayor representación a los países en desarrollo. (521-525) Los métodos de trabajo y los procedimientos de negociación de la OMC tienen que garantizar la participación plena y efectiva de todos los Estados miembros.
- (xviii) Deberían examinarse con la debida atención las propuestas existentes para crear un consejo de seguridad económica y social, así como un consejo mundial sobre la gobernanza global.

## ***2. Las consecuencias de la globalización en el derecho del trabajo.***

En tal contexto, resulta indispensable preguntarnos, aunque sea de manera lacónica, cuál ha sido el impacto de la globalización sobre el derecho del trabajo, con la finalidad de identificar las medidas que deben ser tomadas en cuenta para que la globalización tenga un aspecto más humano.

Al respecto, y siguiendo la rigurosa lógica de Ermida (2003, p. 120), la globalización ha generado tres consecuencias para los trabajadores a resaltar por todos aquellos que nos preocupamos por los problemas sociales. En primer lugar, se ha generado un desinterés por el mercado interno, dado que en el nuevo sistema de economía globalizada éste ha dejado de tener importancia tanto para empresarios capitalistas como para el

gobierno<sup>6</sup>. En segundo lugar, se ha observado una limitación del poder estatal para gobernar las variables económicas y ello porque la globalización de la economía ha alejado paulatinamente a los resortes íntimos del poder del alcance del gobierno nacional<sup>7</sup>. Y en tercer lugar, se han legitimado ideologías que han privilegiado al capital sobre el trabajo debido a que la competitividad de la empresa se ha convertido en el bien supremo al cual deben subordinarse todos los demás, entre ellos el derecho del trabajo.

Es por ello que la globalización cuestiona al sistema tradicional de relaciones laborales y pretende la no intervención del Estado, a fin de lograr una masiva individualización de las relaciones de trabajo, lo cual supondría la existencia de situaciones indeseables de exclusión y precarización de las relaciones laborales. Esta situación genera una gran preocupación sobre el futuro del derecho del trabajo, el cual deberá adaptarse a esta nueva realidad si es que pretende sobrevivir.

No podemos pretender que la regulación del derecho del trabajo del siglo XXI siga la misma dinámica que las primeras normas laborales que se emitieron tras la revolución industrial. Sobre todo porque estamos frente a un contexto distinto, en el cual los sistemas nacionales de relaciones laborales y en especial la legislación nacional se viene mostrando cada vez menos eficaz para regular un fenómeno que se desarrolla o tiene sus causas a un nivel internacional. Por lo tanto, se debe abandonar los modelos clásicos del actuar político, debido a que los sistemas nacionales se muestran insuficientes para regular los fenómenos que presenta la globalización. Eso significa la necesidad de una re-regulación de las relaciones laborales que tome en cuenta el redimensionamiento del sistema<sup>8</sup>, así como una normativa que regle la rápida liberalización de los mercados de capitales (Stiglitz, 2002, p. 345).

Esta re-regulación internacional puede recurrir a técnicas diversas; siendo que se puede identificar dos formas de regulación que responden a una sistematización básica o fundamental de ese conjunto. Por un lado, se tiene a las formas tradicionales o directas de reglamentación laboral, es decir, a las normas jurídicas generales que regulan de forma sustantiva y directa a las relaciones laborales. Entre ellas, se ubican los convenios internacionales del trabajo, las normas supranacionales de los pactos y declaraciones de los derechos humanos, las cartas sociales, entre otros.

En este contexto la OIT elaboró la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Es importante indicar que estos principios y derechos en el trabajo regulados por la Declaración en referencia proceden de la Constitución de la

- 
- 6) Antes de la globalización gobiernos y empresarios tenían un interés particular en mantener cierto poder adquisitivo en su población. Con la globalización y la consecuente apertura del mercado, ese interés por lo interno dejó de ser relevante, es por ello que estos actores empezaron a prestar atención a los mercados ubicados fuera de sus fronteras.
  - 7) Es importante destacar el poder de las multinacionales que muchas veces son superiores a las capacidades de las propias economías, implicando retos importantes en las negociaciones entre los Gobiernos nacionales y estas empresas. Para más detalle, ver UNCTAD, 2002.
  - 8) Hay que tener en cuenta que la globalización ha producido la existencia de relaciones laborales supranacionales.

OIT y han sido expresados y desarrollados en ocho Convenios de la OIT<sup>9</sup>, los cuales han sido reconocidos como fundamentales por la comunidad internacional y por la propia OIT.

Por otro lado, es posible adoptar formas alternativas o indirectas de reglamentación laboral que en muchos casos pueden ser calificadas como un complemento de las anteriores, es decir, las técnicas convencionales o unilaterales y las condiciones, estímulos o disuasivos éticos. Tal es el caso de las cláusulas sociales en los tratados de comercio, los sistemas nacionales o regionales de preferencias arancelarias, los códigos de conducta, los sellos o marcas distintivas de buena práctica laboral, entre otros (Ermida, 2002, p. 694).

Es así como en la tercera parte de esta ponencia nos ocuparemos de una las manifestaciones de estas formas alternativas o indirectas de reglamentación laboral: las cláusulas sociales en los tratados de comercio internacional.

## II. LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN Y SUS VÍNCULOS CON EL DERECHO DEL TRABAJO.

### 1. *Marco general.*

Como se ha señalado, la liberalización del comercio se ha convertido en una de las características más significativas del proceso de globalización. Su presencia se ganó relevancia inocultable poco tiempo antes de la caída del muro de Berlín, cuando se inició la Ronda de Uruguay en 1986 (hecho que significó la aceleración de los programas de liberalización del comercio), llegando a su momento programático cumbre con la formulación de Consenso de Washington entre 1989 y 1990. A partir de allí, será el año de 1993, el que marque el hito para la apertura de un nuevo periodo en el comercio, al incluirse en las reglas internacionales a los sectores textil y al agrícola que eran hasta ese entonces sectores altamente subsidiados y protegidos.

Este proceso generó, en paralelo, de una parte, la discusión y suscripción de acuerdos de libre comercio bi o multilaterales, y, de otra, impulsó el desarrollo de áreas y acuerdos de integración económica (Vega, 2004, p. 4), que quizá fueron el resultado de la frustración ocasionada por las lentas negociaciones de la Ronda de Uruguay. Es así como los lustros finales del siglo pasado y los primeros años del presente vienen alumbrando un gran número de tratados de libre comercio, acuerdos tarifarios preferenciales, uniones

---

9) Convenio sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicación. (Convenio 87), Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. (Convenio 98), Convenio sobre el trabajo forzoso. (Convenio 29), Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso. (Convenio 105), Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo. (Convenio 138), Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. (Convenio 182), Convenio sobre la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. (Convenio 100) y Convenio sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación. (Convenio 111).

monetarias, áreas de libre comercio, uniones aduaneras, entre otros; cuya variedad y cantidad supuso una superposición y multiplicación de acuerdos a nivel mundial.

Como muestra de ello, en América Latina y el Caribe, en la última década del siglo pasado se han suscrito cerca de 30 acuerdos de liberalización comercial preferencial y varios de ellos han avanzado hacia los más complejos acuerdos de segunda generación. Además de ello, nuestra subregión aumentó su interés en acuerdos Norte-Sur con países industrializados, como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los acuerdos con la Unión Europea y las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (BID, 2003, p. 6).

En resumen, podríamos afirmar que lo ocurrido responde a una estrategia de apertura de los mercados nacionales, que se ha impulsado gracias a los acuerdos internacionales bajo dos criterios: por un lado, los acuerdos de integración; y por otro, los tratados de libre comercio en sentido estricto (Canessa, 2004, p. 1), de los que nos ocuparemos en este capítulo y en el próximo, respectivamente.

## ***2.2. Los procesos de integración.***

La integración regional es un instrumento al que vienen recurriendo diversos países para lograr un conjunto de metas y objetivos de desarrollo (BID, 2003, p. 3). Más concretamente, se puede señalar que este fenómeno, en el sentido actual del término, es una forma de regionalismo simétrico en que las partes se comprometen a concederse ventajas o reconocerse derechos recíprocos más o menos equivalentes (Di Filippo y Franco, 1998)

Los procesos de integración pueden definirse como acuerdos firmados por dos o más Estados cuya finalidad se expresa en gran medida, en lo externo, en la consecución de mayor poder de negociación y mayor capacidad de atracción de recursos internacionales y de reinversión, en tanto que busca, en lo interno, destacadamente, ampliaciones en el mercado efectivo como producto de las relaciones entre países, un mayor aprovechamiento de economías de escala en la producción y una menor vulnerabilidad económica, especialmente debido a factores externos.

Estos propósitos pueden llevarse a cabo a través de distintos compromisos tales como: el aumento de las importaciones o exportaciones, las facilidades para la actuación de empresas, la actualización de reglas de protección de patrimonio, etc. Cada Estado elige el nivel de integración en función de sus necesidades económicas y políticas. Hay quienes pueden preferir una integración jurídica en la cual transfieren competencias a órganos supranacionales; mientras que otros, pueden preferir una simple integración económica en la cual pierden relevancia las fronteras sólo para efectos de intercambio de los bienes de producción.

### 2.1. Tipología de niveles de integración.

Al respecto, habría que indicar que el núcleo “duro” de los acuerdos de integración regional es la integración económica, en tanto que los componentes políticos, sociales y culturales se han ido incorporando conforme se han ido profundizando los procesos de integración económica (Di Filippo y Franco, 1998). De allí que se pueda clasificar a estos acuerdos en puramente económicos (y sin niveles de avance a otros campos explícitamente pactados), o con un contenido también social o enmarcados en un proceso gradual de integración, del cual la confluencia económica es sólo el primer escalón. En todo caso, la doctrina económica y jurídica (Malca, 2002 y Di Filippo y Franco, 1998) ha identificado los siguientes niveles de integración:

- a) *Acuerdo de preferencias comerciales*: supone la reducción de barreras arancelarias o no arancelarias que sólo favorece a los suscriptores y no es extendida al resto del mundo; expresa de manera incipiente el “preferencialismo”, que viene a ser el rasgo típico de todos los acuerdos de integración regional.
- b) *Zonas o Acuerdos de libre comercio*: es un ámbito geográfico en donde todas las barreras del comercio han sido eliminadas. Ello quiere decir que los Estados han acordado eliminar de forma recíproca las restricciones arancelarias (impuestos, tarifas, cuotas, etc.) o cualquier otra barrera al comercio que limite las importaciones. Las experiencias recientes más acabadas abarcan la liberalización de los mercados de bienes, de servicios, de tecnología y de capital productivo y financiero.
- c) *Unión aduanera*: es un paso importante en materia de integración política, en la medida en que suponen avanzar hacia la constitución de aduanas comunes, con sistemas y políticas arancelarias unificadas. Implica una zona de libre comercio pero solo entre los Estados que forman parte de la unión aduanera, ya que para los terceros Estados se han establecido un conjunto de regulaciones comerciales comunes. Ello quiere decir que los terceros Estados deberán pagar una tarifa específica para ingresar sus productos a los territorios de los Estados que forman parte de la unión, sin beneficiarse de la zona de libre comercio. En buena cuenta, los países comparten grados de soberanía al unificar sus aduanas y regímenes aduaneros y al repartirse en forma negociada las recaudaciones arancelarias que se derivan de la unión.
- d) *Mercado común*: trae consigo la eliminación de las restricciones entre los Estados miembros, no sólo al movimiento de bienes y servicios; sino también a los factores de producción tales como la mano de obra, el capital y la tecnología. Son la primera muestra de acuerdos que traen consigo regulaciones sociales y que, por ende, marcan un camino de confluencia regional mucho más integral, en la medida que requieren de regímenes y políticas sociales. Habida cuenta que las zonas de libre comercio vienen avanzando en el ámbito del capital y la tecnología, se

puede concordar en que el rasgo específico y distintivo de la formación de un mercado común a partir de la década de los noventa del siglo pasado ya no es la movilidad de capital y tecnología sino la movilidad de personas.

- e) *Unión económica*: implica un tránsito desde la armonización hacia la unificación de los regímenes y políticas en el plano económico. Incluye el plano monetario, por lo que la moneda única es una de las expresiones más gráficas de los niveles de integración. Se consolidan las instituciones supranacionales y se presenta una transferencia de cuotas significativas de soberanía nacional en función del proyecto regional común.
- f) *Unión política*: viene a ser la fase más avanzada de cualquier proceso de integración regional y se caracteriza por abordar temas políticos centrales, como la forma de gobierno, la soberanía y la ciudadanía. El abordaje de estos temas requiere un tratamiento al máximo nivel, por lo que plantea el reto de asumir un texto constitucional para el nuevo sujeto supranacional.

Estos niveles y sus distintas manifestaciones nos muestran la gran variedad existente y su distinto grado de complejidad, que, además, en algunos casos, combinan elementos de uno y otro nivel, abriendo la posibilidad de nuevas expresiones deudoras del contexto específico en el que se celebran. Por tanto, estamos ante un fenómeno que goza de muy buena salud y que sigue teniendo nuevas manifestaciones en el día a día global, reforzando el juicio respecto de que la generación de bloques de naciones es cada vez mayor; dejando para el debate lo beneficioso o perjudicial de este proceso.

En todo caso, al final de este capítulo ofreceremos una visión panorámica del desarrollo que ha tenido el tratamiento de la dimensión social de los procesos de integración, en la experiencia de la Unión Europea, por ser la que más ha avanzado en este terreno.

## 2.2. *La apertura económica y el respeto de los derechos laborales.*

De manera general, se afirma por algunos que esta proliferación de acuerdos ha sido provechosa para los países en la medida que les ha permitido incrementar sus inversiones y el comercio. Por el contrario, para otros ha significado un impedimento para su desarrollo en la medida que ha creado barreras tarifarias entre los Estados que no son parte del acuerdo o que no son miembros del mismo.

A pesar de las opiniones a favor y en contra, nadie puede negar que estamos ante una realidad que crece, se transforma y presenta retos importantes que los Estados deben enfrentar. En todo caso, y ubicándonos en el campo de las relaciones laborales, habría que compartir las opiniones de la OIT (2003, pp. 47-50), la simultaneidad con que se han presentado la integración económica, la apertura de los mercados y el ajuste estructural, hace difícil –si no imposible– atribuir a uno de ellos en particular el magro desempeño del mercado de trabajo y de los niveles de bienestar en los últimos seis años;

todo ello, además, en un contexto interno lleno de problemas estructurales, también concomitantes<sup>10</sup>.

En todo caso, se agrega, parece evidente que si algún proceso no ha contribuido al pobre desempeño laboral de estos años – sino que más bien lo ha contrarrestado en algo- éste ha sido el de la integración regional, habida cuenta que no destruye empleo ni deprime los salarios ni es causante directo del aumento de la pobreza; más bien constituye un instrumento adecuado para el aumento de los flujos de comercio e inversión. Por ello, contribuye a dinamizar la economía y a generar empleo, si bien no con la potencialidad suficiente como para contrarrestar los efectos que en sentido contrario tendrían el ajuste y –vía la más fácil internalización de las crisis externas- la apertura económica.

En todo caso, este debate se empieza a llevar a cabo en el marco de una creciente preocupación nacional e internacional por el respeto de los derechos laborales, sobre todo en los países en desarrollo, habida cuenta que, de una parte, se pretende darles vigencia o impedir su degradación<sup>11</sup>, por su naturaleza de derechos fundamentales, y, de otra parte, se quiere proscribir el *dumping* social como eje sobre el que se articula la competencia económica global.

Ello deja entrever que es imprescindible respetar unos derechos mínimos para lograr un desarrollo sostenido y para paliar la pobreza. No se puede hablar de desarrollo si es que este sólo es posible para un reducido grupo de Estados o sectores, y menos de haber reducido la pobreza, cuando los datos señalan justamente lo contrario. Es por ello, que el objetivo debe ser, como se ha sostenido (Vega, 2004, p. 6), el comercio en igualdad, con participación de todos los actores y con beneficios repartidos de forma equitativa a todos.

Y esta vinculación, que en términos generales hace referencia al crecimiento con respeto de los derechos laborales, no responde a deseos o formulaciones ideológicas, puesto que, como afirma la OIT (2003, pp. 48-52) existen indicios suficientes para creer que el respeto a las normas laborales, y en particular a las que regulan el ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo –respeto que resulta fortalecido por los compromisos que se adoptan en el marco de la integración- constituye un incentivo para la atracción de inversiones, en la medida en que dicho respeto garantiza una estabilidad social que contribuye a la consolidación y desarrollo del sistema democrático y, por esta vía, a la existencia de la seguridad política y jurídica que el inversionista necesita. Y no nos olvidemos que los países más desarrollados son los que han tenido

---

10) Los Estados que están inmersos en estos procesos presentan diferencias estructurales tales como grado de desarrollo, dimensión del aparato estatal, inestabilidad (política, social y económica), marcadas desigualdades de distribución de ingresos, influencia de los actores sociales, composición de la población, entre otros, que los lleva a no estar en las mismas condiciones para enfrentar este proceso.

11) Ha aumentado la evidencia empírica sobre múltiples violaciones a los derechos laborales en las maquiladoras, por ejemplo, tales como abusos físicos contra trabajadoras en plantas de ropa centroamericana hasta el uso de mano de obra infantil.

las más altas y sostenidas tasas de inversión en los últimos cien años (o treinta años en el caso de sudeste asiático y ciertos países latinoamericanos como Chile)<sup>12</sup>.

A su vez, y en sentido contrario, el mismo estudio agrega que la evidencia muestra que la falta de respeto a los derechos fundamentales en el trabajo no constituye un elemento que ayude a atraer inversiones. Es decir -y visto el tema desde la negación- el inversionista no está a la búsqueda de países en los que se violen los derechos fundamentales del trabajo para orientar ahí su inversión. Si, por ejemplo, se utiliza como índice la falta de respeto (o respeto) a los derechos fundamentales en el trabajo elaborado por los profesores de la Universidad de Amberes (Wermenbol, Cuyvers y Van del Bulke en 1998) se observa que los países con un peor índice son Corea del Norte, Kazajistán, Serbia, Uzbekistán, Vietnam, Sudán, Camboya, Mali, Pakistán, Uganda, Bangladesh, Guinea Ecuatorial, Burma, Marruecos y China. Sin embargo, si se examinan las cifras de inversión extranjera publicadas por el FMI en el año 2001, se observa que son estos mismos países los que menor inversión extranjera captan, con la excepción de China, lo que, en su caso, sin duda se debe al atractivo de un mercado de amplias dimensiones, cerrado a la inversión extranjera hasta hace pocos años.

Lo mismo sucede a la inversa, según las mismas fuentes, habida cuenta que los países que captan las tasas de inversión más altas y sostenidas en el tiempo son aquellos en los que el respeto a los derechos fundamentales es más alto: Países Bajos, Noruega, Suecia, Finlandia, Alemania, Polonia, España, Yugoslavia, Francia. Todo ello, por lo ya dicho: la estabilidad social y política que trae consigo el respeto a los derechos laborales es la condición *sine qua non* para el aumento sostenido de los flujos de inversión.

En función de ello, es cada vez mayor el número de foros y ámbitos que se vienen preocupando por los efectos de tales procesos en las condiciones de trabajo, particularmente en los Estados en desarrollo, debiendo señalarse, a la pionera Conferencia Ministerial de Singapur de 1996<sup>13</sup>, en la que se reconoció la necesidad de renovar su compro-

12) No se puede perder de vista que, como se ha señalado concretamente (OIT 2003, p. 51), los factores de "atracción" de la inversión son, en primer lugar, la existencia o no de demanda efectiva, interna o externa, para los bienes o servicios a producir. En segundo lugar, si hay estabilidad macroeconómica, en especial en materia monetaria. En tercer lugar, si existe estabilidad jurídica, que incluye un poder judicial autónomo, justo y expedito. En cuarto lugar, si existe mano de obra suficiente y adecuadamente calificada. En quinto lugar, -aunque no menos importante que los demás factores- la existencia de una cierta cultura de diálogo, de concertación y de solución de conflictos en el marco de una democracia estable. Por el contrario, los factores de "rechazo" serían, además de la inexistencia de los factores de atracción antes señalados, un clima de convulsión social y de inestabilidad política que pone en riesgo un adecuado funcionamiento de los mercados, la estabilidad jurídica, la seguridad de los ejecutivos de las empresas, etc.

13) Se trató de la primera Conferencia celebrada desde la entrada en vigor del acuerdo por el que se establece la OMC, la cual permitió la reunión de los Ministros de Comercio, Relaciones Exteriores, Hacienda y Agricultura de más de 120 gobiernos miembros de la OMC y de los países en proceso de adhesión al acuerdo. En el transcurso de la misma se celebraron sesiones plenarias y diversas reuniones de trabajo a nivel multilateral, plurilateral y bilateral, en las que se examinaron cuestiones relacionadas con el trabajo realizado durante los dos primeros años de actividad de la OMC. El Gobierno de Singapur fue el anfitrión oficial de la Reunión Ministerial.



miso de respetar las normas fundamentales del trabajo al considerar que: “el crecimiento y el desarrollo económico impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas”.

El hito en este terreno, sin lugar a dudas, viene a ser la Declaración relativa a los Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo, que aprobara la OIT en 1998, que, en opinión del entonces Director General de la OIT, viene a ser “una verdadera plataforma social mínima de ámbito mundial”, a partir de “las realidades de mundialización de la economía” (OIT, 1998, p. 3), y en cuyos considerandos más vinculados a nuestro tema se sostiene que “el crecimiento económico es esencial pero no suficiente para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas”.

Asimismo, se afirma que “con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano”. Agregando que “en una situación de creciente interdependencia económica urge reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la Organización, así como promover su aplicación universal”.

En este marco, la conferencia Internacional aludida declara en su punto 2 que todos los miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios internacionales referidos a los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia, “*tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:*

- a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento del derecho efectivo de negociación colectiva;
- b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y;
- d) la eliminación de todas las formas de discriminación en materia de empleo y ocupación”.

Estamos frente a una declaración de un valor intrínseco muy grande, en la medida en que, como sostiene Kellerson (1998, pp. 247-248), los gobiernos y los dos actores sociales reafirman la universalidad de los principios y derechos fundamentales en una época de gran incertidumbre y replanteo de estos derechos, traduciendo una voluntad colectiva de buscar alto y claro la justicia social, aprovechando la aspiración del hom-

bre a la equidad, al progreso social y a la erradicación de la pobreza, vinculando el progreso social al desarrollo económico. O, en otras palabras, se trata, según el Director General de la OIT (OIT, 1998, p.1), “de la respuesta que esta organización desea aportar a los desafíos de la mundialización de la economía, que han sido objeto de numerosos debates en su seno desde 1994”, en la medida en que “el crecimiento debe ir acompañado, pues, de un mínimo de reglas de funcionamiento social fundadas en valores comunes, en virtud de las cuales los propios interesados tengan la posibilidad de reivindicar una participación justa en las riquezas que han contribuido a crear”.

Finalmente, en la línea de compatibilizar la apertura económica con el goce efectivo de los derechos laborales se han postulado las siguientes alternativas (Rodríguez, 2004, p. 2):

- a) Fortalecimiento de la infraestructura regulatoria internacional: Esta medida pretende robustecer el poder de supervisión y sanción de la OIT, en especial en relación a los convenios denominados fundamentales. Ello significaría potenciar un andamiaje regulatorio y fiscalizador que operaría en la misma escala de los procesos económicos globales, promoviéndose un consenso normativo global en materia laboral similar al de la OMC en asuntos comerciales.
- b) Imposición de sanciones unilaterales contra Estados que violan sistemáticamente los derechos laborales: La expresión más importante de esta propuesta ha sido el Sistema General de Preferencias desarrollado por Estados Unidos, mediante el cual el gobierno norteamericano otorga beneficios arancelarios a aquellos Estados que respeten derechos laborales fundamentales; y, a su vez, se encuentra habilitado para suspender los beneficios arancelarios, en caso estos derechos hayan sido vulnerados por el gobierno del Estado beneficiario.
- c) Desarrollo de formas privadas de regulación: se trata de los llamados códigos de conducta empresariales, que contienen un conjunto de reglas y derechos laborales que los empresarios están obligados a cumplir.
- d) Incorporación de cláusulas sobre derechos laborales en los tratados de libre comercio. Las propuestas y experiencias en este punto son variadas. Hay quienes defienden la incorporación de una lista exhaustiva de derechos laborales y de sanciones comerciales; mientras que otros prefieren la inclusión de declaraciones de principios, sin ningún tipo de efecto coercitivo.

### *2.3. El núcleo duro de los derechos laborales.*

Aún en el caso de estar buscando una integración regional puramente económica (un mercado común con tarifas aduaneras sólo frente al resto del mundo), el trabajo subordinado queda involucrado umbilicalmente, por lo que merecerá ocuparse de él aunque sea sólo en lo que se refiere a la libertad (o no) de circulación de personas y a cierta regulación que impida el uso de las reglas laborales para ganar competitividad

comercial. Sin embargo, a partir de la Conferencia de Singapur parece obvio que los derechos fundamentales en el trabajo son parte misma de los acuerdos, siendo principios de inspiración en lo relativo a su puesta en práctica<sup>14</sup>.

Y es que todo proceso de integración regional debe llevar consigo temas básicos que involucren a los derechos fundamentales, lo cual implica la necesidad de identificar un listado básico de derechos laborales que sea contemplado en los acuerdos comerciales internacionales (Canessa, 2004, p. 1).

El problema es que armonizar el derecho sustantivo entre los diversos Estados que suscriben un tratado común es una tarea bastante compleja puesto que existen grandes diferencias, tanto económicas, sociales, políticas y jurídicas entre ellos. No obstante, la regulación del trabajo, en sus dimensiones cualitativa y cuantitativa, tiene que ser abordada y para ello se requiere de normas comunes.

Crear estas regulaciones equivalentes para sistemas jurídicos tan diversos parece ser un objetivo muy difícil de cumplir, por lo que en una fase inicial se ha visto pertinente comenzar la aproximación sobre bases comunes. Surgen, entonces, como referencia obligatoria los principios fundamentales reconocidos por la comunidad internacional, en tanto se trata de valores sociales fundamentales que han dado lugar a lo que la doctrina llama el núcleo duro de derechos laborales, cuyo respeto y plasmación en los acuerdos internacionales permiten evitar el *dumping* social o el uso de normas con fines proteccionistas.

La noción de núcleo duro de derechos hace referencia a un conjunto de derechos humanos que prevalecen sobre los demás, en tanto resultan más valiosos para la categoría de los derechos humanos<sup>15</sup>. Esta categoría también puede ser trasladada al ámbito de los derechos humanos laborales y su importancia se debe a su intrínseca relación, en primer lugar, con la dignidad humana y, en segundo lugar, con la satisfacción de las necesidades básicas en el mundo del trabajo (Canessa, 2004, p. 4), lo cual quiere decir que para pertenecer al núcleo duro de derechos se precisa cumplir con esos dos criterios necesariamente.

Debemos destacar que hay dificultades en el plano teórico para identificar el contenido del núcleo duro de los derechos laborales; es más resulta difícil rastrear en que documento de la OIT se inserta por primera vez el término de derechos humanos fundamentales. En todo caso, no queda duda que esta categoría encontró su recepción más reluciente en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, que, como ya hemos visto, comprende a los siguientes derechos:

- 
- 14) El verdadero fundamento para la inclusión de este grupo de derechos en los acuerdos comerciales ha sido el vínculo existente entre los derechos laborales y los derechos humanos.
- 15) Ello implicaría una cierta jerarquía entre los derechos humanos, siendo que hay un grupo de estos que responden a la categoría de derechos humanos fundamentales. Lo importante es que la validez de estos últimos no depende de la aceptación por parte de los sujetos de derecho sino que están en la base de la comunidad internacional.

libertad sindical y negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso, prohibición de discriminación y abolición efectiva del trabajo infantil.

Por encima de ellos, el libre comercio viene agregando, al menos en nuestra región, como mínimo condiciones aceptables en el campo de salarios mínimos, tiempo de trabajo y seguridad y salud laboral. En estos casos, si bien hay todavía un significativo nivel de generalidad en la formulación, ello es comprensible por estar muy vinculados con los niveles de desarrollo de cada parte. En todo caso, viene a mostrar una preocupación clara y concreta por avanzar el camino de la vigencia de condiciones salariales y de trabajo que satisfagan las necesidades básicas y se correspondan con la dignidad humana.

Por ello, hay que saludar la inclusión del núcleo duro de derechos laborales en los acuerdos comerciales, en la medida en que marca el inicio de la consideración de lo social en estos tratados, partiendo, además, del hecho que comenzar por la vigencia efectiva de la libertad sindical y la negociación colectiva implica abrir el campo para que las organizaciones sindicales puedan desplegar sus actividades con la mayor eficacia posible, lo que resulta, en mucho, una condición previa para el goce de todos los demás derechos, que suelen tener una directa vinculación con la fortaleza de la acción sindical.

### ***3. La dimensión social en los procesos de integración regional: la experiencia de la Unión Europea.***

Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que a cada nivel de integración regional le corresponde un grado de desarrollo de la dimensión social, moviéndose ésta, entonces, entre la zona de libre comercio, donde prácticamente no es tenida en cuenta para nada y la unión política, donde ocupa un lugar preponderante en las políticas comunitarias. Siendo ello así, vamos a presentar a continuación, una breve reseña acerca de cómo fue el tratamiento de la dimensión social en la experiencia de integración regional más intensa, habida cuenta no sólo de ese acento, sino viendo que lo social ha recorrido todo el camino desde un inicial Mercado Común Europeo, en el que era prácticamente inexistente, hasta una Unión Europea, donde ha logrado una robusta presencia que le da equilibrio y sostenibilidad a la experiencia en curso. Veamos, pues, este tránsito de la pura integración económica al imperativo de la consolidación de la dimensión social de la integración.

#### ***3.1. El eslabonamiento inicial: integración, crecimiento económico y solución automática de los problemas sociales.***

La afirmación que los tratados que instituyen las Comunidades Europeas tienen un contenido fundamentalmente económico, sin dedicar una detenida atención a los problemas sociales, resulta absolutamente pacífica y compartida entre la doctrina labora-

lista europea. De manera muy gráfica y precisa Mancini (1986, p. 1180) se había referido a este tema sosteniendo que aún concibiéndolo como etapa de un proceso con fines más ambiciosos, el Tratado (de Roma) tiene un solo, verdadero, objetivo: crear un mercado europeo, fundado sobre la concurrencia y caracterizado, por un lado, por la liberalización de los intercambios entre los Estados miembros, y por otro, por la institución de una tarifa aduanera común hacia el resto del mundo.

Como es obvio, continúa el autor italiano, en este objetivo el trabajo —y el trabajo subordinado, en particular— queda inextricablemente implicado, por lo que resultará imprescindible ocuparse de él, pero es lógico también que fuera tratado sólo en función de esa implicación, es decir, buscando eliminar los factores susceptibles de obstaculizar el buen funcionamiento del mercado. Por ello, “en la concepción originaria del mercado común las disposiciones sociales estaban referidas exclusivamente a garantizar la libre circulación de trabajadores, el principio de paridad salarial entre hombres y mujeres y la institución de fondos especiales con la finalidad de remediar los desequilibrios que podían intervenir sobre el mercado de trabajo” (Guarriello, 1992, p.12). Queda claro entonces que los objetivos sociales presentes en las normas fundacionales no constituían fines en sí mismos, sino que venían considerados instrumentalmente respecto a los objetivos económicos.

En completa concordancia con las afirmaciones anteriores se ha reconocido también unánimemente la acentuada secundariedad de la política social en los tratados fundacionales.

En síntesis, podemos compartir la opinión de que la idea de fondo que latía en la mente de los padres de la futura Comunidad Económica Europea no era otra que la de construir un inmenso mercado sin fronteras donde los intercambios libres de mercancías, personas, bienes, servicios y capitales, y el control de los grandes yacimientos carboníferos y las industrias estratégicas constituyeran los motores impulsores del mismo. La solución de los problemas sociales vendía como consecuencia automática del crecimiento económico producido por la enorme ampliación del mercado, por lo que no se precisaba una regulación ni una actuación concretas en este terreno.

Sin embargo, esto no resultó así y los desequilibrios y desigualdades continuaron presentes, así como se empezaron a avizorar con preocupación los “efectos perversos” del mercado único, especialmente el *dumping* social, que amenazaba con basar la competencia en los distintos costos del trabajo y con detener las conquistas sociales en los sistemas más avanzados de protección, puesto que los trabajadores de estos países verían en peligro sus puestos de trabajo. Por ello se empezó a plantear la necesidad insoslayable de intervención de las instituciones comunitarias implementando una política social. Además de ello, hizo su aparición la crisis económica en los primeros años 70, que se instaló en el universo económico, poniendo en serios aprietos al proyecto de convergencia europea, dado que, también, “una comunidad que sólo es una ordena-

ción económica puede funcionar bien en períodos de crecimiento y prosperidad, pero es improbable que sobreviva en un período de tensión social” (Shanks, 1997, p. 375).

En este contexto, comienzan a escucharse las primeras voces institucionales que hacen eco de la necesidad de un “nuevo enfoque” integral de la comunidad europea, a partir de entender como necesario “un replanteamiento de la política social como complemento indispensable de la integración económica, para conseguir un mejor empleo, una mayor justicia social y una mejor calidad de vida<sup>16</sup>.”

### *3.2. Nacimiento y consolidación de la política social.*

La resolución del Consejo relativa al Programa de Acción Social (de 21 de enero de 1974), será el hito que marca el surgimiento de una política social comunitaria, coherente y claramente definida. Luego de este programa, las bases de la política social se estructurarán sobre el segundo de los Programas de Acción Social, aprobado en 1984, así como sobre el Acta Única Europea de 1986 y la Carta Comunitaria de Derechos Sociales de 1989.

Además de ello, en 1975 la Comisión se pronunció en su Informe sobre la Unión Europea señalando que “una unión que no es capaz de aportar una contribución activa al progreso social se verá privada del apoyo de una parte importante de la opinión pública europea y, en particular, de los trabajadores”.

En este contexto, y dejando de lado el análisis del contenido de las diversas medidas sociales, queremos señalar que la lucha contra la considerable atrofia, a que parecía condenada la política social en el Tratado de Roma (Del Rey, 1987, p. 1216), ha sido posible principalmente gracias a los tres factores que presentamos a continuación.

- 1) La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que ha desarrollado su actividad en un contexto de carencia normativa, interpretando amplia y federalmente las posibilidades del ordenamiento comunitario en el campo social y elaborando una carta de derechos “no escrita” que supliera el vacío dejado en esta materia por los textos fundadores de la Comunidad y que constituya un límite a la acción de los órganos comunitarios (Guarriello, 1992, p. 17-18).
- 2) La existencia de una serie de instrumentos previstos en el Tratado con carácter general, que han dado una amplia cobertura a la actuación específica en el campo social. Es el caso, de los artículos 100, 117, 119 y, especialmente, 235 del Tratado de Roma. La última norma prevé una establece que “cuando una acción resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto las potestades necesarias al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de

---

16) Versión sintética del documento sobre Orientaciones Preliminares para un Programa Social Comunitario dirigido por la Comisión al Parlamento y al Consejo de Ministros en 1971.

la comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes”. Se trata de una “cláusula de imprevisión”, que actúa como “válvula de seguridad” al permitir actuar a las instituciones de la Comunidad en aquellos casos no contemplados específicamente por el Tratado (Del Rey, 1987, p. 1219).

Esta norma ha resultado fundamental en la vida de la CEE, puesto que le ha permitido superar la rigidez del sistema, e ir adecuándose a los nuevos requerimientos históricos. En el campo de la política social, su papel ha sido todavía más trascendente, dadas la pobreza y excesiva generalidad de las disposiciones sociales, a tal punto que existe consenso en reconocer que la historia de la política social comunitaria como tal, marcha paralelamente con la del recurso al artículo 235 para extraer de él las competencias necesarias.

Los otros tres artículos contienen disposiciones de armonización, general, en el caso del art. 100 y específica, en los casos del art. 117 (en materia de sistemas sociales) y el del art. 119 (en materia de igualdad de retribución a idéntico trabajo entre hombres y mujeres).

- 3) El diálogo social como presupuesto de la política social en la medida en que es el instrumento permanente para conocer las posiciones de los diversos actores sociales y tratar de obtener respuestas consensuadas y comprometidas a los problemas y disyuntivas a que se enfrenta cotidianamente un proyecto comunitario de semejante envergadura.

En este sentido, el “Documento Marín”<sup>17</sup> sostiene que el diálogo social “es absolutamente necesario para avanzar en la construcción europea y en todos los ámbitos de la política social”, concluyendo luego que “todas sus reflexiones e iniciativas en el campo social sólo tendrán sentido si las partes sociales a todos los niveles llevan a cabo un diálogo permanente sobre los distintos medios que habrá que poner progresivamente en práctica para asegurar la realización de la dimensión social del mercado interior”.

Así, aparece el diálogo social en el primer Programa de Acción Social de 1974, al lado del pleno empleo, la mejora y armonización de las condiciones de vida y la participación de los trabajadores en la gestión de la empresa. En el segundo Programa de Acción Social de 1984, que sustituyó al antes mencionado, se reitera su gran importancia y se lo vuelve a ubicar en el plano de los objetivos, al lado de las preocupaciones por el empleo en relación con el impacto de las nuevas tecnologías y la formación profesional, la protección social y la evolución demográfica.

Finalmente, el Acta Única Europea lo consagrará al máximo nivel, con las particularidades ya anotadas, en su art. 118 B al establecer que “la Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, que podrá dar lugar, si

---

17) Documento de trabajo de la Comisión sobre “Dimensión Social del Mercado Interior” elaborado bajo la conducción del presidente Marín y fechado 14 de septiembre de 1988.

éstas lo consideran deseable, al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre dichas partes". Aparece aquí la negociación colectiva europea, como una nueva fuente de producción de normas comunitarias, al lado de los Tratados, reglamentos y directivas (Guarriello, 1992, p. 47), y que, por lo mismo, nos encontramos frente a una tercera vía de armonización de la regulación social, que puede servir para salvar los problemas del método normativo (adecuado para un contexto de pleno empleo) y del método descentralizado (que no permite fortalecer la cohesión económica y social), y complementarlos, tras tomar en cuenta que, como sostiene una autorizada voz comunitaria, "la búsqueda del consenso y la negociación entre las partes sociales podría desempeñar un papel fundamental como instrumento de regulación ante la realización del gran mercado por ser en potencia el método más adecuado para llevar a buen término las grandes transformaciones industriales, tecnológicas y sociales que se avecinan para nuestras economías"<sup>18</sup>.

A modo de conclusión, podríamos señalar que la visión integral e interdependiente de los fenómenos económicos y sociales ha ganado definitivamente la batalla, por lo que la política social ha dejado de ser un apéndice de las otras políticas, que ahora deberán tomar en consideración la dimensión social de los diversos fenómenos. A partir de lo cual, se debe valorar socialmente cada una de las políticas adoptadas.

### III. LAS REGULACIONES LABORALES EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO.

#### ***1. Aspectos generales.***

Tal como hemos podido apreciar, existen ciertas reglas mínimas que van más allá de lo comercial y que deben estar presentes al plantearse un TLC. Se trata de contar con un piso social mínimo, entiéndase derechos fundamentales en el trabajo, que garanticen tales bienes jurídicos y permitan un cierto control sobre el *dumping* social (Vega, 2004, p. 13), así como cierta protección a los actores sociales que participan en el fenómeno comercial. Es más, a partir de Singapur los derechos fundamentales en el trabajo tal y como son definidos por la OIT, forman parte sustantiva de todos los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos o en negociación.

Además de esta regulación directa de la reglamentación laboral, y para completar su carácter de cláusulas sociales, se ha establecido la posibilidad de imponer sanciones económicas a los Estados infractores e incluso de denunciar el Tratado suscrito, si es que no se respeta el piso social mínimo antes aludido.

Al respecto, debemos precisar que en el ámbito académico se han creado importantes disensos respecto a la conveniencia de proteger los derechos laborales mediante sanciones

---

18) CECA, CEE y CEEA, "Europa Social: La Dimensión Social del Mercado Interior" Bruselas- Luxemburgo, 1991, p. 110.



comerciales en los Tratados de Libre Comercio (Rodríguez, 2004, p1). Ante la importancia de este tema haremos un breve desarrollo respecto a las posturas dadas por la doctrina en favor y en contra de la inclusión de las regulaciones laborales en los TLC; para luego, analizar las experiencias comparadas de este tipo de acuerdos en los últimos 10 años.

## ***2. Los Tratados de Libre Comercio y su relación con las normas laborales.***

El esfuerzo para avanzar hacia tratados y acuerdos de libre comercio no es una novedad en la región americana (Reynoso, 2004, p. 16); lo que sí es novedoso es el interés de los Estados para lograr acuerdos de esta naturaleza, lo cual se ha visto plasmado en la gran cantidad de TLC que se están firmando en los últimos tiempos (Bolaños, 2004, p 5). En todo caso, el mayor impulso para la firma de los TLC surgió a partir del año 2002 con la aprobación por el Congreso de los Estados Unidos de la Autorización para la Promoción del Comercio (TPA), que faculta al presidente de los Estados Unidos para negociar acuerdos comerciales y establece el marco en que éstos deben moverse.

Como ya hemos visto, a pesar que los TLC tuvieron como objetivo inicial afianzar únicamente las relaciones económicas de los Estados firmantes, hoy en día los aspectos sociales (particularmente el laboral) han conseguido una presencia unánime, aunque no necesariamente pacífica. El esquema de evolución de los TLC (Bolaños, 2004, p. 8), nos da cuenta de ello.

- a) Se observa una disminución en la importancia de la negociación de las rebajas arancelarias, siendo que se le ha dado mayor importancia a los contenidos no arancelarios de acceso a los mercados, entre ellos los obstáculos técnicos al comercio, subsidios, medidas contra la competencia desleal, entre otros.
- b) Se vincula a las negociaciones comerciales con los temas económico- sociales tales como las condiciones laborales.
- c) Finalmente, la técnica jurídica de estos tratados es la de acuerdos reglamento en el cual se detallan una serie de compromisos.

Así, el tema social está ganando terreno en las negociaciones comerciales al punto que los más recientes TLC presentan un capítulo laboral que desarrolla un conjunto de derechos y objetivos en este campo que los Estados están obligados a respetar. Además, se consagra también la posibilidad de imponer sanciones económicas frente a las violaciones de las normas laborales que afecten el libre comercio.

En este contexto, veamos brevemente la polémica suscitada alrededor la conveniencia de incluir normas laborales en los TLC, así como del hecho que estos últimos se hayan convertido en mecanismos de garantía de la aplicación de la normativa interna de cada país en el campo laboral.

### **3. *Conveniencia de incluir cláusulas laborales en los Tratados de Libre Comercio.***

Al respecto, hay dos grandes posiciones. De un lado, economistas como Jagdish Bhagwati han criticado la inclusión de las cláusulas laborales en los TLC y han abogado por una agenda comercial que no incluya los derechos laborales. Los argumentos que sustentan esta posición son los siguientes (Rodríguez, 2004, p. 5):

- a) Las cláusulas laborales son formas de proteccionismo, mediante las cuales los gobiernos y los sindicatos de los países desarrollo se reservan el derecho de imponer estándares laborales a los países en desarrollados. Esta situación se establece sin tomar en cuenta la diferente realidad económica y social de los Estados que comercian.
- b) La manera más óptima de mejorar estándares laborales es mediante un crecimiento económico, el cual solo es posible a través de un comercio libre, sin tratados ni instituciones de libre comercio saturadas con cargas relativas a derechos laborales. De acuerdo a esta postura las cláusulas laborales terminan creando un obstáculo para el funcionamiento del mercado.
- c) Es mejor que los derechos laborales sean promovidos a través de mecanismos no coercitivos de cooperación internacional como los encarnados por la OIT.

Por otro lado, economistas como Kimberly Elliot y Richard Freeman han considerado que los imperativos del libre comercio son compatibles con la protección de los derechos laborales. Es por ello que han defendido la utilización de las cláusulas laborales en los TLC a partir de los siguientes argumentos (Rodríguez, 2004, pp. 5-6):

- a) Las cláusulas laborales no han surgido de motivaciones proteccionistas ni han sido utilizadas con este fin. Su inclusión en los TLC no ha pretendido excluir a los países en desarrollo del comercio sino más bien presionar a los gobiernos de estos últimos para que apliquen los estándares laborales mínimos en casos de violaciones abiertas y sistemáticas.
- b) Además, se señala que el libre comercio y los derechos laborales no son fines en conflicto sino más bien componentes esenciales de un mismo andamiaje económico y político capaz de producir un crecimiento económico que beneficie a la mayor parte de la población mundial. En tal sentido, la protección eficaz de los derechos laborales genera las condiciones políticas (v.gr., democracia dentro y fuera del lugar de trabajo) y sociales (v.gr., disminución de la pobreza y la desigualdad) esenciales para que los países se inserten exitosamente en la economía mundial y para que el crecimiento generado de esta manera sea socialmente sostenible.

Asimismo, y desde el mundo jurídico (Vega, 2004, p 8), se ha señalado que la positivización y el reconocimiento expreso de los derechos laborales en los tratados

comerciales resulta necesario, sobre todo porque ello permite crear mejores condiciones de trabajo y estándares laborales más elevados para los países menos desarrollados<sup>19</sup>.

Podemos encontrar un ejemplo de ello si vemos que numerosas organizaciones de derechos humanos ONG y organizaciones de la sociedad civil han creado redes y movimientos sociales que abogan por la protección eficaz de los derechos de los trabajadores. En Estados Unidos, por ejemplo, se realizó una campaña contra la explotación laboral global, que dio lugar a la más grande ola de activismo en las universidades, lo cual a su vez condujo a que múltiples empresas transnacionales adopten códigos de conducta empresariales para garantizar el cumplimiento de las normas laborales (Rodríguez, 2004, p.1).

Finalmente, habría que decir que en los TLC de reciente generación, no sólo se incluyen mecanismos de sanción económica frente a incumplimientos laborales, sino que abren la posibilidad para que, a la vista de uno de estos problemas, se recurra a la parte de cooperación (económica o técnica) para superarlo. Ello, sin duda alguna, abonará en el tratamiento integral y de mejor calidad de un fenómeno tan complejo como la integración regional.

#### ***4. Contenido del capítulo laboral.***

Vista la evolución del tratamiento del tema laboral en los TLC, debemos señalar que en la actualidad no hay consenso en la doctrina respecto al alcance de los derechos que deben regularse en este campo, siendo uno de los puntos centrales de la discusión (Rodríguez, 2004, p. 8) el referente a cuáles deben ser los derechos mínimos aplicables.

Al respecto, el contenido laboral de la nueva generación de TLC suele abarcar:

- a) Los derechos fundamentales y las condiciones de trabajo básicas.
- b) La obligación de cumplir con sus normas laborales internas y de no degradar la protección laboral con fines comerciales o de atracción de la inversión.
- c) Mecanismos de solución de controversias.
- d) Fondo de Cooperación Laboral.
- e) Sanciones monetarias con un límite pagaderas al Fondo de Cooperación y en caso de no pago suspensión de beneficios comerciales por un monto equivalente.

En tal sentido, la OIT ha establecido que cada país debe desarrollar su propia legislación conforme a sus decisiones soberanas y a sus propios requerimientos y capacidades internas; siendo que las normas laborales no deben ser utilizadas con fines proteccionistas.

---

19) Todo ello, teniendo a la vista que, de conformidad con el punto de 5 de la Declaración de Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo de la OIT, los derechos fundamentales son una necesidad para el desarrollo.

Pues bien, en la práctica los TLC han seguido esta línea de recomendación; es más el contenido del capítulo laboral de los TLC celebrados por Estados Unidos desde Jordania, se asemeja mucho a lo previsto por la OIT, siendo que los compromisos previstos en estos acuerdos regulan los siguientes temas (Vega, 2004, p. 16):

- a) Los Estados reafirman sus obligaciones como miembros de la OIT y sus compromisos en virtud de la Declaración de Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo.
- b) Asimismo, se establece que cada Estado procurará que estos principios y derechos sean reconocidos y protegidos en su legislación.
- c) Finalmente, se establece que cada Estado procurará garantizar que sus leyes establezcan normas consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos.

Es más, en el artículo “definiciones” se ha considerado que la legislación laboral esta conformada por las leyes o regulaciones de un Estado, las cuales deben relacionarse con la siguiente lista de derechos laborales:

- a) Derecho de asociación.
- b) Derecho de organizarse y negociar colectivamente.
- c) La prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso.
- d) Edad mínima para el empleo de niños y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
- e) Condiciones aceptables de trabajo respecto de salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

Dadas estas estipulaciones hay quienes se oponen a ellas en la medida que consideran que estas representan la imposición de estándares uniformes; cuyo peligro se hace más latente por el distinto nivel de desarrollo de los Estados firmantes. Por otro lado, hay quienes están de acuerdo con estas regulaciones y defienden la existencia de una lista específica de derechos (Rodríguez, 2004, p. 8).

No entraremos a analizar este importante debate; por el contrario, solo analizaremos las regulaciones laborales que se han presentado en tres de los TLC más importantes del continente americano: el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, el TLC entre Estados Unidos y Chile y el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

## **5. Los precedentes.**

### **5.1. El NAFTA y el Acuerdo Laboral de Cooperación Laboral de América del Norte.**

El NAFTA fue un acuerdo de libre comercio suscrito entre Estados Unidos, Canadá y México, el cual entró en vigor el primero de enero de 1994 y tuvo como finalidad afianzar las relaciones económicas de estos tres países (Reynoso, 2004, p.17).

Fue un acuerdo que se centró exclusivamente en la protección del libre comercio y los derechos de propiedad<sup>20</sup>, situación que ocasionó innumerables críticas por parte de la sociedad civil, analistas, movimientos políticos, entre otros (Vega, 2001, p. 9). Es más, diversos sectores sindicales se mostraron preocupados por las diferencias existentes en las condiciones de trabajo de los tres países; su temor se encontraba en la posibilidad de que muchas empresas trasladen sus actividades económicas a México con el fin de aprovechar los menores costos de este Estado<sup>21</sup> (Reynoso, 2004, p. 18).

Ante esta situación se consideró necesario firmar dos acuerdos adicionales separados, destinados a proteger el medio ambiente y los derechos laborales. Es así como de acuerdo a esta última finalidad se firmó un acuerdo paralelo al NAFTA denominado Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) el cual tuvo como objetivo central coadyuvar a la mejoría de las condiciones de trabajo de los trabajadores de los tres países involucrados.

La importancia del ACLAN se deriva del hecho de ser el primer antecedente respecto a la incorporación de derechos laborales en los TLC del Continente Americano y sus aspectos importantes pueden ser resumidos de la siguiente manera.

El ACLAN cuenta con una lista de 11 derechos relativos a condiciones de trabajo y derechos fundamentales que las partes se comprometen a impulsar<sup>22</sup>. Lo resaltante de esta lista es que abarca a una mayor cantidad de derechos, siendo que va más allá de los convenios fundamentales reconocidos por la OIT.

El ACLAN establece tres niveles de exigibilidad que se diferencian en función de los derechos que han sido vulnerados. Por ejemplo, el primer nivel incluye a los derechos laborales colectivos los cuales son objeto del compromiso y protección más débil dentro del acuerdo. Su violación acarrea solo la supervisión de las Oficinas Nacionales Administrativas (OAN) y consultas entre los Ministerios de Trabajo de los tres países. El segundo nivel incluye a los derechos relacionados con el trabajo forzoso, la discriminación, igualdad de remuneración, compensación en caso de enfermedad o lesión y la protección de los trabajadores. En caso de violación de estos derechos se establece una supervisión de la OAN, las consultas ministeriales y la evaluación de un Comité de Expertos. No se le aplica el arbitraje ni tampoco la imposición de sanciones. Finalmente, en el tercer nivel se encuentran los principios relativos al trabajo infantil, salario mínimo y seguridad social a los cuales se les aplica todos los mecanismos de control y sanción.

---

20) A diferencia de los tratados de integración europea

21) El paso de los años demostró que este temor era infundado.

22) Los derechos previstos son los siguientes: libertad de asociación y derecho de asociación sindical, derecho de negociación colectiva, derecho de huelga, prohibición de trabajo forzoso, protecciones laborales para niños y jóvenes, garantía de derechos laborales mínimos, eliminación de la discriminación en el trabajo, igual remuneración para hombres y mujeres, prevención de lesiones y enfermedades profesionales, compensación en caso de lesiones y enfermedades profesionales y protección para trabajadores migrantes.

Por otro lado, los Estados firmantes del ACLAN asumieron el compromiso de promover el cumplimiento y la aplicación eficaz del ordenamiento interno de cada uno de ellos a través de acciones gubernamentales apropiadas, por lo que algunos autores han llegado a afirmar que la fuente central son las norma internas y no los convenios universalmente adoptados por la OIT (Rodríguez, 2004, p. 10).

La ventaja de una disposición como la señalada es la posibilidad de lograr una solución de compromiso sobre todo en los casos en los que el país firmante no haya suscrito los Convenios de la OIT<sup>23</sup>. Sin embargo, esta situación genera dos desventajas. En primer lugar, erosiona el consenso emergente en relación a la existencia de los Convenios Fundamentales de la OIT, los cuales por su importancia deberían incluirse como mínimos en todos los TLC. Y en segundo lugar, el simple respeto al derecho interno nos enfrenta con una posible actitud caprichosa de los gobiernos quienes con la finalidad de no ser sancionados modifiquen el contenido o la interpretación de su derecho interno, independientemente de su concordancia con los Convenios Fundamentales.

El ACLAN cuenta con un conjunto de estructuras administrativas con las cuales pretende dar cumplimiento a sus objetivos, entre ellas hemos podido ubicar: la Comisión para la Cooperación Laboral, el Secretario Coordinador Internacional, y las tres<sup>24</sup> OAN una por cada país firmante.

Por otro lado, el ACLAN estableció un procedimiento de queja al cual se podía acudir siempre que se advierta una falta de aplicación efectiva de las leyes laborales que afecte al derecho de los inversionistas involucrados en el comercio internacional<sup>25</sup> (Bolaños, 2004, p. 11).

Este mecanismo puede ser iniciado por los gobiernos o por las organizaciones de la sociedad civil (Rodríguez, 2004, p. 12) y consiste en la presentación de quejas ante la OAN de cualquiera de los tres Estados firmantes del acuerdo. Ello supone todo un procedimiento que incluye fases de conciliación y aplicación<sup>26</sup> -en caso que los derechos sean colectivos-; y, de evaluación por parte del Comité de Expertos - en caso estén involucrados los otros derechos-. Cabe indicar, que en caso que el derecho involucrado sea uno de los tres que acarrear el máximo nivel de protección<sup>27</sup> se puede resolver la disputa a través de un panel arbitral, el cual de encontrar fundada la acusación podría imponer una multa al país infractor.

---

23) Cabe recordar que Estados Unidos solo ha ratificado dos de los Convenios definidos como fundamentales.

24) La OAN es un punto de contacto entre los Ministerios de Trabajo de los tres países firmantes y el Secretario de la Comisión para la Cooperación Laboral.

25) De acuerdo al artículo 22 sección B no podrán convocarse consultas ministeriales si el asunto objeto a controversia respecto a las leyes laborales no esta relacionado al comercio Tampoco puede convocarse a un panel arbitral si es que no hay vinculación entre la controversia y el comercio.

26) La aplicación consiste en la revisión del caso a través de una consulta de los ministerios de trabajo de los tres países, siendo que de constatarse una violación a cualquiera de estos derechos se genera un reporte y una recomendación.

27) Solo las quejas relativas a trabajo infantil, reglas mínimas de empleo y salud y seguridad en el trabajo pueden ser objeto de sanciones.

Tras 10 años de existencia del ACLAN se señala que su funcionamiento no ha sido el esperado (Reynoso, 2004, 18); sin embargo, no podemos dejar de advertir las oportunidades creadas por este acuerdo. En primer lugar, estamos frente al precedente más importante, por ser el primero, en la inclusión de derechos laborales en los TLC. Asimismo, su regulación ha servido como base para los lentos avances que se han logrado en los otros tratados, siendo que entre sus principales contribuciones se encuentra su amplia lista de derechos, así como la posibilidad de que los miembros de la sociedad civil puedan presentar quejas.

Lo negativo es que los niveles de protección no son muy exigentes, hay una multiplicación de consultas y trámites, ausencia de plazos, procedimientos muy dilatados e inexistencia de un organismo de resolución independiente a los gobiernos (Rodríguez, 2004, p. 14). Ello quiere decir que estamos ante un proceso que todavía se encuentra muy lejos de convertirse en una estructura o mecanismo que incida de manera directa y efectiva en el respeto de los derechos laborales (Reynoso, 2004, p.27).

### *5.2. El TLC entre Estados Unidos y Chile.*

Este TLC ha sido el primer acuerdo comercial suscrito por Chile que ha incluido la materia laboral de forma explícita, comprometiéndose también con los principios laborales fundamentales de la OIT y con el cumplimiento de la legislación nacional; asegurando el cumplimiento de las normas laborales nacionales en lo relativo al comercio entre las partes y resguardando la soberanía de los Estados en esta materia (Martínez, 2004, p. 5).

Es más, el TLC chileno no sólo incorpora explícitamente el tema laboral, en el Capítulo 18 que forma parte del mismo tratado, sino que este aparece como marco orientador de los propósitos perseguidos por dicho acuerdo.

Es así como en el Preámbulo de este tratado podemos encontrar tres ideas fundamentales:

- a) Crear nuevas oportunidades de empleo y mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios.
- b) Desarrollar sus respectivos compromisos internacionales y fortalecer su cooperación en materias de índole laboral.
- c) Proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores.

Es preciso indicar, que la operatividad de las normas del TLC chileno, tanto las de origen laboral como las puramente comerciales, deben implementarse e interpretarse teniendo presente estos objetivos laborales (Martínez, 2004, p. 6). Ello quiere decir que el TLC va más allá de lo meramente comercial ya que incorpora temas laborales vinculados con los propósitos económicos perseguidos por el acuerdo.

A continuación haremos un breve análisis respecto a las regulaciones laborales previstas en el TLC chileno.

El capítulo 18 denominado “Trabajo” regula a través de siete apartados diversas instituciones laborales para luego concluir con un anexo en el que regula los mecanismos y formas de cooperación laboral entre los Estados firmantes.

Los aspectos laborales contenidos en este acuerdo son los siguientes:

- a) Declaración de compromiso compartido. De acuerdo a este punto las partes reafirman sus obligaciones como miembros de la OIT y sus compromisos asumidos en virtud de la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales<sup>28</sup>. Asimismo se comprometen a que los principios y derechos laborales internacionalmente reconocidos serán protegidos por su legislación interna. Cabe indicar que estos principios están desarrollados en el artículo 18.8 y comprende a los siguientes derechos: asociación, el derecho a organizarse y negociar colectivamente, la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, una edad mínima para el empleo de niños y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.
- b) Fiscalización de la legislación laboral. Se establece el compromiso recíproco de los Estados firmantes en no dejar de aplicar efectivamente su legislación laboral a través de un curso de acción o inacción que afecte sus relaciones de comercio.
- c) Garantías procesales mínimas que los Estados deben garantizar a las personas que teniendo un interés jurídicamente reconocido busquen la tutela ante los tribunales judiciales. Asimismo se establece la obligación de los Estados firmantes de proveer el conocimiento público de su legislación laboral.
- d) Consejo de Asuntos Laborales conformado por representantes de las partes de nivel ministerial el cual tendrá como objetivo supervisar la implementación y revisar el avance del Capítulo 18.
- e) Mecanismos de Cooperación Laboral que promuevan el respeto de los principios contenidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales, el cumplimiento del Convenio 182 de la OIT sobre la Prohibición y la Acción Inmediata para la Eliminación de las peores formas de Trabajo Infantil. Estos mecanismos están desarrollados en el anexo 18.5.
- f) Consultas cooperativas entre las partes de cualquier asunto que surja conforme al Capítulo 18.

---

28) De acuerdo al artículo 18.8 los derechos laborales a los que se circunscribe este tratado son los siguientes: asociación, el derecho a organizarse y negociar colectivamente, la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, una edad mínima para el empleo de niños y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.



- g) Lista de árbitros que resolverán las controversias que surjan de conformidad al artículo 18.2.1. a) relativo a materias que puedan afectar el comercio entre las partes.

Para algunos autores el TLC chileno no contiene avances importantes con respecto a los otros TLC firmados por Estados Unidos en la medida que no aporta elementos nuevos frente a su antecesor inmediato que es el TLC Estados Unidos Jordania.

En todo caso debemos precisar que la importancia de este TLC es la incorporación al igual que el ACLAN de derechos laborales procesales y la creación de un organismo de cooperación. Sin embargo, hay un elemento negativo y es la imposibilidad de que ONG, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil presenten quejas (Rodríguez, 2004, p 18).

Esto último quiere decir que en el TLC chileno los asuntos laborales son del dominio de los gobiernos y no se permite la participación de las sociedades de los países firmantes.

### *5.3. El TLC entre EE.UU. y CAFTA.*

El 5 de agosto del año en curso, los representantes del Poder Ejecutivo de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá y República Dominicana suscribieron el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA).

Este acuerdo fue bien recibido por organismos tales como el Banco Mundial, el cual señaló, a través de sus representantes, que la firma de este tratado traería una gran oportunidad para los Estados Centroamericanos, sobre todo por la ampliación de los horizontes comerciales de estos países hacia Estados Unidos<sup>29</sup>. En ese sentido, el Banco Mundial indicó que los Estados Centroamericanos debían abrirse a las grandes oportunidades de exportación y atraer las nuevas tecnologías e inversión, situación que en definitiva se traduciría en un mejor ingreso para la población y en la reducción de la pobreza.

Es más, de acuerdo a Regina Vargo representante de Comercio Adjunta de Estados Unidos para las Américas<sup>30</sup>, el CAFTA ofrece a América Central una plataforma sobre la cual construir economías mucho más fuertes, así como la posibilidad de encontrar nuevos mercados en Estados Unidos y en otras partes del mundo. Ello quiere decir que el CAFTA convierte a los Estados Centroamericanos en socios comerciales plenos de Estados Unidos, garantizando a estos últimos una mayor exportación con exención de derechos aduaneros.

Asimismo, se indicó que el CAFTA acelera aún más el esfuerzo de integración regional emprendido por América Central eliminando muchas de las ineficiencias que

29) Esta información puede ser ubicada en <http://www.cafta.gob.ni/reacciones1.shtm>.

30) Esta información puede ser ubicada en <http://usinfo.state.gov/espanol/eco/03053001.htm>.

actualmente aquejan el comercio del área. Siendo que la combinación entre los compromisos comerciales y el respeto de los derechos laborales hacen de América Central un lugar más atractivo para la inversión y el crecimiento económico.

De acuerdo a su contenido podemos señalar que el CAFTA reproduce casi en su totalidad el contenido de las cláusulas laborales previstas en los modelos jordano y chileno, y puede ser el modelo que Estados Unidos proponga para el Perú.

El CAFTA al igual que el TLC chileno no solo incorpora explícitamente el tema laboral, en el Capítulo 16 que forma parte del mismo tratado, sino que este aparece como marco orientador de los propósitos perseguidos por dicho acuerdo.

Es así como en el Preámbulo de este tratado podemos encontrar tres ideas fundamentales:

- a) Proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores y fortalecer la cooperación en materia laboral.
- b) Crear nuevas oportunidades de empleo y mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios.
- c) Desarrollar sus respectivos compromisos internacionales en materia laboral.

Asimismo, el Capítulo 16 denominado "Laboral" establece un conjunto de regulaciones laborales que desarrollaremos a continuación:

- a) Declaración de Compromisos Compartidos: Al igual que el TLC chileno en el CAFTA las partes reafirman sus obligaciones como miembros de la OIT y sus compromisos asumidos en virtud de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.

Asimismo, se comprometen a que los principios y derechos laborales internacionalmente reconocidos serán respetados por su legislación interna. Cabe indicar que estos principios están desarrollados en el artículo 16.8 y se refiere a los siguientes derechos: el derecho de asociación, derecho a negociar y organizarse colectivamente, la prohibición de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, una edad mínima para el empleo de los niños, y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

Además, se reconoce el derecho de las partes a establecer sus propias normas laborales y adoptar y modificar sus normas de conformidad con dichos principios.

- b) Fiscalización de la legislación laboral. Se establece el compromiso recíproco de los Estados firmantes en no dejar de aplicar efectivamente su legislación laboral a través de un curso de acción o inacción que afecte sus relaciones de comercio. Es más, las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión a través del debilitamiento o reducción de la legislación laboral interna.
- c) Garantías procesales mínimas e información pública. Respecto de este punto observamos un mayor desarrollo en el CAFTA en la medida que prevé una serie

de mecanismos adicionales que aseguran el acceso a las personas que tienen un interés jurídicamente reconocido ante los tribunales judiciales. Por ejemplo, se establece que los procedimientos para el cumplimiento de la legislación laboral deberían cumplir con el debido proceso legal, con audiencias públicas, plazos razonables, entre otros. También observamos disposiciones que regulan la forma como deben ser las Resoluciones finales que resuelven el caso, así como un proceso de revisión con partes independientes. Asimismo, se establece la obligación de los Estados firmantes de proveer el conocimiento público de su legislación laboral.

- d) Estructura institucional. De acuerdo al artículo 16.4° el CAFTA cuenta con un Consejo de Asuntos Laborales, compuesto por las partes representantes del nivel ministerial, el cual se encarga de supervisar la implementación y revisar el avance que se haya efectuado de conformidad al Capítulo 16.
- e) Mecanismo de Cooperación Laboral y Creación de Capacidades. Estos Mecanismos permiten promover el respeto de los principios contenidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales, el cumplimiento del Convenio 182 de la OIT sobre la Prohibición y la Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil. Estos mecanismos están desarrollados en el anexo 16.5°.

Asimismo, se establece que las partes procurarán asegurar que los objetivos del Mecanismo de Cooperación Laboral y Creación de Capacidades sean consistentes con los programas nacionales, estrategias de desarrollo y prioridades de cada parte, generen oportunidades para la participación pública en el desarrollo e implementación de dichos objetivos y oportunidades; y tomen en cuenta la economía, cultura y sistema legal en consideración.

- h) Consultas laborales y Cooperativas entre las partes de cualquier asunto que surja conforme al Capítulo 16.
- i) Lista de árbitros que resolverán las controversias que surjan de conformidad al artículo 16.2.1. a) relativo a materias que puedan afectar el comercio entre las partes.

Tal como se puede observar el CAFTA establece el respeto al principio de soberanía en la producción y aplicación de la ley laboral de cada uno de los Estados signatarios, evitándose toda injerencia en los asuntos laborales internos con excepción de aquellas violaciones a la cláusula social (prevista en el Capítulo 16) en tanto afecten el libre comercio entre las partes.

Cabe indicar que la cláusula social del CAFTA se encuentra limitada a los derechos regulados en los ocho Convenios de la OIT a los que refiere la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, así como de conformidad al artículo 16.8° al que reenvía el artículo 16.1° a la legislación interna que haya regulado sobre esos temas de conformidad a los principios y derechos laborales internacionalmente reconocidos.

Al respecto, algunos autores han criticado el poco desarrollo que ha tenido esta cláusula social, sobre todo si se la compara con la relación de derechos establecidos en el ALCA (Bolaños, 2004, p. 15). En ese sentido, el CAFTA es muy parecido al tratado chileno cuyo artículo 18.8°, relativo a los derechos laborales internacionalmente reconocidos, presenta la misma redacción que el artículo 16.8° del CAFTA.

Consideramos que el hecho que en el CAFTA la lista de derechos internacionalmente reconocidos sea menor que la lista prevista en el ACLAN no genera mayor problema puesto que la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales que también está prevista en el CAFTA la complementa.

Sin embargo, algunos autores han encontrado algunos problemas en las regulaciones del CAFTA (Bolaños, 2004, p. 17). En primer lugar, se señala que el CAFTA no prevé la existencia de mecanismos de presentación de denuncias por parte de la sociedad civil, principalmente trabajadores y sus organizaciones. Esta situación es preocupante sobre todo porque el contexto centroamericano está marcado por graves violaciones a los derechos humanos incluyendo la violencia física contra miembros y líderes de organizaciones sindicales (Rodríguez, 2004, p. 19).

En segundo lugar, se dice que los únicos que están habilitados para ello son los Estados y los inversionistas, lo cual puede corroborarse en el artículo 16.6.7 el cual señala que ninguna parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias conforme a este tratado por un asunto que surja con lo dispuesto en este Capítulo, salvo con respecto al artículo 16.2.1. (a)<sup>31</sup>

En tercer lugar, el CAFTA no contiene mecanismos para reparar los daños sufridos por los trabajadores, mientras que en el artículo 20.17 prevé el derecho de los inversionistas de obtener una compensación económica en caso que la violación a las reglas laborales previstas afecten el libre comercio.

Finalmente, el CAFTA no tiene garantías para la eficacia y la adecuada financiación del organismo bilateral de cooperación laboral, lo cual profundiza las dudas de algunos autores respecto a la continuación de las múltiples violaciones de los derechos laborales en Centroamérica (Rodríguez, 2004, p.19).

#### IV. CONCLUSIONES

1. La globalización, en su manifestación económica (que es la más interconectada con las relaciones laborales), se ha expresado en la ampliación de los mercados, la liberalización del comercio y la apertura económica. Estos componentes han

---

31) De acuerdo a este artículo una parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte al comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.

incidido en la integración tanto del mercado de bienes y servicios, como del mercado de factores productivos.

2. Los beneficios de la apertura fueron aprovechados por las empresas y Estados que se encontraban preparados para hacer frente a la demanda de mercado internacional. Ello quiere decir, a criterio de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, que los beneficios de este proceso se han distribuido de una forma desigual, ampliando la brecha entre incluidos y excluidos. Hasta la fecha, estamos ante un proceso que se centra fundamentalmente en el comercio y en la inversión, sin ocuparse de otros aspectos tales como los derechos humanos y el medio ambiente. En tal sentido, en el campo laboral la globalización ha producido relaciones laborales vulnerables, que han implicado la sustitución del empleo decente por el trabajo inseguro, eventual y bajo un régimen de subcontratación; así como ha traído una reducción significativa de los puestos de trabajo.
3. Esta situación ha generado diversas críticas que inciden en la necesidad de impulsar la *gobernanza* de la globalización, de manera que se altere su sentido actual y se pueda poner como eje central al ser humano y a la satisfacción de sus necesidades. Es por ello que en el marco de la OIT se viene hablando de una dimensión social de la globalización basada en valores universales y en el respeto de los seres humanos.
4. Estamos frente a un contexto distinto en el cual los sistemas tradicionales de relaciones laborales y en especial la legislación nacional se muestran cada vez menos eficaces para responder a un fenómeno internacional. Ante esta fractura normativa, se requiere impulsar la re-regulación de las relaciones laborales a través de dos vías: las *formas tradicionales o directas* de reglamentación laboral, entre los cuales podemos ubicar a los convenios internacionales, las normas supranacionales, las cartas sociales, entre otros; y las *formas alternativas o indirectas* de reglamentación laboral que incluyen a las cláusulas sociales en los tratados de libre comercio, los sistemas nacionales o regionales de preferencias arancelarias, los códigos de conducta, los sellos o marcas distintivas, entre otros.
5. El proceso de liberalización del comercio, que viene a ser una de las características más significativas de la globalización, revitalizó los procesos de integración regional, al generar y dar un fuerte impulso a la suscripción de acuerdos de integración económica y de acuerdos de libre comercio, cuya variedad y cantidad ha generado una superposición de acuerdos a nivel mundial. Asimismo, los niveles de integración regional fueron variados y distintos debido a que las necesidades económicas y políticas de cada Estado determinaron la opción por una u otra alternativa, siendo, al final, que la mayoría de ellos se presentaron como acuerdos de integración económica. Los componentes sociales, políticos y cultu-

rales se han ido incorporando paulatinamente, conforme se han ido profundizando los procesos de integración.

6. En este contexto, la preocupación por el respeto de los derechos laborales ha estado siempre presente, habida cuenta del incremento del riesgo de la implementación de prácticas de *dumping* social. Teniendo en cuenta lo complejo del tema, en la actualidad se pretende respetar un conjunto de derechos mínimos para lograr un desarrollo sostenible y un comercio en igualdad, que permita repartir de forma equitativa los beneficios de este proceso. Estos derechos mínimos han sido desarrollados por la OIT en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998 y comprende a los siguientes derechos: libertad sindical y negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso, prohibición de discriminación y abolición efectiva del trabajo infantil.
7. Cabe indicar que estos principios fundamentales, que se ubican en el denominado *núcleo duro de derechos*, tienen un amplio reconocimiento en la comunidad internacional, lo que viene permitiendo una armonización del derecho sustantivo de los Estados que buscan integrarse económicamente (hecho sumamente importante debido a las grandes diferencias sociales, económicas, políticas y jurídicas que existen entre los Estados).
8. Los TLC tuvieron como objetivo inicial afianzar las relaciones económicas de los Estados firmantes; pero en la actualidad el tema laboral ha empezado a ganar terreno dentro de las negociaciones comerciales. Ello ha generado que la gran mayoría de los TLC de reciente generación presenten un capítulo laboral en el cual se regulan un conjunto de derechos y obligaciones que los Estados están obligados a respetar en este campo.
9. La incorporación de la materia laboral en los Tratados de Libre Comercio no es pacífica en la doctrina, habida cuenta que tiene fuertes detractores. Nosotros nos inclinamos por aquella posición que esta a favor de su inclusión, habida cuenta que los imperativos del libre comercio son compatibles con los derechos laborales, en la medida en que la protección de éstos genera condiciones políticas y sociales estables, dado que consolida relaciones democráticas fuera y dentro de la empresa y permite una efectiva lucha contra la desigualdad y la pobreza.
10. En la práctica la gran mayoría de los TLC incluyen un capítulo relativo a tema laboral, el cual forma parte del tratado en general y cuya estructura es la siguiente: lista de derechos fundamentales establecidos por la OIT, mecanismos de solución de controversias, la creación de un Fondo de Cooperación Laboral, y sanciones monetarias o suspensión de beneficios comerciales. Cabe indicar que nuestro análisis se limitó al desarrollo de los siguientes instrumentos: el ACLAN, TLC Chile – Estados Unidos y el CAFTA.

11. Respecto al ACLAN debemos señalar que este surge ante las críticas de diversos sectores de la sociedad civil que reclamaban la existencia de algún instrumento que se preocupara por regular el tema social. La importancia del ACLAN deriva de ser el primer antecedente respecto a la incorporación de derechos laborales en los TLC del continente americano, así como de haber sido el instrumento con mayor desarrollo en este tema.
12. El TLC Estados Unidos – Chile fue el primer acuerdo suscrito por un país sudamericano que incorporó de forma explícita la materia laboral. Sin embargo, cabe indicar que este significó un retroceso con respecto al ACLAN pues dejó de regular algunas materias que sí habían sido previstas en el primero.
13. Finalmente, el CAFTA reproduce casi en su totalidad el contenido de las cláusulas laborales previstas en los modelos jordano y chileno. Cabe indicar que el tema laboral aparece en el preámbulo del CAFTA, siendo esa la razón por la cual se le considera como un marco orientador de los propósitos de dicho TLC. El problema es que presenta la misma estructura que el modelo chileno, sin hacer ninguna alusión al ACLAN cuyo contenido es el más completo.

#### BIBLIOGRAFIA CITADA

- ANINAT, Eduardo. «Reflexiones sobre la globalización, España y el FMI». Ponencia en la reunión de la Junta General de Socios de ELKARGI, San Sebastián, 29 de junio de 2001.
- Banco Interamericano de Desarrollo, “Integración Regional. Documento de estrategia”. En [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- Banco Mundial. “Indicadores del Desarrollo Mundial”. Washington, BM, 2003. En: [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- BECK, Ulrich. “Un Nuevo Mundo Feliz; La precariedad del trabajo en la era de la globalización”. Barcelona: Paidós Ibérica, 2000.
- BOLAÑOS, Fernando. “Tratado de Libre Comercio e Internacionalización del Derecho Laboral.” Mimeo Ponencia presentada en el Sexto Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, México, Querétaro, 14-17 de septiembre de 2004.
- CAMPANA, David. “La dimensión social de la globalización, integración, libre comercio y códigos de conducta: desafío para el derecho del trabajo”. En: Un desafío para la competitividad en la economía global. Lima: CEDAL, 1999.
- CANESSA, Miguel. “Un núcleo duro de derechos humanos laborales para el comercio internacional” Mimeo, 2004.

- CEPAL. "Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2003". Santiago de Chile: CEPAL, 2003-a.
- CEPAL. "Panorama Social de América Latina 2002-2003". Santiago de Chile: CEPAL, 2003-b.
- DE LA DEHESA, Guillermo. "Comprender la Globalización" Madrid, Alianza Editorial, 2000.
- DEL REY, Salvador. " Los instrumentos normativos del Tratado de Roma en el desarrollo de la política social comunitaria" En: Relaciones Laborales, 1987. T.I
- DI FILIPPO y FRANCO, Ponencia presentada al Seminario: «Empleo y Desarrollo Tecnológico en el MERCOSUR», Organizado por el Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Sociodemográficos en Florianópolis, 29 y 30 de septiembre de 1998. Este ensayo recoge de una manera sintética y parcial una investigación interdisciplinaria sobre Dimensiones Sociales de la Integración que los autores conducen en CEPAL. La responsabilidad de esta síntesis corresponde exclusivamente a sus autores. En(<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/worker/doc/otros/i/index.htm#2.%20Ases>)
- DURAN, Federico, " Globalización y relaciones de Trabajo" En: Globalización económica y relaciones laborales. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 1999.
- ERMIDA, Oscar. "Derechos Laborales y Comercio Internacional" En: Derecho Laboral. Tomo XLV, N° 208. Montevideo, 2003.
- FREEMAN, C.; CLARK, J. & SOETE, L. "Desempleo e Innovación Tecnológica; un Estudio de las Ondas largas y el Desarrollo Tecnológico". Madrid, MTSS, 1985.
- GUARRIELLO, Fausta. "Ordenamiento Comunitario e Autonomía Colectiva: II Diálogo Sociale" Franco Angeli, Milan, 1992.
- MALCA, Oscar. "Comercio Internacional" Lima: Universidad del Pacífico, 2002
- MANCINI, Federico, "Derecho del Trabajo y Derecho Comunitario", Revista Relaciones Laborales, Tomo I., Madrid, 1986
- MARTÍNEZ, Eduardo. "Reflexiones en torno al espacio laboral del tratado de libre comercio Chile - Estados Unidos. Mimeo 2004.
- MERCADER, Jesús. "El futuro de los ordenamientos laborales en la era de la globalización" En: Globalización económica y relaciones laborales. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2003.
- OIT "La dimensión laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio en las américas". Lima, 2003.
- OIT "Por una globalización justa crear oportunidades para todos" Suiza: 2004.



REYNOSO, Carlos. "Internacionalización de las relaciones laborales", Mimeo, Ponencia presentada en el Sexto Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, México, Querétaro, 14-17 de septiembre de 2004.

RODRÍGUEZ, Cesar. " Los derechos laborales en el tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos" Bogota, 2004. Mimeo Ponencia presentada en el seminario economía social de Mercado y TLC en Colombia.

SHANKS, M. " The Social Policy of the European Communities" En: Common Market Law Review, 1977, V. 14.

STIGLITZ, Joseph. "El malestar en la Globalización" Buenos Aires: Taurus, 2002.

TAMAMES, Ramón. La Irreversible Globalización: Premonitores, Protagonistas y Descontentos. Entre Davos y Porto Alegre». Conferencia impartida en el IV Congreso Andaluz de Filosofía, Jaén, 14 de septiembre de 2002.

TOSTES VIEIRA, Marta. Nuevas Tecnologías, empleo y cualificación profesional. Tesis Doctoral. Universidad de Sevilla, 1998.

TOSTES, M. Cómo desarrollar Recursos Humanos acordes con la Globalización. Tecnología y Capacitación. En: Varios Autores. "Globalización y Empleo: Una mirada desde las Mujeres". Lima, Asociación Aurora Vivar, 2003.

UNCTAD. "World Investment Report 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives". Nueva York, Ginebra, 2004)

UNCTAD. "World Investment Report; Transnational Corporations and Export Competitiveness". Nueva York y Ginebra, UNCTAD, 2002.

VEGA, Maria Luz. "Algunos aspectos jurídicos de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio en las américas" Mimeo, 2004

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo, «Comunidad Europea y Mercosur: Integración Regional, Política Social y Diálogo Social», Revista Asesoría Laboral, (I y II), N° 23 y 24, 1992.