

**Políticas Públicas de Trabalho e
Renda na América Latina e no Caribe**

Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas

Tomo I

2003



**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
Sede Acadêmica Brasil**

SCN • Quadra 06 • Bloco A, salas 607/609/610 • Ed. Venâncio 3000

CEP: 70165-970 Brasília-DF • Brasil

Telefax: 55 (61) 328-6341 / 328-1369

E-mail: flabras@zaz.com.br

www.flacso.org.br

Programa: Co-Edições

Convênio: ABC/MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2002)

Coleção:

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO, E
GERAÇÃO DE RENDA**

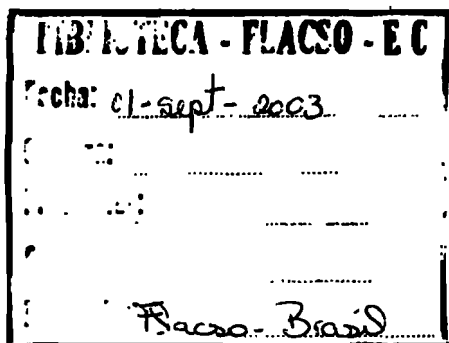
Edição:

Abaré Editorial

SCS, Quadra 6 – Bloco A – Edifício Presidente – salas 305/307/309

tel. (61) 321-3363 – fax. (61) 223-5702

e-mail: diretoria@editorialabaré.com.br



Sumário

Tomo I – Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas

Apresentação da Coleção

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda <i>Ayrton Fausto</i>	9
--	---

Introdução

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda <i>Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Sílvia Yannoulas</i>	27
--	----

Palavras dos representantes das instituições organizadoras	
<i>Osmar Chobfi</i>	49
<i>Guillermo Campero</i>	52
<i>Nassim Mebedff</i> (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador)	54
<i>Pedro Daniel Weinberg</i>	66

Parte I: Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas

Articulação de políticas públicas sociais e políticas econômicas nos processos de integração supranacional <i>Renato Baumann</i>	74
--	----

Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional desde uma perspectiva política, com ênfase no Mercosul <i>Guy de Almeida</i>	95
--	----

Integração supranacional, mulheres e mercado de trabalho <i>Sílvia Cristina Yannoulas</i>	125
--	-----

Globalização, mercados de trabalho urbanos e rurais e políticas públicas <i>Juarez Rubens Brandão Lopes</i>	166
---	-----

Impacto del mercado laboral en la pobreza. El caso de Chile <i>Arturo León B. e Ernesto Espíndola A.</i>	188
---	-----

Alternativas possíveis para a articulação de políticas públicas, com ênfase nas políticas públicas de trabalho e renda de assistência social no Brasil <i>Carmen Guimarães Mebedff.</i>	218
--	-----

Parte II: Formação profissional e integração regional

Formación profesional, productividad y trabajo decente <i>Fernando Casanova</i>	234
--	-----

Educação Profissional na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. <i>Luiz Antônio Cunha</i>	263
--	-----

Parte III: A harmonização das políticas públicas de trabalho nas experiências de integração supranacional em curso: UE, TLCAN(Nafta) e Mercosul

Potencialidades y límites de los procesos de integración regional y de la armonización de políticas sociales – MERCOSUR <i>Maria Carmen Ferreira Harreguy</i>	340
--	-----

Coordinación de las políticas públicas de trabajo en la Unión Europea <i>Javier Ferrer Dufol</i>	406
---	-----

La experiencia del ACLAN: posiciones de los sindicatos <i>Graciela Bensusán</i>	434
--	-----

La dimensión laboral en los procesos de integración económica – Unión Europea, MERCOSUR y Tratado de Libre Comercio de América del Norte <i>Norma Samaniego</i>	472
--	-----

Parte IV: Estudos comparados e integração supranacional

La dimensión laboral en los procesos de integración: TLCAN-MERCOSUR <i>Graciela Bensusán e Landy Sanchez</i>	514
---	-----

A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos de integração supranacional: desafio para as Ciências Sociais <i>Marcela Pronko</i>	573
--	-----

Tomo II – Harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários

Apresentação da Coleção

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda	
<i>Ayrton Fausto</i>	9

Introdução

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda	
<i>Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Silvia Yamoulas</i>	27

Parte V: A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários

Governos

Los procesos de integración: aspectos políticos y laborales	
<i>Guillermo Campero – Asesor Especial del Presidente de la República de Chile</i>	50

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva do governo brasileiro	
<i>Eduardo Pires Saboia – MRE-Brasil</i>	71

Comentários e Debate	
<i>Pedro Galin – MTESS-Argentina</i>	79

Trabalhadores

La armonización de las políticas públicas laborales en el MERCOSUR según la perspectiva de los trabajadores: una aproximación al tema	
<i>Julio Godio – Instituto del Mundo del Trabajo-Argentina</i>	95

Comentários

<i>Álvaro Padrón – CCSCS – Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur; Carmen Lúcia Evangelho Lopes – Força Sindical – Brasil; Eduardo Pereyra – PIT-CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores– Uruguay; Luiz Antônio Souza da Silva – CUT– Central Única dos Trabalhadores – Brasil; Oscar Nieva – CGT – Confederación General del Trabajo – Argentina; Pedro Parra Gaona – CNT – Confederación Nacional del Trabajo– Paraguai; Valdir Vicente de Barros – CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores – Brasil</i>	179
---	-----

Empresários

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul
segundo a perspectiva dos empresários (transcrição)

Simone Saisse Lopes – CNI-Brasil **206**

Comentários e Debate

Enrique Mantilla – UIA – Unión Industrial Argentina – Argentina;

José Sanchez Herrero – Feprinco– Federación de la Producción, la
Industria y el Comercio – Paraguai; *Miguel Oliveros* – CIU – Cámara

de Indústrias de Uruguay – Uruguai **224**

Anexos:

Anexo 1: Declaração Sociolaboral do Mercosul **238**

Anexo 2: Regulamento Interno da Comissão
Sociolaboral do Mercosul **247**

Anexo 3: Protocolo de Ushuaia **255**

Anexo 4: Agenda do evento **258**

Anexo 5: Lista de participantes **263**

Anexo 6: Abreviaturas e Siglas. **268**

La dimensión laboral en los procesos de integración económica

Unión Europea, MERCOSUR y Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Norma Samaniego¹

Introducción

En la invitación a este seminario por parte de FLACSO se me pidió participar en el debate sobre la armonización de políticas laborales en el ámbito de tres experiencias distintas de integración económica: la de la Unión Europea, la del MERCOSUR y la del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En particular, se me solicitó aportar algunas reflexiones sobre mi experiencia en la negociación del Acuerdo Laboral que acompaña al TLC entre Canadá, Estados Unidos y México.

Al aceptar esta amable invitación, los motivos que me animaron fueron básicamente dos. Primero, compartir puntos de vista con quienes han tenido la oportunidad de participar directamente o estudiar a fondo los procesos de integración de la Unión Europea y del MERCOSUR, sobre las consideraciones que llevaron a incluir compromisos en materia laboral, el contenido de dichos compromisos, los avances y las vicisitudes en el camino, así como las perspectivas se vislumbran. Segundo, compartir con ustedes algunas reflexiones, producto de la

¹ Norma Samaniego fungió como Subsecretaria del Trabajo y Previsión Social en México y participó por su país en la negociación del Acuerdo Laboral del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

experiencia que me tocó vivir en la negociación del Acuerdo Laboral que acompaña al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, en particular, aclarar algunos mitos que se han construido en torno a dicho acuerdo.

1. Diferencias en los enfoques de la integración

Como primer punto, quisiera referirme a algunas de las diferencias que desde el punto de vista conceptual distinguen a los procesos de integración, de acuerdo a los objetivos y alcances que dichos procesos contemplan. Básicamente, cabe resaltar las diferencias que subyacen en los esquemas de integración avanzada, como es el caso de la Unión Europea, respecto a los que pretenden formar esquemas de *mercado común*, como el MERCOSUR o *áreas de libre comercio*, como el TLCAN.

En la teoría de la integración cabe distinguir distintas etapas, según el grado de profundidad a las que aspiran los distintos procesos. Una de las etapas iniciales es la correspondiente a los "acuerdos de libre comercio", que básicamente consiste en la liberación progresiva de las tarifas arancelarias y la desaparición de las restricciones cuantitativas al comercio entre los países firmantes. En ocasiones, este tipo de acuerdos incorpora, asimismo, disposiciones relativas a la liberación de los flujos de capital. Sin embargo, los países conservan su autonomía en el diseño y aplicación del conjunto de instrumentos que conforman su política económica y social.

La unión aduanera establece un arancel externo común frente a terceros países, así como procedimientos y códigos aduaneros comunes. El mercado común, combina la zona de libre comercio para la formación de un mercado único, sin trabas arancelarias entre los países miembros, con un arancel externo común de la región frente a terceros países. La libre circulación se aplica a bienes y servicios y, en sus estadios más avanzados, al flujo de trabajadores.

El caso de la unión política representa un estadio mucho más comprometido en la teoría de la integración, que va más allá de la reducción o eliminación de barreras comerciales y trabas al flujo de capitales, y que implica la cesión voluntaria de soberanía para depositarla en órganos supranacionales, elegidos democráticamente. En el caso de la Unión Europea, su proceso de integración ha recorrido un largo camino a través de diversos estadios, como son la unión aduanera y el mercado común, para llegar finalmente a su etapa actual.

El enfoque hacia la integración regional en América del Norte difiere marcadamente del emprendido en Europa. La Unión Europea fue configurada desde muy temprano como un mercado común y evolucionó hacia objetivos más ambiciosos. Contempla el libre flujo de trabajadores, la moneda única, establece la necesidad de coordinación y armonización en muy distintas áreas de política económica y, más recientemente, incorpora la dimensión social, con una visión política de largo alcance. Sus principales promotores fueron tres países (Francia, Alemania e Italia), con un nivel de desarrollo económico similar. Esto sentó las bases para el equilibrio y facilitó el consenso, aunque al mismo tiempo, planteó decisiones difíciles en materia de política interna y hacia el exterior.

El Mercado Común del Sur o MERCOSUR se orienta -como su nombre lo indica- al establecimiento de un mercado común entre cuatro países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) a partir de la desgravación progresiva de los aranceles entre estos países, la fijación de una arancel externo común frente a terceros países y como meta de largo plazo contempla la libre circulación de trabajadores.

Los acuerdos de libre comercio de América del Norte han seguido un esquema totalmente diferente. Tanto el TLCAN de América del Norte, como el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, son acuerdos entre la economía más grande del mundo y dos economías de mucho menor dimensión. Ninguno de estos dos acuerdos aspira a lograr una unión política, ni aún un mercado común, sino que pretenden un objetivo muy distinto y más limitado: constituir área de libre comercio que incluye el flujo de bienes, servicios e inversiones.

En el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, difícilmente podría pensarse en un acuerdo económico entre países con una diversidad mayor. Los contrastes tan agudos entre sus socios hacen del TLCAN un acuerdo radicalmente diferente al esquema de integración adoptado por los países de la Comunidad Europea.

A continuación me gustaría referirme a algunos aspectos esquemáticos de la integración de la Unión Europea y del MERCOSUR y al papel que desempeñan en ellos las disposiciones en el ámbito laboral -temas que serán abordados con mayor detenimiento por otros ponentes- para concentrarme posteriormente en lo que ha sido el proceso de integración del TLCAN. En especial me referiré a sus orígenes, la difícil coyuntura que rodeó a su proceso de negociación, a

las razones que motivaron la incorporación de un acuerdo laboral y a algunas reflexiones en torno a su desarrollo, a casi diez años de su puesta en práctica.

2. La Unión Europea

Antecedentes, objetivos e instituciones

El proceso de integración de la Unión Europea se inicia en 1950, cuando a iniciativa de Francia, se reúne un primer grupo de seis países (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) con el objetivo de constituir una federación europea. A este primer paso le siguieron cuatro tandas de adhesiones de otros países europeos en un proceso que ha cubierto de manera progresiva distintas etapas del proceso de integración, hasta llegar a los 15 países con que cuenta hoy día la Unión Europea, con la perspectiva de nuevas incorporaciones a corto plazo.

La Unión Europea parte del principio de la delegación de soberanía por parte de sus estados miembros *"en instituciones comunes que representan los intereses de la Unión en su conjunto en cuestiones de interés común y sus objetivos fundamentales son: instituir una ciudadanía europea; garantizar la libertad, la seguridad y la justicia; fomentar el progreso económico y social, y afirmar el papel de Europa en el mundo"*².

La instituciones en las que se finca su funcionamiento son: el Parlamento Europeo, que es elegido por los ciudadanos de los países miembros; el Consejo de la Unión, que está integrado por los Gobiernos de los Estados miembros; la Comisión Europea, que desempeña las funciones de órgano ejecutivo; el Tribunal de Justicia que se orienta a garantizar el cumplimiento de sus leyes; el Tribunal de Cuentas que tiene como fin velar por una gestión basada en el rendimiento de cuentas en el uso de los recursos.

Otros organismos de la Unión³ son:

- el Comité Económico y Social, que expresa las opiniones de la sociedad civil organizada sobre cuestiones económicas y sociales;
- el Comité de las Regiones, que expresa las opiniones de las autoridades regionales y locales sobre política regional y local, medio ambiente y otros temas;

² Unión Europea (2002).

³ Unión Europea (2002).

- el Ombudsman o Defensor del Pueblo Europeo, que investiga denuncias de los ciudadanos en relación a la mala gestión de una institución u organismo de la UE;
- el Banco de Inversiones, que financia inversiones públicas y privadas a largo plazo, y
- el Banco Central Europeo, que tiene la responsabilidad del manejo de la política monetaria y de divisas.

La dimensión social

La introducción de la dimensión social en el proceso de integración de la Unión Europea -que lleva más de 50 años – no se planteó desde un inicio. El Tratado de Roma, que da origen a la Comunidad Económica Europea contenía muy escasos artículos que hacían referencia a aspectos sociales. Fue hasta el Acta Única Europea firmada en 1987 que se dio una nueva dimensión a la política social, al incorporar los temas de salud, seguridad en el trabajo, el diálogo social y la cohesión social.

Al entrar en vigor el Tratado de Ámsterdam que modifica el Tratado de la Unión Europea en 1997 la promoción del empleo se incluyó entre los objetivos de interés común. En torno a este objetivo se estableció la necesidad de elaborar una “*estrategia coordinada*” para el empleo, basada en directrices comunes. En el Título VIII del Tratado, que se refiere a este tema, se precisaron los objetivos comunes, los medios para alcanzarlos y se previó la creación de un Comité de Empleo.

A diferencia del Tratado de Maastricht firmado en cinco años antes, que había sido acompañado de un Protocolo en materia de política social, en forma de anexo al Tratado de la Unión Europea (ya que sólo había sido aprobado por 11 de sus 12 miembros), el Tratado de Ámsterdam, logró la aprobación unánime en materia social, lo que permitió incorporar este apartado al cuerpo del acuerdo, restaurándole así su coherencia y unidad.

El Tratado de Ámsterdam establece que la política social es *una competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros*. Los principios de esta política habían sido enunciados por vez primera en la Carta Social, firmada en Turín en 1961, y posteriormente en la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 1989. Dentro de dichos principios se enuncian: la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la protección social, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos y la lucha contra las distintas formas de exclusión.

Las decisiones e instrumentos de la política social prevén distintas formas de competencia comunitaria, de acuerdo a los temas de que se trate. En un primer grupo de ellos, el Consejo puede emitir directivas por mayoría calificada, en co-decisión con el Parlamento Europeo, previa consulta con el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. En esta modalidad se incluyen las siguientes materias:

- Salud y seguridad de los trabajadores
- Condiciones de trabajo
- Integración de las personas excluidas del mercado laboral
- Información y consulta de los trabajadores
- Igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a la igualdad de oportunidades ante el mercado laboral y el trato en el trabajo
- Exclusión social

En un segundo grupo, conformado por los siguientes temas, el Consejo requiere unanimidad:

- Seguridad y protección social de los trabajadores
- Protección de los trabajadores en casos de rescisión de contrato laboral
- Representación y defensa colectiva en el interés de los trabajadores y empresarios
- Condiciones de empleo de los nacionales de los países terceros que residan legalmente en el territorio de la Comunidad
- Contribuciones financieras para el fomento y la creación de empleo

Un tercer grupo comprende temas excluidos de la competencia comunitaria, entre los cuales se encuentran:

- Remuneraciones
- Derecho de asociación
- Derecho de huelga
- Derechos de cierre

La Carta Social

Desde fines de los años ochenta, tanto el Consejo como el Parlamento Europeo habían considerado importante contar con un conjunto de derechos sociales comunitarios que no pudieran ser

cuestionados “bajo la presión de la competencia o la búsqueda de la competitividad y que pudieran considerarse constitutivos de la base de futuras negociaciones entre los interlocutores sociales”. Como producto del trabajo de ambos órganos, en diciembre de 1989, en Estrasburgo, los Jefes de Estado o de Gobierno de once estados miembros aprobaron, como Declaración, la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores. Este documento fue ratificado por el Reino Unido en 1998.

La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores establece el modelo europeo de derecho laboral y su estructura contempla los siguientes apartados:

- Libre circulación,
- Empleo y retribución,
- Mejora de las condiciones de vida y de trabajo,
- Protección social,
- Libertad de asociación y de negociación colectiva,
- Formación profesional,
- Igualdad de trato entre hombres y mujeres,
- Información, consulta y participación de los trabajadores,
- Protección de la salud y de la seguridad en el medio de trabajo,
- Protección de los niños y de los adolescentes,
- Personas con discapacidad.

Se prevé que los derechos antes mencionados se implanten, según el caso, a escala comunitaria, o a escala de los países miembros, de acuerdo al ámbito de competencias convenido.

3. EL MERCOSUR

Orígenes

Los antecedentes del proceso de integración del MERCOSUR se remontan también varios años atrás. Entre sus experiencias precursoras se cuentan el Acuerdo de Integración, firmado entre Argentina y Brasil en 1986, en el cual mostraron interés por incorporarse después Uruguay y Paraguay.

En marzo de 1991 quedó constituido el llamado “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR) por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay

y Uruguay, mediante la firma del Tratado de Asunción, que contempló un proceso de desgravación progresiva y gradual de tarifas para llegar en un futuro al establecimiento de un mercado común. En diciembre de 1994 las Partes firmantes convinieron en establecer un régimen transitorio para un grupo de productos, con el objeto de facilitar el proceso de reconversión y convinieron en establecer un Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera. A partir de dicho año se aprobó el establecimiento de un arancel externo común, en el que se previeron también plazos y excepciones.

Dentro de este esquema de integración no existe por el momento movilidad laboral entre las Partes, sin embargo, se contempla como un objetivo de largo plazo. Con este propósito se estableció un Grupo de Trabajo sobre temas Aduaneros encargado de: estudiar de manera comparativa las legislaciones de las partes en esta materia, establecer puestos aduaneros fronterizos integrados, avanzar en la armonización de la legislación sobre aspectos vinculados con los controles aduaneros fronterizos, elaborar códigos de procedimientos aduaneros e implantar sistemas computarizados de monitoreo, entre otras actividades.

Si bien en sus inicios el proceso de integración no contemplaba la inclusión de los temas sociales y laborales, en 1991, a iniciativa de los Ministros de Trabajo y las organizaciones sindicales, se firmó un protocolo adicional por el cual se creó un subgrupo de trabajo tripartito dedicado a las Relaciones Laborales, el Empleo y la Seguridad Social. Este grupo de trabajo, a su vez, organizó sus actividades en ocho comisiones sobre los siguientes temas:

1. Relaciones individuales de trabajo
2. Relaciones colectivas
3. Empleo y migraciones laborales
4. Formación profesional
5. Seguridad e higiene
6. Seguridad social
7. Sectores específicos
8. Principios

Declaración Sociolaboral del MERCOSUR

Aún cuando el Tratado de Asunción no contenía ninguna mención expresa a los temas sociales y laborales, posteriormente, se consideró

importante incorporar algunos elementos de la dimensión social y en 1998 los Presidentes de los cuatro países firmaron, en Río de Janeiro, la *Declaración Sociolaboral del MERCOSUR*, que adopta un conjunto de principios y derechos en el área de trabajo, y cuyo clausulado comprende los siguientes temas:

Derechos individuales

- No discriminación
- Promoción de la igualdad
- Trabajadores migrantes y fronterizos
- Eliminación del trabajo forzoso
- Trabajo infantil y de menores
- Derechos de los empleadores

Derechos colectivos

- Libertad de asociación
- Libertad sindical
- Negociación colectiva
- Huelga
- Diálogo social
- Otros derechos
- Fomento del empleo
- Protección de los desempleados
- Formación profesional y desarrollo de recursos humanos
- Salud y seguridad en el trabajo
- Inspección del trabajo
- Seguridad social

La Comisión Sociolaboral

Con el fin de respetar los derechos fundamentales inscritos en la Declaración y promover su aplicación de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales y las convenciones y acuerdos colectivos, los países firmantes se comprometieron a establecer una Comisión Sociolaboral.

La Comisión Sociolaboral se integró de manera tripartita, con carácter promocional y no sancionatorio dotada de instancias nacionales

y regional, con objeto de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración. Sus funciones son las siguientes:

- *"examinar, comentar y canalizar las memorias preparadas por los Estados Partes resultantes de los compromisos de esta Declaración;*
- *"formular planes, programas de acción y recomendaciones tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la declaración";*
- *"examinar observaciones y consultas sobre dificultades e incorrecciones en la aplicación e incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Declaración";*
- *"examinar dudas sobre la aplicación de la Declaración y proponer aclaraciones";*
- *"elaborar análisis e informes sobre la aplicación y el cumplimiento de la Declaración; examinar y presentar las propuestas de modificación del texto de la Declaración y darles el curso pertinente".*

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

Orígenes

Desde hace varias décadas en muy diversos documentos se esboza por parte de los EEUU la conveniencia de establecer un acuerdo de largo plazo con México en materia comercial. Sin embargo, dicha sugerencia no llegó a ser considerada seriamente dada la suspicacia natural que siempre ha existido en México hacia un vecino del Norte con el poderío económico de los EEUU y los antecedentes históricos entre los dos países.

Fue en la administración del Presidente Salinas, en la que junto con el rompimiento de varios dogmas se replantea la posibilidad de establecer un acuerdo de libre comercio, que incorporara asimismo a Canadá, en una visión estratégica para América del Norte. Esta visión, que surge en México de la conjunción de un gobernante con una formación económica en la teoría del libre mercado, con objetivos audaces, asesorado de cerca en la visión que había guiado la construcción de una Europa unida y de lo que representaría para el mundo, encuentra buena acogida tanto en los Estados Unidos como en Canadá. Aparte de la complementariedad que ofrecía en muy diversos campos, y de la mayor competitividad que generaría en otros, representaba un esquema que garantizaba en el largo plazo políticas afines en materia de liberación comercial y de capitales, a salvo de los posibles vaivenes de las distintas administraciones nacionales en México. Un candado, como ha dado en llamársele en algunos medios.

Este proyecto no estaba exento, sin embargo, de graves obstáculos. Por parte de los Estados Unidos y Canadá existían a principios de los años noventa tasas elevadas de desempleo, una fuerte pérdida de competitividad industrial, aunadas a un clima adverso hacia el país del Sur, fundamentalmente en el Estado de California, en donde el gobernador Wilson había promovido una iniciativa de fuerte sello anti-inmigrante, que reflejaba el sentir de un sector importante de la población local. Por parte de México, si bien se esperaban posibles beneficios en términos de nuevos empleos generados, existía una resistencia y temor en muchos sectores de la población a un acuerdo con un país con el que existían fuertes asimetrías.

En conclusión, por parte de los dos países se percibían ventajas importantes a nivel global de un acuerdo comercial entre los dos países, particularmente entre los altos círculos de los gobiernos y algunos sectores empresariales, pero a la vez existía un fuerte clima adverso a la negociación del Tratado. La incorporación de Canadá, que ya contaba con un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, significaba la introducción de un elemento de equilibrio que podría atemperar la tensión de la negociación bilateral entre México y los Estados Unidos y, a la vez, darle una perspectiva multilateral al Acuerdo.

Negociación

Fue en el contexto anterior que se inició la negociación del TLCAN bajo los gobiernos de Salinas, en México, George Bush (padre), en los Estados Unidos y Brian Mulrooney, en Canadá. Al proceso de negociación se sumó la simultaneidad de la campaña política en los Estados Unidos, en la que tanto el partido republicano como el demócrata incorporaron al TLC en un lugar prominente de los temas de debate, con una fuerte carga política. Ambos candidatos se declaraban partidarios del acuerdo, sin embargo, la posición de Clinton, el entonces candidato demócrata, pretendía dar respuesta con mayor fuerza a los planteamientos opositores de los sindicatos que le habían dado un fuerte apoyo y de neutralizar la fuerte oposición de candidatos independientes como Ross Perot. Es en razón de lo anterior que en 1993, después de la toma de posición de Clinton del partido demócrata, cuando la negociación de los acuerdos comerciales estaba ya muy avanzada entre los tres países, se decide incorporar dos acuerdos laterales en materia ambiental y laboral, a fin de garantizar su viabilidad política

y evitar un posible rechazo por parte del Congreso de los Estados Unidos y de algunos sectores de México y Canadá.

La incorporación de los acuerdos laboral y ambiental

De hecho, México tenía ya negociados sendos acuerdos de entendimiento bilateral en el ámbito laboral con los Estados Unidos y Canadá. Dichos acuerdos fundamentalmente establecían compromisos de los tres países por respetar sus legislaciones laborales, en las que se asentaban principios de libertad sindical, derecho de huelga, prohibición del trabajo infantil y otros más, y planteaba la decisión por emprender actividades de cooperación y entendimiento. Estos memoranda, sin embargo, no resultaron satisfactorios para los sindicatos de los Estados Unidos, y para un sector importante de legisladores del partido demócrata durante el proceso de negociación del área de libre comercio. Fue así como a principios de la Administración Clinton, los tres países convinieron en la necesidad de adoptar un acuerdo laboral y uno ambiental, paralelos al TLCAN.

El contenido del acuerdo laboral fue el resultado de un proceso difícil, en el que existía el objetivo de dar respuesta a grupos opositores, y al mismo tiempo de adoptar compromisos claros para salvaguardar los principios y derechos esenciales del trabajo, respetando el derecho soberano de los tres países en el manejo de sus instituciones y políticas laborales. En este camino no había nada escrito, ya que se trató de la primera experiencia en el mundo de un tratado laboral adscrito a un acuerdo comercial.

La negociación dentro del clima electoral se tornaba difícil, pues al calor del debate, se habían difundido mitos, exageraciones y verdades a medias en torno al contexto jurídico, institucional y a la realidad en torno a la explotación o restricción de los derechos laborales y a su vínculo con el libre comercio, que eran tomadas por opositores del acuerdo para dirigir sus ataques fundamentalmente a México, país al que en el fondo se pretendía dirigir la aplicación de este acuerdo en una visión moralista del Norte. Por otra parte, los opositores al TLCAN habían elevado entre el electorado las expectativas en torno a las sanciones que incorporarían los acuerdos paralelos a los transgresores. Se vendían a la opinión pública como acuerdos con "dientes".

La estrategia de México en la negociación fue la de incorporar durante todo el proceso a un grupo de representantes de las principales organizaciones obreras y empresariales del país, en el llamado “cuarto de junto”, para activar así un proceso de consulta directa con los sectores, que pudiera dar seguimiento a todos los detalles del proceso de negociación intergubernamental trilateral. Se pretendía asegurar una masa crítica de consenso y respaldo a los acuerdos, una vez finalizada la negociación.

El Acuerdo Laboral de América del Norte

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), firmado el 13 de septiembre de 1993, por los Presidentes de México y de los Estados Unidos y por el Primer Ministro de Canadá, entró en vigor, junto con el Acuerdo de Cooperación Ambiental, el primero de enero de 1994.

La intención de los países signatarios fue la consecución de un conjunto de objetivos generales, complementarios a la expansión del comercio y la inversión en la región, destinados a propiciar el mejoramiento de las condiciones laborales y los niveles de vida en los tres países. El Acuerdo pone en claro la convicción, compartida por los tres países firmantes, de que *su prosperidad mutua depende de la promoción de una competencia justa y abierta, basada en la innovación y en niveles crecientes de productividad y calidad*, y en la que se concede una importancia especial al cumplimiento de las leyes y principios laborales.

Con ese propósito, el acuerdo pretende fortalecer la cooperación entre las Partes y promover un mayor entendimiento sobre una amplia gama de temas en el ámbito laboral. Establece para cada una de las Partes el compromiso de garantizar el cumplimiento de sus propias leyes laborales nacionales; constituye mecanismos de consulta orientados a solucionar problemas; permite a las Partes iniciar evaluaciones de sus patrones de conducta en la aplicación de sus leyes laborales por medio de comités independientes de expertos; y, en los casos específicos en que el Acuerdo así lo establece, permite llevar a cabo procedimientos de solución de controversias.

Se trata de un nuevo tipo de acuerdo internacional, único en su género: el primero que vinculó los aspectos laborales a un tratado de libre comercio.

Objetivos

Los tres países firmantes, México, Estados Unidos y Canadá, se comprometen a promover los siguientes siete grandes objetivos:

- *"Mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en el territorio de cada una de las Partes";*
- *"Promover al máximo los principios laborales" (contenidos en once normas básicas que los tres países comparten en sus respectivos marcos reglamentarios para proteger los derechos de los trabajadores);*
- *"Estimular la cooperación para promover la innovación y lograr niveles crecientes de productividad y calidad";*
- *"Alentar la publicación y el intercambio de información, el desarrollo y la coordinación de estadísticas, así como la realización de estudios conjuntos para promover la comprensión de las leyes e instituciones que rigen en materia de trabajo en territorio de cada una de las Partes";*
- *"Impulsar actividades de cooperación relativas al trabajo, en términos de beneficio mutuo";*
- *"Promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral en cada una de las Partes; y"*
- *"Promover la transparencia en la administración de la legislación laboral."*

Para el logro de estos objetivos, el Acuerdo establece instituciones y mecanismos de cooperación, prevé el desarrollo e intercambio de información y análisis, la celebración de consultas intergubernamentales, así como mecanismos para la resolución de controversias, derivadas de quejas respecto a la aplicación de las leyes laborales en asuntos que afecten a trabajadores ocupados en actividades vinculadas con el comercio entre las Partes.

Obligaciones

La obligación general para cada una de las Partes firmantes es garantizar la aplicación efectiva de sus propias leyes laborales. Las obligaciones específicas se refieren a la publicación de leyes laborales, procedimientos, reglamentos y demás, y de promover su divulgación, conocimiento y cumplimiento. Las Partes también garantizarán la disponibilidad de la información pública relacionada con sus leyes laborales, su aplicación y sus procedimientos para su cumplimiento.

Otras obligaciones incluyen acciones gubernamentales para reforzar la aplicación y el cumplimiento efectivo de su derecho laboral, tales como: nombramiento y capacitación de inspectores; vigilancia del cumplimiento de sus leyes, examen de las supuestas violaciones,

realización de inspecciones, informes obligatorios y registros; creación de comités mixtos formados por patrones y trabajadores; suministro de servicios de mediación, conciliación o arbitraje; y acciones para reforzar el cumplimiento en las que se especifiquen plazos razonables para obtener los resultados que se pretende lograr.

Cada una de las Partes se compromete a asegurar que las personas con intereses legalmente reconocidos, tengan acceso a tribunales administrativos, judiciales y de otra naturaleza; cuenten con la oportunidad de recurrir a procedimientos que sancionen el incumplimiento y obliguen a hacer efectiva la aplicación de los derechos laborales. El Acuerdo establece también que los tribunales del trabajo y los procesos que se desarrollen en ellos sean justos y cumplan con el debido proceso legal.

Se reconoce el derecho de cada país a establecer sus propias leyes laborales, orientadas a alcanzar cada vez más altas normas laborales, así como la existencia de mecanismos gubernamentales que promuevan la aplicación efectiva de la legislación laboral, la transparencia y acceso de los particulares a los tribunales del trabajo, así como las debidas garantías procesales.

Principios y mecanismos que guían su operación

a) Dadas las diferencias económicas, sociales y entre los respectivos marcos jurídicos que prevalecen entre cada país, el Acuerdo no pretendió establecer una legislación laboral uniforme para la región, o un órgano supranacional de vigilancia en la materia. Por el contrario, se reconoce el derecho de cada Parte de establecer y modificar sus propias leyes laborales. Como se ha señalado, "en lugar de ceder soberanía en el contenido de las leyes y las normas laborales, los países del TLCAN configuraron el acuerdo laboral para abrirse al escrutinio trinacional en lo que respecta a sus regímenes orientados a garantizar el cumplimiento"⁴.

b) Se establece el mecanismo de consulta y cooperación para asegurar que los objetivos del acuerdo se cumplan y se garantice la existencia de disposiciones y estrategias gubernamentales que promuevan la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada país en su ámbito respectivo, la existencia y acceso de los particulares a los tribunales del trabajo, así como las debidas garantías procesales.

⁴ Comisión de Cooperación Laboral de América del Norte, *Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte*.

- c) La responsabilidad de implantar los mecanismos necesarios para promover la observancia de las leyes que protegen los derechos laborales básicos que contempla el Acuerdo compete a cada país.
- d) Se establecen, además, mecanismos para recepción de quejas respecto al incumplimiento reiterado de la legislación laboral por alguna de las Partes, cuando dichas quejas se refieran a trabajo vinculado a actividades de comercio exterior. Es decir, se acepta la apertura al escrutinio trilateral en materia laboral en aquellos aspectos vinculados a la liberalización del comercio entre las Partes.
- e) Se crea un marco para desarrollar actividades de cooperación entre las Partes y promover la participación de las organizaciones de trabajadores, de empleadores y de las autoridades gubernamentales.

Estructura y funciones de sus órganos

El Acuerdo crea una *Comisión Laboral* cuyo cometido es el de promover los objetivos del Acuerdo, en un marco de cooperación y consulta, con pleno respeto a la soberanía de cada nación. La Comisión está integrada por un Consejo de Ministros, un Secretariado y tres Oficinas Administrativas Nacionales. Las respectivas funciones de estos tres órganos son las siguientes:

El *Consejo de Ministros* está formado por los Ministros de Trabajo de los tres países signatarios. Ellos son los encargados de supervisar la aplicación del Acuerdo, así como los trabajos del Secretariado. A su vez, tienen la capacidad de crear los comités y grupos de trabajo que consideren necesarios para alcanzar los objetivos del Acuerdo.

El *Secretariado* actúa bajo la dirección del Consejo de Ministros. Establecido como una oficina central, es el órgano encargado de llevar a cabo los trabajos cotidianos de la Comisión. Tiene la responsabilidad de apoyar al Consejo en sus labores de recabar y publicar periódicamente información sobre asuntos laborales en Canadá, México y los Estados Unidos; de planear y coordinar las actividades de cooperación y de apoyar a los grupos de trabajo o comités de evaluación que haya creado el Consejo Ministerial.

Cada una de las Partes ha establecido su propia Oficina Administrativa Nacional. Las *Oficinas Administrativas Nacionales* sirven como punto de contacto con las otras Partes. Facilitan el suministro de información a otras Partes sobre las leyes y prácticas nacionales laborales; actúan como destinatarias de correspondencia del público; llevan a cabo evaluaciones preliminares y promueven el intercambio de información pertinente para el Acuerdo.

El órgano de más alto nivel es el Consejo de Ministros, que es el órgano directivo de la Comisión de Cooperación Laboral y constituye una pieza central en el Acuerdo, ya que marca una nueva modalidad en las relaciones intergubernamentales en América del Norte. Este cuerpo opera por consenso y cuenta con un órgano de apoyo que es el secretariado técnico.

5. ¿Por qué introducir acuerdos laborales en los acuerdos de integración?

Las motivaciones para la introducción de cláusulas laborales en los acuerdos de integración son muy distintas y fundamentalmente se relacionan con el tipo de acuerdo de que se trate. En un acuerdo de integración económica avanzada, como es la unión política, la previsión de cláusulas laborales comunes para la región es parte de un proceso natural, ya que uno de sus objetivos finales es permitir la libre movilidad de la mano de obra. Se trata, por otra parte, de una aproximación gradual en un número amplio de políticas, tanto en la esfera económica como en la social, así como en los procesos e instituciones democráticos y de impartición de justicia. Más allá de los compromisos de carácter comercial y de la armonización de sus políticas económicas, se llega a la adopción de una moneda única, se prevé la convergencia en sus instrumentos de política social en general, con el apoyo de instituciones comunitarias de representación, con el fin de llegar al establecimiento de una ciudadanía europea.

En un acuerdo de libre comercio, como es el TLCAN, es más difícil explicar la presencia de un acuerdo laboral complementario. De hecho, el Acuerdo Laboral de América del Norte es el primero en su género. En teoría, en el acuerdo de libre comercio se trata del ejemplo de integración más "*light*" dentro del espectro teórico de los posibles procesos de integración. El compromiso es el de la libre movilidad de mercancías, servicios y en ciertos casos de capitales, sin embargo, los países conservan su manejo autónomo de política económica y social.

Entonces, ¿cómo explicar la presencia cada vez más frecuente de acuerdos ambientales y laborales dentro de los acuerdos comerciales?

Los acuerdos laborales y ambientales complementarios no entran en el modelo explicativo original de la teoría del libre comercio. Son consideraciones nuevas que surgen en el mundo real donde los países han cobrado en las últimas décadas una mayor conciencia de los efectos globales en la ecología del planeta y de la interdependencia que existe en esta materia respecto a políticas aplicadas en otros países, así como de la necesidad de incorporar la dimensión social.

En los acuerdos comerciales, las cláusulas de orden laboral (adjuntas o en el texto mismo de los acuerdos) tienen un origen similar al de las ambientales. Surgieron fundamentalmente de la preocupación y de la presión de la sociedad y de los sindicatos de industria en los países más desarrollados, que ante la posibilidad de una competencia abierta de países en los que prevalece un menor salario, manifestaron muy gráficamente su temor a la pérdida masiva de fuentes de trabajo, que teóricamente emigraría a los países en desarrollo, miembros del acuerdo, como cuando Ross Perot hablaba del muy conocido “sonido del efecto sifón” que acompañaría al TLCAN al aspirar los empleos hacia el sur de la frontera de los EEUU.

A los temores anteriores a la pérdida masiva de empleos en los países de más altos salarios se sumaron consideraciones adicionales, tales como la preocupación por el trabajo infantil, los obstáculos al ejercicio de la libertad sindical, o el incumplimiento o inexistencia de regulaciones protectoras de la seguridad y salud en el trabajo en los países de menor desarrollo y el temor de que estos países pudieran permitir estas situaciones para abatir el costo de su mano de obra y ganar ventajas competitivas indebidas, en lo que se ha dado en llamar “*dumping social*”.

Así a la nueva exigencia de una mayor responsabilidad ambiental complementaria a los acuerdos de libre comercio se sumó la de una conducta laboral aceptable socialmente. En estos aspectos, promovidos simultáneamente, se sumaron ONG's interesadas en asuntos ambientales, grupos preocupados por el trabajo infantil, la seguridad y salud en el trabajo, así como sindicalistas de los países desarrollados, en alianza con algunas organizaciones sindicales de los países en desarrollo, en unión con algunos empresarios que se oponían al libre comercio, en una mezcla heterogénea de agendas e intereses.

6. El contexto del acuerdo laboral en el TLC de América del Norte

El ambiente internacional en el que se negoció el TLCAN estuvo caracterizado por muy diversos factores, entre los cuales yo destacaría los siguientes: a) la presencia de una creciente conciencia ecológica en todo el mundo, y el temor a los efectos que una expansión en el comercio mundial podría ocasionar sin una adecuada regulación ambiental y aplicación de la misma; b) el temor en los países desarrollados a la pérdida masiva de empleos por el llamado “*dumping social*” y c) la fuerza que cobró la corriente impulsora de mayor transparencia y democratización.

Dentro del ambiente específico de la región cabe señalar, asimismo, la presencia de la campaña política electoral en los Estados Unidos, en la que el TLCAN constituyó uno de los temas de debate, con una fuerte carga política. Un elemento extra regional que no puede dejar de considerarse fue la fuerte presencia que significaba a principios de los noventa la existencia de un acuerdo de integración de naturaleza distinta en Europa, movido por compromisos más profundos, -entre otros, en los ámbitos laboral y ambiental- como el de la Unión Europea, que constituía un punto de comparación obligada para el TLCAN.

Fue en razón de este contexto que el TLCAN se apartó un tanto del modelo teórico del libre comercio internacional de libro de texto que lo guiaba y adoptó dos acuerdos heterodoxos complementarios en materia ambiental y laboral.

7. Mitos que lo rodearon

Al calor del ambiente electoral que rodeó al TLCAN se difundieron, entre otros, los siguientes mitos:

1) Los países en desarrollo, entre ellos México, carecían de un marco jurídico e institucional de protección a los derechos de los trabajadores que era necesario construir

En una visión colonialista, se asumía por desconocimiento (a principios de la negociación) que en México sería necesario crear un marco jurídico de protección a los derechos laborales a semejanza de los existentes en los Estados Unidos o Canadá y garantizar, de esta manera, un contexto homogéneo de protección al trabajo en la región. Se ignoraba por muchos sectores que en México ha existido un marco jurídico en la materia, que en muchos aspectos va más allá de lo estipulado en las leyes protectoras del trabajo en los EEUU y que incluso el país ha ratificado un número importante de Convenios Internacionales de la OIT, que no han sido ratificados por EEUU, entre ellos el de libertad sindical.

2) Las empresas exportadoras de México, al igual que las de muchos países en desarrollo basaban parte de su competitividad en la utilización masiva de mano de obra infantil y la evasión en el pago del salario mínimo, así como en el incumplimiento crónico de las leyes.

En una segunda etapa del proceso de negociación del Acuerdo, cuando era ya insostenible manejar ante la opinión pública la precariedad del marco jurídico de protección en México frente a la mayor fortaleza del existente en Estados Unidos (especialmente ante el muy bajo número de convenios internacionales ratificados por dicho país), el debate se

orientó a otro tema: la falta de cumplimiento tolerada de derechos básicos como los de protección al trabajo de menores, pago de salarios mínimos, observancia de las disposiciones en materia de seguridad e higiene, o la restricción al derecho de libertad sindical en las empresas exportadoras. Ante este argumento, el acuerdo incorporaría castigos severos ("dientes").

Éste fue quizás un argumento que reflejaba una verdad a medias, ya que es cierto que en México, como en muchos países en desarrollo, existe una fuerte diferencia entre lo que las leyes disponen y su aplicación en la realidad. Hay en muchos campos severos problemas en la exigencia de su cumplimiento o "enforcement" como se le llama en inglés. Sin embargo, resultaba una desproporción llegar a pensar, como se difundió a la opinión pública, que las grandes empresas exportadoras funcionaban en México gracias a la contratación de niños por debajo del límite legal de edad, del incumplimiento permitido en el pago del salario mínimo legal, o de la tolerancia diferencial hacia el sector exportador en el incumplimiento de las normas nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo o a los derechos de la contratación colectiva. Frente a dichas situaciones irregulares, el Acuerdo establecería un Secretariado poderoso que escucharía quejas de parte de sindicatos, empresas u organizaciones sociales en los otros países afectados y promovería sanciones económicas severas a los países infractores.

A la verdad incuestionable de la existencia de serias lagunas en el cumplimiento de la Ley, que debe ser un motivo serio de atención, se sumaban dos falacias: a) La tolerancia al incumplimiento en las empresas exportadoras, como una excepción a las prácticas en el resto de las empresas que surten al mercado interno y b) la existencia de índices generalizados o masivos de incumplimiento (salario mínimo, trabajo de menores, regulaciones de seguridad y salud en el trabajo) en las empresas manufactureras de exportación.

En realidad, las fallas en la exigencia del pago de salario mínimo, trabajo de menores o de las normas de seguridad e higiene se dan preponderantemente en la empresa familiar, vinculada en muchos casos al sector informal que surte al mercado interno, en donde la capacidad de supervisión de la autoridad se ve rebasada, o en donde prevalecen esquemas de autoempleo, desarrollados por la fuerza de trabajo como estrategias de supervivencia.

3) El TLCAN frenaría la migración de trabajadores entre México y los Estados Unidos

Ante el clima hostil ante el trabajador migrante que prevalecía en algunos estados del Sur de los EEUU, el TLCAN se llegó a vender con

la idea de que frenaría en el largo plazo la migración de trabajadores. Frecuentemente se escuchaba la frase por parte de los negociadores a favor del acuerdo, en el sentido de que la intención de México era *"exportar bienes y servicios, no mano de obra"* tratando de atemperar los temores a una invasión masiva de trabajadores del Sur de la Frontera.

A pesar del fuerte crecimiento de las corrientes comerciales entre los países de la región, los flujos de trabajadores migrantes no han cesado; más aún se han incrementado en algunos períodos, movidos tanto por la demanda de trabajo no calificado en Estados Unidos y Canadá, como por la existencia de mano de obra de esas características en México que aspira a mejores salarios. No se trata, por lo general, de mano de obra desempleada la que emigra, sino de trabajadores con alguna experiencia que buscan mejorar sus perspectivas de ingreso y que seguirán haciéndolo mientras existan fuerzas de atracción y un diferencial en los niveles de ingreso.

4) El acuerdo promovería la homogenización de las políticas laborales entre los tres países

En algunos círculos, la amplia difusión que se dio a la negociación del Acuerdo Laboral despertó en algunos sectores expectativas erróneas en cuanto a su contenido. Muchos llegaron a suponer que se trataba de un acuerdo que pretendía coordinar o armonizar las políticas laborales en el ámbito de la región de América del Norte, de manera similar a la experiencia observada en la Unión Europea. Sin embargo, si bien el acuerdo establece compromisos de cooperación y reconoce un conjunto de principios laborales, se compromete a promoverlos *"bajo las condiciones que establezca su legislación interna, sin que constituyan normas comunes mínimas para dicha legislación. Su propósito es delimitar áreas amplias de atención en las que las Partes han desarrollado, cada una a su manera, leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas que protegen los derechos y los intereses de sus respectivas fuerzas de trabajo"*⁵

Es decir, en esencia la política laboral se sustenta en el principio de respeto permanente a la Constitución y a la legislación de cada Parte, sin que se llegue en esta materia a ceder soberanía a órganos supranacionales. Esto es válido tanto para el establecimiento de sus propias instituciones y leyes en materia de trabajo, como para las prácticas relacionadas con su aplicación y los procedimientos jurídicos para garantizar el acceso de los particulares a los tribunales del trabajo, las garantías procesales y la información y difusión a la población.

5) El énfasis fundamental del acuerdo se ubicaría en asuntos contenciosos y en la aplicación de sanciones

Por último, se creyó en algunos sectores que el Acuerdo Laboral tendría un énfasis en los aspectos contenciosos y se convertiría en un mecanismo orientado esencialmente a la aplicación de sanciones. En realidad, el Acuerdo es fundamentalmente un acuerdo de cooperación y entendimiento entre las Partes. Contiene un mecanismo para promover actividades de cooperación e intercambio de experiencias en múltiples áreas y es a través de esta vertiente que se han realizado algunas de las actividades más importantes del Acuerdo, tanto en la esfera de la salud y seguridad en el trabajo donde los procesos técnicos para la elaboración de normas han resultado un campo fructífero de cooperación, al igual que la capacitación de personal técnico en labores de supervisión de normas técnicas, en intercambio de información y experiencia en muy diversos programas activos de mercado de trabajo, así como en estudios comparativos de las distintas legislaciones que han permitido un mejor conocimiento recíproco.

Aún las áreas de consulta ministerial y la convocatoria a comités evaluadores independientes, a raíz de comunicaciones públicas, son actividades que están previstas con un espíritu de cooperación entre las Partes. Las sanciones no están previstas sino como procedimientos de último recurso, después de agotadas las vías consultivas y de evaluación cooperativa, en casos de conductas reiteradas de infracción a la legislación nacional en casos vinculadas al comercio entre las partes y en asuntos claramente tipificados. Hasta el momento no se ha dado el caso y el número de comunicaciones públicas ha sido relativamente menor.

8. Reflexiones finales

Aún en los procesos más avanzados de integración, la dimensión social no fue considerada desde su inicio en los tratados que dan origen a dichos procesos. La conciencia en torno a la necesidad de incorporar compromisos en esta materia surgió con posterioridad y fue hacia fines de la década de los años ochenta cuando nuevos temas, adicionales a los de carácter económico, entre ellos los laborales, ambientales, la perspectiva de género, los aspectos sociales en general, la reducción de la exclusión social, la transparencia y el rendimiento sistemático de cuentas se han convertido en reclamos cada vez más sentidos de la sociedad.

Su incorporación, aunque reciente, ha sido un proceso natural en los esquemas de integración que aspiran a objetivos que rebasan los

fines estrictamente de mercado y contemplan una visión de largo plazo con metas de integración económica, política y social. Sin embargo, la estrategia de globalización construida en torno a la eficiencia económica y el libre mercado, en sus formas más extremas, relegó en sus inicios a la dimensión social. Los procesos de integración económica surgidos al amparo de esta visión propugnaron por la liberación comercial acelerada y el flujo de capitales como medios para promover el crecimiento económico, que supuestamente se traduciría en mayores niveles de bienestar para la población global.

No obstante, ante la proliferación de formas no contempladas de inseguridad y vulnerabilidad, la intensificación de la desigualdad y la aparición de nuevas formas de exclusión, y la exacerbación de la contradicción de fondo entre democracia y fuerzas del mercado, en muy diversos foros se replanteó la necesidad de asegurar la gobernabilidad del fenómeno de la globalización y de recuperar la dimensión social y la sustentabilidad.

Dentro de esta tónica es necesario replantear las estrategias de integración a los bloques regionales, en congruencia con objetivos claros de convergencia económica y social hacia estándares más elevados. Es preciso reflexionar sobre la estrategia a seguir en los nuevos procesos de integración, a la luz de la experiencia adquirida, de los errores, de las lecciones exitosas de otros contextos y frente a nuevos avances en este ámbito como la que ahora se plantea para el establecimiento de la llamada Área de Libre Comercio de las Américas.

Finalmente, es importante tomar experiencia de aquellos países que, a través de la integración, han logrado avances tangibles en la reducción de la disparidad, mediante la adopción de compromisos de convergencia y armonización en múltiples áreas de política económica y social, con el apoyo de fondos regionales y otros mecanismos, como las instituciones de cooperación recíproca y de representación social, que han acompañado a estos procesos para hacer realidad la convergencia hacia niveles más elevados de bienestar. Asimismo, es preciso abordar sin ambages el fenómeno de la migración laboral internacional, ya que dentro de un mundo global, en el que la tendencia es a la libre movilidad de mercancías, servicios y capitales, la movilidad de la mano de obra es un tema que no puede permanecer al margen de una seria consideración.

5 STPS (1993).

Bibliografía

- COMISIÓN DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE, Informes Anuales, 1997-2001, Dallas y Washington, D. C.
- COMISIÓN DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE, *Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte*, Publicaciones, (<http://www.naalc.org>)
- DEPARTMENT OF LABOR. *Employment Training Administration, Programs and Initiatives* <http://www.doleta.gov>
- HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA. (<http://www.hrdc-drhc.gc.ca>)
- MERCOSUR (1998) *Declaración Sociolaboral del MERCOSUR*. Rio de Janeiro
- OFFICE OF THE U. S. TRADE REPRESENTATIVE (1996). *North American Free Trade Agreement Information Package*. Washington.
- PRESIDENT OF THE UNITED STATES (1997). *Study on the Operation and Effects of the North American Free Trade Agreement*. Washington.
- RAU (Red Académica Uruguay) (1998). *Aporte a la Comprensión del MERCOSUR*. <http://www.rau.edu.uy/mercosur>
- SAMANIEGO, N. (1998) *El papel de la formación profesional en los procesos de integración regional. El caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*
- STPS (1993) *Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte*, México, D. F.
- U. S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION (1997) *The Impact of the North American Free Trade Agreement on the U.S. Economy and Industries: A Three Year Review*. Washington, D. C.
- UNIÓN EUROPEA (2002) *Carta Social*. <http://www.europa>.
- UNIÓN EUROPEA (2002) *Directrices para el Empleo para el Año 2002*. <http://www.europa>.
- UNIÓN EUROPEA (2002) *El marco Jurídico tras el tratado de Ámsterdam*. <http://www.europa>.
- UNIÓN EUROPEA (2002) *La UE en breve*. <http://www.europa>.

Debate

Maria Carmen Ferreira (coordinadora):

En virtud de la riqueza de las exposiciones precedentes intentaré, en los próximos diez minutos, resumir las principales diferencias de estos procesos para luego iniciar el debate. Quería, entonces, rescatar algunas de las diferencias principales de estos tres modelos que hemos estado analizando entre la tarde de ayer y el día de hoy. Creo que una de las principales diferencias está centrada en la cuestión de la supranacionalidad. El proceso europeo, y eso ha surgido aquí varias veces, es el único donde hay una cesión de soberanías nacionales a algunas de las instituciones de la Comunidad Europea. En el MERCOSUR eso no sucede. Los órganos del MERCOSUR son intergubernamentales en forma expresa. En el NAFTA tampoco, las instituciones que hay son intergubernamentales. Esto determina que haya una gran diferencia entre las instituciones de un proceso y otro, porque en la UE hay instituciones que son independientes de los Estados, con nombramiento independiente, por lo menos en varios de sus órganos, como la comisión de los gobiernos de turno en los distintos países. Estos órganos tienen independencia financiera, con una responsabilidad que se da ante los propios órganos de la UE y no como sucede con una integración intergubernamental. Lo que permite que haya instituciones que plasman los intereses comunitarios de una manera mucho más genuina. Y eso trae otra consecuencia, que son las diferencias de derecho: un derecho europeo que es directamente aplicable, que prevalece sobre el derecho nacional. En cambio, el derecho en el MERCOSUR precisa una trasposición al ordenamiento interno y es de vigencia simultánea, pero no es de aplicación inmediata por un procedimiento que prevé el propio tratado. Sucede lo mismo en el NAFTA, donde tampoco está planteada la armonización de normas a nivel supra-nacional. En eso, el MERCOSUR estaría a mitad de camino, porque sí tiene planteado entre sus objetivos, por ejemplo, modificar el sistema de controversias, que probablemente llegue a un tribunal regional. También podrá perfeccionar la comisión parlamentaria conjunta para darle otra relevancia. Pero no hay duda que hoy día hay un déficit democrático interno muy grande en los procesos de MERCOSUR y NAFTA. Quizás la UE arrancó con ese mismo déficit, pero lo fue

reduciendo paulatinamente. Hoy, el papel del parlamento europeo es otro, los mecanismos de participación de la sociedad son otros, los mecanismos de participación de la sociedad civil se han mejorando a lo largo del tiempo y eso también repercute en los resultados del proceso. El CES europeo es de consulta preceptiva para una serie de casos. El Foro Consultivo Económico y Social, si bien existe en el MERCOSUR, es simplemente consultivo y nunca de consulta preceptiva. Y el proceso del NAFTA no tiene todavía un órgano de representación de los sectores de la sociedad y el mundo de trabajo. Eso, por supuesto, es una consecuencia de lo que se plantearon uno y otro proceso: una zona de libre comercio en el caso del NAFTA y un mercado común, en el caso del MERCOSUR. Aunque, en éste último caso, con elementos más acentuados que van más allá de un simple mercado común, porque se plantea la coordinación de políticas y la armonización de legislaciones.

Otra cuestión fundamental es la existencia de fondos estructurales en la UE, que no existen ni en el MERCOSUR ni en el NAFTA, que son una herramienta clave para redistribuir y para la promoción de una igualdad en la cohesión económica y social y la creación de ese espacio social europeo. Ese espacio nosotros no lo tenemos y, francamente, lo veo difícil en un corto plazo dentro del MERCOSUR.

También, hay una política de libre circulación de trabajadores impuesta en la UE desde la década del 60 que hoy ya llega a los ciudadanos, en general y en su calidad de trabajadores, que no existe todavía en nuestros países. En el MERCOSUR está planteada como un objetivo dentro del tratado y todavía no está planteado en el NAFTA, aunque es un tema que habrá que empezar a trabajar en algún momento.

Otra cuestión son las grandes diferencias en las políticas sociales. La UE tiene una política social que existe por el convencimiento y la decisión de llevarla adelante al más alto nivel de las instituciones europeas y de los propios estados. En el MERCOSUR, si bien puede haber hoy una incipiente política social, creo que ahí la diferencia es que esa política social nace no en los órganos principales sino que se va formando desde abajo. Esa política social todavía no ha logrado permear del todo a los órganos del MERCOSUR, que se han centralizado en la conducción del proceso económico y social y que, si bien han dado señales -a través del programa MERCOSUR 2000 de las distintos ámbitos de integración-, no se han sustanciado realmente con el desarrollo de una política social como política de estado de la región. En el proceso del NAFTA quizás

sea aún menos. La estrategia europea del empleo establece los grandes pilares de las directrices anuales desde la comunidad, pero establece también mecanismos de medición anual de esas directrices, lo que permite medir, controlar, como están evolucionando y trabajando los estados de la UE en los sentidos indicados por esas directrices. Por eso, luego le voy a pedir a Javier que nos explique qué pasa si no se cumplen. Se planteó ya que, en el MERCOSUR, no existe sanción para los incumplimientos de la Declaración Sociolaboral. Por decisión tripartita, el sistema de seguimiento es promocional y no sancionatorio. El NAFTA tiene un seguimiento para tres temas: Trabajo infantil, Salarios Mínimos y Seguridad y Salud en el trabajo. Cuando hay una pauta persistente de incumplimiento, existe un sistema de sanciones económicas, que en el MERCOSUR se descartaron expresamente.

Creo que estos tres procesos, de alguna manera, han sido un factor de impulso y de fomento a determinadas políticas laborales que en un corto-mediano-largo plazo van a llevar a un cumplimiento y una consagración efectiva en la práctica de principios laborales, por diferentes motivos y grados de intensidad, pero todos los procesos han colaborado o van a colaborar con un mayor cumplimiento de un ordenamiento jurídico laboral y social extra regional. Ellos lo harán a través de los principios, nosotros de la declaración, por ahora. La UE ya no solo tiene la carta social, la carta de derechos comunitarios: tiene hoy la carta de Niza que se refiere a los derechos no del trabajador, sino del ciudadano europeo. Es mucho más amplia.

Creo que los tres procesos también han contribuido a crear un conocimiento recíproco mucho mayor en las áreas sociales, han colaborado para darle transparencia a los sistemas nacionales laborales y todos los procesos también han contribuido a afianzar las instituciones democráticas en nuestras regiones. Europa ya está lejos de eso, pero cuando comenzó el proceso de integración, salía de una guerra muy dura y de grandes enfrentamientos. Nosotros, los países del MERCOSUR, salíamos de períodos de dictadura, paralelos y bastante largos. Creo que todos estos procesos, de alguna manera, ayudan, a través de los mecanismos que van creando, a fomentar y a darle más solidez a nuestras instituciones democráticas. Solo por eso, vale la pena que se estén desarrollando.

Pergunta:

Soy Pedro Parra, de Paraguay. Quería hacer una observación para Norma: no creo que la OIT se niegue a participar en el debate, en el

asesoramiento sobre tripartismo, como lo viene haciendo hasta ahora. Creo que no se va a prestar a firmar algunos acuerdos que estén por debajo de lo que un país, por convenio, ha ratificado. En eso, creo que la OIT es categórica. Y creo que usted misma mencionó que hay varios convenios que se han firmado, no solamente en México sino también en mi país, pero lamentablemente muchas veces no se cumplen. De hecho, hasta ahora, por ejemplo, el convenio 138 no ha ratificado. Estamos esperando que lo ratifiquen antes de fin de año, ya que los países de la región han concretado esa ratificación. También el director general de la OIT ha hecho un llamado a todos los centros de poder para la creación de empleos, porque los contratos “basura” están aumentando y por eso él ha planteado el trabajo decente. Creo que es muy importante. Quería también preguntarle al señor Javier, sobre el tema de la realidad de los trabajadores emigrantes. Sé que es un tema delicado en la UE. En nuestros países falta el trabajo, entonces la gente trata de buscar un lugar donde pueda trabajar y llevar el pan de cada día a sus respectivos hogares, a la familia. En ese aspecto, creo que también hay convenios. Pero todos sabemos lo que pasó con Europa del este, con Marruecos y con América Latina mismo, y siempre eligen a España para entrar, por el idioma. Finalmente, una pregunta para Graciela sobre el acuerdo del NAFTA. Pienso que, en muchos de los convenios y acuerdos a que se llegan, los trabajadores concedemos mucho derechos y eso no está bien. Pienso que está bien tener trabajo, pero también están los derechos de la persona humana y eso hay que tenerlo muy en cuenta. Solamente esa observación. Muchas gracias.

Norma Samaniego (respuesta):

Quisiera referirme a la intervención sobre la cuestión de la OIT. Efectivamente, el actual director ha llegado con un gran espíritu renovador. Incluso, en alguna reunión que tuvimos recientemente en México, nos decía que de la serie de objetivos que había cuando él llegó -y que estaban tan dispersos- había tratado de concentrar en, creo, ocho grandes objetivos. Para él, se trataba de darle un papel mucho más dinámico a la OIT que en el pasado, en que el énfasis se había puesto en la elaboración interminable de convenios sin poner tanto énfasis en ver si se estaban cumpliendo. A lo que me refiero aquí es que, cuando estábamos en el proceso de negociación, antes del actual director, se envió una carta a la OIT pidiéndoles una asesoría, no para rebajar una norma por debajo de las que ya estaban, sino para

poder tener un denominador común entre los tres países y que nos pudiera apoyar un órgano neutral en su revisión e, incluso, en su eventual sanción a largo plazo. En aquel momento, no habían firmado el convenio más reciente, que se elaboró en 1998 sobre los derechos fundamentales del trabajo. Ese convenio fue ratificado por los EE.UU. y Canadá, pero resulta que EE.UU. no habían ratificado el convenio 87, que era el principal. Después se llegó a eso, pero eso fue un poco posterior. Ese proceso se cruzó con un pedido de ayuda para diseñar algo imaginativo, para que un órgano neutral de carácter internacional y tripartito pudiera aconsejarnos en un proceso muy difícil y que era la primera vez que se hacía, muy vinculado a un mero acuerdo comercial. Esa era la aclaración.

Javier Ferrer:

El tema de los trabajadores inmigrantes en España y en Europa es complejo, porque hay una directiva, hay leyes más o menos homogéneas en los países, en las que quiere regular esto. En Europa necesitamos trabajadores cualificados e, incluso, no cualificados para que trabajen en nuestras fábricas, en nuestros campos y necesitamos inmigración que venga hacia nosotros. Pero lo que no podemos admitir de ninguna manera por el bien de los propios trabajadores, es que esos trabajadores vengan ilegalmente. Los trabajadores son bienvenidos con un contrato de trabajo y con una seguridad en ese trabajo total. Esto nos está ocurriendo en España, porque somos lugar de paso de la inmigración ibero-americana, por razones obvias -por afinidad de lengua, historia y por otras razones-, pero tenemos también una migración muy importante de toda África, sobre todo del norte de Marruecos. Muchos se quedan en España, otros pasan a Francia. Con lo cual Francia nos pone sus condiciones. Naturalmente, toda Europa nos pone sus condiciones. Y estamos teniendo también una emigración importantísima de todos los países del este: de Rumania, Hungría, en fin, de todos los países del este. Ese aluvión hay que regularlo, porque estamos totalmente de acuerdo en el derecho a la vida, pero en el derecho a la vida digna. Un inmigrante ilegal no tiene una vida digna a pesar de todas las seguridades que se dan en la UE por las que, cuando un señor pone el pie en España, por ejemplo, inmediatamente tiene derecho a la seguridad social aunque no haya pagado nunca. Tiene derecho inmediatamente a la enseñanza gratuita para sus hijos. Eso está muy bien, pero un trabajador que no tiene un contrato de trabajo, que no está regulado igual que todos los demás españoles, es un objeto de explotación, es una persona a la que se le puede pagar menos, es un vehículo para fomentar la economía

informal. Todas esas cosas son las que en Europa queremos evitar: bienvenidos los emigrantes, bienvenidos regulados.

Nosotros, en España, tenemos una experiencia larga. Hasta hace 20 años hemos mandado millones de trabajadores a Europa. Y en Europa, en Bélgica, en Holanda, lo primero que nos exigían era un contrato de trabajo. De España no salía un solo trabajador sino tenía un contrato de trabajo. Y si no, no entraba en Alemania o no entraba en Bélgica. Ese es un tema fundamental para la vida digna de un trabajador y, porque no decirlo, para la seguridad interna de los países. Indudablemente, cuando hay un aluvión de trabajadores que vienen sin contrato de trabajo, eso crea un poco de inseguridad ciudadana, porque la gente tiene que comer y para eso tiene que robar un dinero o asaltar una tienda. En fin, lo ideal es que vivan en una situación de inmigración donde tengan todos los derechos iguales a los de un trabajador español, iguales a los de un trabajador inglés: todos los derechos y todas las obligaciones. Les repito, bienvenidos los que vengan a España, por supuesto, y a Europa, con toda seguridad.

Graciela Bensusán:

En relación a su comentario, coincido plenamente. El problema es como regular, o que instituciones supranacionales debemos de tener en las regiones, para impedir que la competencia que la globalización impone entre los países, se realice abatiendo de manera artificial los derechos de los trabajadores. Entendemos que van a seguir existiendo diferencias importantes en regulaciones, en niveles salariales. El problema es cuando esas diferencias no se justifican por el nivel de desarrollo de la economía, ni por la productividad, sino que están basadas en una estrategia explícita de competir a través de este abatimiento. México lo está experimentando en carne propia, es decir, la posición tan defensiva con la que asumió la negociación del acuerdo de cooperación laboral, era porque, evidentemente, México en ese momento estaba colocado en el banquillo de los acusados. Es decir, México aparecía como el país de las violaciones, por eso tuvo que adoptar esa posición defensiva. El problema es que, ahora, México tiene que competir con China. China entró a la organización mundial del comercio y están, más o menos, en el mismo nicho de mercado - del tipo de bien de la industria manufacturera intensiva en mano de obra - y, obviamente, ahora hay una pérdida impresionante de empleos que no es producto de la recesión estadounidense, sino de la relocalización de las empresas maquiladoras en China, claramente por las ventajas que ofrece desde el punto de vista de esta ausencia

de derechos. Por eso es que, justamente, el tema sigue siendo un tema pertinente porque es imposible competir con mil millones de chinos que están trabajando sin sindicatos libres autónomos verdaderamente representativos, sin condiciones elementales para defender la calidad de los empleos, mas toda una serie de subsidios y de protecciones estatales que no se tiene en el resto de los países, por que eso es, supuestamente, castigado por los mercados. Ahí está el problema de las regulaciones y el proceso de integración económica, y por eso es importante discutir de que manera se pueden crear candados para impedir, precisamente, este abatimiento hasta el fondo de los derechos. Hay una presión muy fuerte en todo el mundo para abatir, también, condiciones laborales como una estrategia competitiva y ahí está la necesidad de poner un freno a esta estrategia.

Es mucho más fácil construir la armonización por medio de políticas positivas que por la vía de sanciones, es decir, políticas que incentiven a través de, por ejemplo, fondos de desarrollo y una serie de otros mecanismos que alientan, a través de la cooperación, el cumplimiento por parte de los países de los estándares acordados. Pero, lo que uno se debería preguntar también es por qué en tantos otros temas de materia y propiedad intelectual existe la posibilidad de llegar a sanciones como, por ejemplo, en materia de cuestiones ambientales. Recuerdo las sanciones que se le imponían a México por el problema de los delfines, que hizo que la exportación de atún por muchos años estuviera suspendida. Bueno, si se protegen los delfines, lo cual a mi me parece bien y se acepta que se impongan sanciones, también habrán de tener sanciones si los trabajadores son sometidos a condiciones inhumanas de vida y de trabajo. Evidentemente debe sancionarse la empresa que pretende o aspire a competir exclusivamente por la vía de esta degradación de los derechos a los que hacía usted referencia. En ese sentido, es un tema todavía abierto que me parece que exige realmente debate y que nos exige imaginación. Hay que recoger, por ejemplo, la experiencia del mecanismo canadiense, que no quería discutir los contenidos y ni siquiera quería debatir fuera del espacio de negociación, sino en el seno de seminarios, o de reuniones con las organizaciones sindicales, el tema del acuerdo, porque consideraba que era un acuerdo que obviamente no se iba a cumplir y no servía.

Pienso que las organizaciones también tienen que contribuir incorporándose en estos procesos de integración que, de todas maneras, están ocurriendo, para evitar esta especie de abatimiento hasta el nivel

más bajo de los derechos de los trabajadores en el mundo. Estamos luchando en el siglo XXI por derechos que, se supone, empezamos a discutir terminado el siglo XIX, que es la libertad de asociación. No es un derecho vigente en la economía más fuerte del mundo. Los trabajadores estadounidenses no tienen derecho a formar sus propios sindicatos y a tener negociación colectiva que realmente permita equilibrar las condiciones de trabajo. Entonces, si no es así en la economía más importante del mundo, pues tenemos que darnos cuenta que es un tema central del debate.

Pergunta:

Eu sou Nilson Azevedo, da Comissão de Emprego do Estado do Pará. Durante esses três dias, assistindo esse debate, percebo que todos os blocos têm problemas, embora a Comunidade Européia tenha avançado muito mais. Creio que esse é um processo irreversível. É um processo em que estamos aprendendo e, obviamente, na proporção em que ele for amadurecendo, vamos conquistando essa tão falada harmonização e a integração desses países.

Mas, Graciela, durante a sua fala eloqüente, alguma coisa me chamou a atenção. Foi a questão da segurança e saúde no trabalho. Além disso, a questão da legislação, esse tópico tão importante para o mundo, principalmente com a orientação OIT. A Norma falava que as normas eram escritas no papel, mas que não eram cumpridas. Gostaria de fazer uma pergunta. Sei que esta legislação, ao nível do Nafta não tem harmonização. Mas a nível do México, essa legislação emana do empregado, do trabalhador e do governo, ou simplesmente emana do governo, de forma impositiva, de cima para baixo?

Pergunta:

Soy Miguel Oliveros, de Uruguay. Tengo algunas dudas que plantear a Bensúsán, porque la disertación fue polémica. En el primer caso, los sistemas de integración parten del tema económico y se le van agregando los temas sociales. Pasó en la UE, nos está pasando a nosotros. Mi primera duda es que no entendí bien la cuestión de los tiempos sociales y económicos. Me pareció que pretendía que los aspectos sociales fueran delante de los temas económicos o por lo menos al mismo tiempo.

Segunda duda: México, hasta lo que pude ver, tenía un marco muy favorable con relación a los derechos laborales. ¿Cuál era el grado de cumplimiento de esos derechos en México antes del tratado? Y, ¿el tratado hizo, de alguna manera, que decayeran esos valores normativos que tenían?

Tercer aspecto: este fue un tema que se vio ayer en el debate. Me parece cierto aspecto utópico el hecho que los salarios deban ser iguales en todas partes, y si evidentemente no es así, ¿el convenio no hizo que se mejoraran los salarios de México?

Otra duda. ¿Cómo puede haber organismos supranacionales sino existen organismos políticos supranacionales? Es decir ¿Cómo se llega al alcance de un castigo a la empresa? ¿Cuál es la forma jurídica con la que se llega a eso? Y lo último: ¿Usted cree que hubiera sido mejor para México no haber firmado ese tratado?

Pergunta:

[Participante não identificado] Chamou-me a atenção o tema do Seminário: "Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe", mas fiquei me perguntando, cadê o Caribe? Cadê os dados da América Central? Trabalhamos mais o Mercosul, trabalhamos um pouco o Chile, trabalhamos também a questão dos blocos, o NAFTA e, agora, a União Européia. Há também uma lacuna que acho que poderia ser potencializada melhor, é a participação de Cuba. Considero importante incluir a discussão de Cuba nesse processo de integração. Apesar do bloqueio dos Estados Unidos contra Cuba, que devemos repudiar, seria importante essa discussão sobre Cuba. Nesse sentido, gostaria de fazer a pergunta para a Graciela: como é que se trabalha a questão do Caribe e da América Central nesse processo de integração, se há alguma experiência.

Maria Carmem Ferreira:

Quería hacer una consideración. Indudablemente a nosotros nos admira ver como la UE llegó a la situación en que está hoy. Nosotros tenemos el Tratado de Asunción, que se trasformó en el MERCOSUR, que fue firmado por razones políticas por los gobiernos y tuvo un comienzo bastante alentador. A todo el mundo lo alentó el MERCOSUR, incluso a la UE. Hemos tenido varias reuniones juntos y ha alentado mucho. Después entró en una etapa recesiva, porque todo proceso de integración tiene su costo. Y el costo que está teniendo la prosecución de este proceso del MERCOSUR es lo que nosotros no vemos y no sabemos como va a continuar. A mi me llama la atención como Europa tiene la capacidad para sustentar todos esos fondos, como los fondos sociales, los fondos creados para la composición de Maastricht, para la compensación de los países de menor desarrollo, teniendo un crecimiento del PIB bastante bajo. O sea, como, sin un

crecimiento interesante, puede sustentar todos estos costos. Nosotros, solamente estamos sosteniendo la Secretaría General en Uruguay y nada más. Todos los demás organismos -el parlamento, la comisión parlamentaria conjunta, el foro consultivo-, no tienen presupuesto y, entonces, están funcionando en forma muy lenta, muy pesada. La idea es saber si hay una luz en el camino.

Pergunta:

[Participante não identificado] Queria fazer uma colocação sobre todas as falas. Estamos encerrando um seminário de três dias, e considero que foi esquecido um ator muito importante nesse processo de integração latino-americana. É o nosso povo. Pensamos muito em governo, em instituições e em como vamos fortalecer o Mercosul. Um exemplo da força da mobilização desse nosso povo é que, de 1 a 7 desse mês de setembro, mais de 10 milhões de brasileiros, sem obrigação nenhuma, foram às urnas votar num plebiscito organizado pelos movimentos populares e as igrejas do Brasil, sobre a ALCA. Houve mais de 9 milhões e novecentos mil votos contra a ALCA. Houve mais de 9 milhões e setecentos mil votos contra continuar a negociação. Esses são dados muito importantes. Foi um trabalho de mobilização de base, foram feitos seminários, encontros, em todos os lugares, em cidades pequenas, cidades grandes, com sindicatos e associações. O que podemos ver é que, para fortalecer essa institucionalidade do Mercosul, temos que garantir que a participação da sociedade civil, a participação dos trabalhadores e dos empregadores, das nossas organizações. Temos que abrir o debate do Mercosul com a população, para que as pessoas que moram nesses quatro países participem do processo. Só assim, vamos conseguir fortalecer esse processo e conseguir que o Mercosul não se acabe, ou não se torne um Nafta.

Graciela Bensusán:

La primera pregunta se refería a las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo. En general, cada uno de los tres países tiene sus temas normativos, con las diferencias que planteamos. En México existe una ley federal del trabajo y sus reglamentos, entre los cuales se encuentra toda la reglamentación de seguridad e higiene del trabajo. Son normas obligatorias para todas las empresas en el país y para todos los trabajadores asalariados, con algunas diferencias para todos los trabajadores al servicio del estado, pero el conjunto de los trabajadores está protegido por esa ley y esos reglamentos. Ahora, el problema de

la existencia de leyes, insisto, no es un tema en donde México realmente tuviera déficit fundamentales. Tiene problemas serios dentro de la propia legislación, porque yo he dicho que la propia legislación tiene sus propios antidotos para que no se cumpla. No se pudo cumplir nunca, no es una legislación que tiene problemas de cumplimiento reciente por la globalización. Históricamente, desde que se promulgó, estuvo por encima de la capacidad de cumplirla para el desarrollo de las fuerzas productivas. Entonces, generó una serie de distorsiones, una serie de problemas de incumplimiento, mucho más fuertes en la pequeña-mediana empresa que está, en muchos sentidos, alejada de lo que la legislación laboral mexicana establece. Pero el problema no es que no existan las leyes, sino lo que se refiere al cumplimiento de la legislación.

En cuanto al problema de los tiempos, el momento económico de la integración y el momento social, tiene que ver con las fuerzas pro-activas que están impulsando el proceso de negociación. Pero también la calidad de los resultados tiene que ver con el problema de quienes participan y de los equilibrios de los representantes gubernamentales. En el caso mexicano, en el proceso de negociación del libre comercio, los intereses que predominaron fueron los del sector empresarial, no de todo el sector empresarial, sino de algunos sectores dentro de lo que sería el sector empresarial. Hubo quejas muy fuertes de las organizaciones que representan los intereses de pequeñas y medianas empresas que no estuvieron representados y que no sintieron que la calidad del acuerdo debía ser la que se hubiera dado, si hubieran tenido esa participación. Lo mismo sucedió con la participación sindical y de otras organizaciones sociales que no tuvieron ninguna presencia ni ninguna participación en sí. Y esto lo relaciono con la cuestión de los tiempos, la cuestión de quienes participan. Porque el propio Presidente de la República, que en ese momento encabezó la firma del tratado de libre comercio, el Presidente Salinas, años más tarde, sin ninguna vergüenza, reconoció, en la primera plana de un periódico bastante importante, haberse equivocado en los tiempos: si eran tiempos de negociar un acuerdo bilateral en materia migratoria o si eran tiempos de discutir sobre fondos sociales.

Les voy a aportar un dato: en sectores de los EE.UU., dentro del mismo congreso y de los dos partidos, estuvieron discutiendo en que condiciones podrían darse fondos para el desarrollo social a México y llegaron a la conclusión que, en general, toda la población estadounidense estaría dispuesto a sacrificar a través de un nuevo impuesto una parte de sus recursos para mejorar ciertas condiciones en

México. Pero, como muchas encuestas a ellos mismos les habían indicado, estarían dispuestos a hacerlo siempre y cuando hubiera garantías, en ese momento, en México, de que los fondos iban a llegar y se iban a usar para lo que debían ser usados. Porque el problema no es solo que haya fondos, sino qué pasa con los fondos, cómo llegan y cómo se implementan. Obviamente, la posición del gobierno mexicano fue: "no queremos fondos, porque no queremos discutir el tema de la democracia, porque la soberanía está por encima y, por lo tanto, si en México hay una democracia *sui generis* es un problema de los mexicanos, que resolveremos los mexicanos". Esta fue una posición muy clara en toda la negociación, para que no se entrara en este tema. A lo mejor, los fondos no se hubieran conseguido de todas maneras, pero el Presidente Salinas, en ese mismo momento, reconoció que eran tiempos de, por lo menos, haber corregido esas dos cuestiones y haber intentado una forma de integración más completa incorporando estos temas. Los temas sociales hubieran tenido mucho mas espacio que lo que tuvo bajo el principio por el cual se negoció, que como era un acuerdo de nivel comercial no tenían porque entrar los temas sociales. No se trata solo de un problema ideológico, sino que sólo queremos un acuerdo comercial. Porque si nos permiten mandar la producción hacia los EE.UU., no va a haber migración y no vamos a necesitar que los trabajadores crucen la frontera: esto si era un verdadero mito. Fue una cuestión que se perdió y que ahora se intenta recuperar en condiciones muy difíciles por la situación general.

En relación con la segunda parte de la pregunta, efectivamente pienso que hubiera sido conveniente para México no firmar el tratado. Pero, ahora, lo que sí considero que es importante es que el futuro de estos instrumentos, se haga con la participación de la sociedad, que los diferentes intereses que están en juego en la sociedad, los intereses legítimos fundamentalmente, estén representados. Esto porque, evidentemente, en una sociedad hay intereses que son ilegítimos, por ejemplo, intereses de una dirigencia sindical que lo que pretende es preservar sus prerrogativas y su capacidad de corrupción. El mundo sindical mexicano es uno de los más corruptos del mundo, no se conoce experiencia semejante al nivel de corrupción al que se llegó después de setenta años. En ese sentido, creo que el tratado puede ser útil, porque sí es útil la transparencia. Pero hay que discriminar lo que trajo la democracia de lo que trajo el tratado, tanto en lo bueno como en lo malo. Porque no todo se debe al tratado. La democracia, la crisis, también tuvo que ver con las cuestiones malas, la recesión, no todo es

producto de un efecto del tratado de libre comercio. En lo que sí insisto es que, en ese balance entre lo positivo y lo negativo, es muy importante que todos los intereses estén en juego y tengan la oportunidad de ser atendidos, en un proceso que implica una integración con un país en el que están viviendo más de diez millones de mexicanos trabajando en condiciones inhumanas. Obviamente, este es un tema que no podíamos negociar en un acuerdo de libre comercio donde la mercancía que más circula es la mano de obra y no se le da ninguna protección. Este es un enfoque muy claro, de decir que la mano de obra no es una mercancía, por lo tanto, no tenía porque estar en un tratado comercial. Gracias.

Javier Ferrer:

La pregunta que a mí me hacían es ¿de dónde provienen los fondos? ¿Cómo es que se ha aportado tanto dinero? Vamos a ver. Les voy a poner un ejemplo muy gráfico. Yo vivo en el norte de España, muy cerca de los Pirineos, y muy cerca de mi ciudad hay otra más pequeña que quería ser sede de los Juegos Olímpicos de Invierno del año 2010. Pero en el propio presupuesto del ayuntamiento de Jaca, no constaba ni un céntimo para defender esa candidatura, que ahora no se la han dado. Se la han dado a otros, Jaca se ha quedado en el camino. Pues eso es lo mismo. Cuando España entró en la comunidad europea tenía un déficit público brutal. Los presupuestos de España eran deficitarios. Sin embargo, nadie discutió lo que se le tenía que pagar a la Comunidad Europea porque eso era sagrado y que había que entrar en la Comunidad Europea. Ciertamente que las economías europeas en general, a pesar de que se crezca menos, crecen desde un nivel mucho más alto. Entonces, son países muy desarrollados, industrializados, ricos, con unos presupuestos altos, donde lo presupuestado para la Comunidad Económica Europea es un peso relativo, no expresivo. Incluso algunos de nosotros hemos recibido más de lo que hemos aportado en algunos momentos porque esos fondos estructurales revierten a los que lo necesitan. Pero lo que yo quería aportar, con este ejemplo de Jaca, es que de todas las maneras, la cuestión es dar prioridades. Por eso he dicho yo alguna vez aquí, que para hacer algo importante como puede ser el MERCOSUR hay que creérselo. En un momento dado, los gobiernos, los políticos, tienen que optar entre hacer una carretera o dárselo a MERCOSUR, porque creen que el MERCOSUR será en el futuro una cosa importantísima y les va a sacar de mucho de los problemas que hasta el momento tienen, uniéndose con otros. Pero para eso hay que promover un diálogo social,

hay que promover un gran debate en esos países. En España, cuando no integrábamos la CE, absolutamente nadie, ni un solo sindicato, ni un partido político -y había desde el comunista hasta los más de derecha-, ni uno solo dijo: "creo que no debíamos entrar". Nosotros queríamos entrar, decíamos: "queremos ser europeos". Éramos europeos, pero es que hasta que no nos integrásemos a la UE, no nos considerábamos suficientemente europeos. Ahora llevo la corbata de Europa, como he dicho, pero para eso ha habido que tener una obsesión, un convencimiento de que eso era importante y costase lo que costase en los presupuestos generales del estado había que entrar en Europa porque eso era importante. Nosotros no nos arrepentimos en esos momentos, hemos tenido problemas gordísimos, tendremos muchos más problemas en el futuro. La UE no resuelve todos nuestros problemas, pero después de todos estos años, si alguien me dice que quiere salirse de la UE, creo que está loco. Ni aún durante el trauma que ha supuesto en España, y en Europa, el tema del euro, nadie ha dicho: "me quiero salir". Es que eso es un convencimiento popular, es un convencimiento general. Nos hemos convencido que, sin la interacción social, sin la contemplación de los temas sociales no hay integración económica. Luego tendremos que seguir: el parlamento europeo no era nada, lo hemos fortalecido, hay que fortalecerlo mucho más. Ese camino es absolutamente irreversible, iremos yendo, nos iremos adaptando y vuelvo a decir: estamos muy satisfechos de estar en la UE. Y en Europa se está muy satisfecho de estar integrado en un mercado más importante donde podemos tratar a los EE.UU. de igual a igual, porque el euro ahora ya está valorizado, pero no artificialmente por ley, sino porque se han puesto las condiciones económicas para que el euro fluctúe y al fluctuar esté prácticamente igual que el dólar.

Norma Samaniego:

Quisiera hacer una precisión sobre la cuestión de los salarios. Lo que se temía es que, en las áreas vinculadas a la exportación, se hiciera una diferenciación hacia abajo, adoptando salarios distintos a los que rigen en el país. Es decir, que se permitieran salarios de exportación para empresas exportadoras, cosa que no se permite, y que las maquiladoras tuvieran salarios, en promedio, inferiores a otros sectores. Esto no quiere decir que el sector exportador tenga salarios inferiores, de hecho tiene salarios más altos, lo que sucede es que las maquiladoras -y esas tenían un régimen anterior al tratado-, son empresas de ensamblaje, mientras que empresas manufactureras más complejas tienen

salarios más elevados. Ese tipo de diferencias no tiene que ver con el tratado. El último comentario es sobre la migración: creo que es un punto que faltó valorizar en la negociación y, de hecho, se ha reconocido así por el gobierno actual. Se formó un grupo binacional México – EEUU, en el que eventualmente he participado, que hizo una serie de recomendaciones conjuntas a los presidentes Bush y Fox, antes que tomaran posesión, sobre aspectos en los que creímos que era importante avanzar en materia de migración, o sea, sobre como hacer esquemas para regularizar el trabajo y darle mayor protección al trabajador migrante. Ya existe un convenio con Canadá, es bastante limitado pero sé que el trabajador migrante va con seguridad social. Hay vinculación entre la seguridad social de Canadá y México para proteger su familia y se quiere ampliar este tipo de acuerdo a otros estados de la Unión Americana. Ahí no se puede trabajar el conjunto, porque sería muy difícil de administrar, pero sí se quiere entrar con esquemas pilotos y trabajar acuerdos migratorios para determinados estados que tienen fuerte emigración mexicana. Creo que todo esto es ir avanzando sobre la marcha, independientemente que haya sido un acuerdo de libre comercio. Hoy el tema migratorio es muy importante y requiere ser incorporado.

Maria Carmem Ferreira (pergunta):

Le recordaba a Javier que se había planteado la duda de que pasa si no se cumplen las directrices, los derechos. ¿Qué pasa si las directrices anuales que van a los estados no llegan a las metas que fijó la comunidad? ¿Hay una sanción? ¿Qué tipo de sanción? Hable un minuto sobre lo que es el tribunal, la corte, porque creo que esta es una herramienta fantástica para la consagración de los derechos y tiene una jurisprudencia muy rica en una serie de temas.

Javier Ferrer:

En Europa se tiene la idea de que la mejor política social es la buena utilización de las políticas macroeconómicas, que se cumpla con el tratado de Maastricht. Hay una cuestión concreta: no entrará en la zona euro si el país que pretende incorporarse está muy por debajo de esas normas. En España, nos adaptamos a las normas macroeconómicas, porque la mejor manera de crear empleo es que no haya déficit presupuestario, la mejor manera de crear empleo es que no haya deuda pública y la mejor manera de que haya esto es que, en consecuencia, los intereses bancarios estén entre el 5 y el 7%. Estos días habrán visto

que la CE ha llamado la atención a países como Alemania, Francia, Portugal y Grecia porque están a punto de pasarse al 3% y si esto ocurre, esos países no recibirán los fondos. O sea, los fondos estructurales sirven para todo, para ayudar y para coaccionar. Tampoco tengo la sensación de que le preocupase mucho a Alemania que no le pagasen los fondos. El hecho de no cumplir las exigencias le produce un trauma mucho más por lo político. Entonces, indudablemente, si una empresa no cumple las normas laborales, ya tiene una sanción, pero tiene la sanción del propio país, España, pues Europa no se mete en las políticas internas. Las políticas de control de inspección de trabajo es cosa de los países, la UE no interviene.

Del tribunal entiendo poco, sé que es un tribunal importante, que está en Estrasburgo, que está funcionando bien, que se recurre a él en momentos difíciles o en momentos que el mercado no funciona. Hay una cosa muy importante en Europa, que es la defensa de la competencia, que no hemos nombrado. Pero ahí está el tribunal de defensa de la competencia y cualquier subvención especial a una empresa produce sanciones. La libre competencia está absolutamente exigida y prácticamente garantizada. Claro, si queremos una cosa, queremos la otra: la mejor política social es la política macroeconómica, porque que esta funcione hace que se creen empleos, hace que en la economía se hagan inversiones y entonces, eso es lo que si no se cumple, se paga.

Norma Samaniego:

Creo que ha quedado una pregunta en el aire. Preguntaban sobre Centro América y el Caribe y creo que allí hay acuerdos de otro tipo. México ha estado negociando acuerdos de libre comercio con los países de Centro América. Creo que hay una idea muy difundida de que si se está en un bloque no se puede estar en otro y esto es falso. El estar en un bloque no te impide participar en otro. México está en el TLC pero ha firmado un acuerdo con la UE, entonces creo que también esto es válido.