



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

**“LA CLÁUSULA SOCIAL COMO INSTRUMENTO
LABORAL DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL
TRABAJO. SU ORIGEN, CARACTERÍSTICAS Y
EFECTOS JURÍDICOS”**

Memoria Para Optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

ALUMNO: GONZALO GUERRERO YAMAMOTO

PROFESOR GUÍA: CARLOS POBLETE JIMÉNEZ

Santiago, Chile

Octubre de 2003

ÍNDICE

ÍNDICE	2
I. INTRODUCCIÓN	4
II. CAPÍTULO PRIMERO.....	6
“DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO”	6
II.1. CONCEPTO.....	6
II.2. FUNDAMENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	6
II.2.A. Fundamentos Económicos.	6
II.2.B. Fundamentos Humanitarios.....	8
II.2.C. Fundamento Técnico.	9
II.3. FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	10
II.3.A. Normas de Naciones Unidas.	10
III. CAPÍTULO SEGUNDO.....	13
“ALGUNAS NOCIONES SOBRE LAS CLÁUSULAS SOCIALES”	13
III.1. CONCEPTO DE CLÁUSULAS SOCIALES.....	13
III.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	14
III.3. ARGUMENTOS FAVORABLES A UNA CLÁUSULA SOCIAL.....	19
III.4. ARGUMENTOS CONTRARIOS A LA CLÁUSULA SOCIAL.....	20
III.5. LAS CLÁUSULAS SOCIALES ¿ADMITEN PRIORIDADES?.....	23
III.6. CASOS DE ESTABLECIMIENTO DE CLÁUSULA SOCIAL	27
IV. CAPÍTULO TERCERO	30
IV.1. CONCEPTO DE GLOBALIZACIÓN.....	30
IV.2. LA ELIMINACIÓN DE FRONTERAS.....	38
IV.3. LA DEMOCRACIA MUNDIAL.....	40
IV.4. EL GOBIERNO GLOBAL.....	43
IV.5. LAS IDEAS SOCIALES Y LA GLOBALIZACIÓN.....	47
IV.6. LA GLOBALIZACIÓN Y EL DERECHO DEL TRABAJO.....	49
IV.6.A. Los Desafíos.....	50
IV.6.B. Las Respuestas.....	52
IV.6.C. Eficacia de las Respuestas.....	59
IV.7. LA GLOBALIZACIÓN Y LA POLÍTICA LABORAL.....	63

IV.8.	LA CLÁUSULA SOCIAL EN EL MERCOSUR.....	65
IV.8.A.	Normas Constitucionales.....	68
IV.8.B.	Salarios Mínimos de Carácter General.....	69
IV.8.C.	Protección del salario.....	72
V.	CAPÍTULO CUARTO	77
V.1.	NORMAS RELATIVAS A LA LIBERTAD SINDICAL.....	77
V.1.A.	La Libertad Sindical.	77
V.1.B.	Los Convenios Número 87 y 98 sobre Libertad Sindical.	78
V.2.	NORMAS RELATIVAS AL TRABAJO.....	92
V.2.A.	Observaciones Generales.	92
V.2.B.	Convenio Sobre el Trabajo Forzoso u Obligatorio.	93
V.2.C.	Responsabilidad en Materia de Decisiones sobre Trabajo Forzoso u Obligatorio.....	95
V.2.D.	Garantías en el ejercicio del “Trabajo Forzoso”.	96
V.2.E.	Otras Materias.	96
V.2.F.	Convenio Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso.....	96
V.3.	NORMAS RELATIVAS A LA NO DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE EMPLEO Y OCUPACIÓN.....	97
V.3.A.	Convenio N° 111 sobre discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.....	98
V.3.B.	Recomendación N° 111 sobre la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.	100
V.4.	CONVENIO NÚMERO 82 DE 1947 RELATIVO A POLÍTICA SOCIAL.	101
V.4.A.	La Política Social.	101
V.4.B.	El Empleo.	103
V.5.	CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.	105
V.5.A.	El Salario.	105
V.5.B.	El Descanso Semanal.....	110
VI.	CONCLUSIONES.....	113
VII.	BIBLIOGRAFÍA.....	116

I. INTRODUCCIÓN

La idea de establecer un vínculo entre el comercio internacional y los derechos de los trabajadores dista mucho de ser nueva. A raíz de las inquietudes que les causaban las malas condiciones de trabajo en los países exportadores (y sus posibles efectos sobre el volumen y la calidad del empleo), diversos grupos de intereses de los países importadores – a menudo organizaciones sindicales – ejercieron presiones sobre sus gobiernos para que se valieran del acceso al mercado como instrumento para obligarlos a mejorar dichas condiciones. Los gobiernos de los países exportadores se opusieron con frecuencia a esas medidas, y probablemente este asunto sea tan controvertido hoy como lo fue cuando se planteó por vez primera.

A menudo, en diversos países las condiciones de producción son pésimas. En muchos sitios se hace caso omiso de las normas laborales mínimas aceptadas internacionalmente: se utiliza mano de obra infantil en las fábricas, donde se desempeñan tareas peligrosas; no se aplica la legislación del trabajo, y con frecuencia se acosa, se encarcela o se hace desaparecer a dirigentes sindicales.

El progreso incesante de las comunicaciones internacionales ha contribuido a que sea cada vez menor la interdependencia económica de las naciones, pero también a hecho que en los países importadores se perciban más claramente las pésimas condiciones en que se producen ciertos bienes, entre ellos los de exportación. Esto ha llevado a la constitución de grupos destinados a ejercer presión sobre la ayuda internacional – financiera, económica o técnica – que se presta para el desarrollo de los países que toleran esas condiciones de producción. Ahora bien, cuando esos grupos consideraron que los gobiernos

impedían el mejoramiento de la situación, propugnaron además que se adoptaran disposiciones punitivas.

La acción punitiva internacional ha revestido varias formas: desde el boicoteo sindical de una empresa fabricante de bebidas alcohólicas, en cuya filial guatemalteca se secuestraba o asesinaba a dirigentes sindicales, hasta un programa de sanciones económicas contra Rhodesia del Sur, patrocinado por las Naciones Unidas. Por regla general, esas disposiciones han sido adoptadas en función de las circunstancias. No sería así. En cambio, si se estableciera un mecanismo basado en una cláusula social, pues eso equivaldría de hecho a institucionalizar las presiones antedichas.

La finalidad de una cláusula social es mejorar las condiciones de trabajo en los países exportadores mediante la autorización de sanciones en contra de los productores que no cumplan las normas mínimas. La incorporación de la cláusula social típica en un acuerdo de comercio internacional autoriza a limitar o prohibir las importaciones, tanto ordinarias como preferentes, de productos procedentes de países, de ramas de actividad o de empresas en que las condiciones de trabajo sean inferiores a determinadas normas mínimas. Los productores que no cumplen los requisitos mínimos tienen que optar entre la modificación de las condiciones de trabajo y el riesgo de tropezar con mayores obstáculos comerciales en sus mercados de exportación.

La adopción de una cláusula social no está exenta de problemas y complicaciones.

El estudio de su incorporación en el Derecho Internacional del Trabajo, será la materia de la Memoria que ahora comenzamos.

II. CAPÍTULO PRIMERO

“DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO”

II.1. CONCEPTO

Entendemos por Derecho Internacional del Trabajo el conjunto de normas y principios propios del derecho del trabajo, emanados de fuente internacional. El Derecho Internacional del Trabajo constituye, pues, parte del Derecho Internacional Público en cuanto implica la vigencia de un sistema jurídico aceptado por la comunidad internacional. Ahora bien, tales normas o principios pueden o no obligar a los respectivos Estados según concurren los requisitos para ello. Diverso es, por consiguiente, el ámbito del Derecho Internacional Privado del Trabajo, conjunto de normas y principios destinados a resolver los problemas que se presenten con respecto a la aplicación de las normas laborales en el espacio¹.

II.2. FUNDAMENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Dichos fundamentos pueden clasificarse en tres grupos: económicos, humanitarios y técnicos.

II.2.A. Fundamentos Económicos.

La “competencia desleal entre Estados” representó durante más de un siglo el argumento esencial de empresas, hombres de Estado y trabajadores, para el establecimiento de una normativa internacional del trabajo. Se criticaba

¹ ERNESTO KROTOSCHIN, “Instituciones de Derecho del Trabajo”, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1989, página 48.

arduamente, entonces, el “dumping humano” en la comercialización de mercaderías producidas sobre la base de “salarios insuficientes” y “condiciones de trabajo inadecuadas”. Sin embargo, este argumento perdió peso al implantarse más tarde políticas arancelarias proteccionistas, especialmente en diversos países europeos, como también, al comprobarse el costo relativo del trabajo en el proceso industrial. No obstante, el argumento se hizo valer al elaborarse el “Tratado de Versalles” – origen de la Organización Internacional del Trabajo – y continúa empleándose aún por ciertos países industrializados que ven con temor la competencia comercial con las mercaderías provenientes de países del Tercer Mundo, producidas a bajos costos.

Es obvio que la acción en pro de una normativa laboral internacional implica, por otra parte, una determinada concepción de la relación económico-social. A este respecto, numerosas reuniones internacionales de Naciones Unidas y sus organismos especializados han expresado su criterio afín. Dirigiéndose a la Conferencia Internacional del Trabajo en 1941 decía el presidente F. D. Roosevelt: “En los asuntos internacionales, así como en los nacionales, la política económica ya no puede ser un fin en sí misma. Es tan sólo un medio para alcanzar los objetivos sociales”²

En la Séptima Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT celebrada en Buenos Aires, manifestaba, a su vez, el Director General de este organismo: “La idea directriz de esta Conferencia ha sido que el desarrollo de los países de la región requiere que se armonicen la política económica y la social. El desarrollo económico es un requisito previo indispensable de un mayor bienestar.

Pero los programas sociales no debieran concebirse como segunda etapa que sólo habrá de iniciarse algo después de que el desarrollo económico haya elevado sensiblemente el ingreso nacional. La característica esencial de todo enfoque moderno del desarrollo económico es que los objetivos sociales sean parte inseparable del progreso y que la política social se desarrolle a la par de la política económica”³.

Consecuente con estos postulados, pone de manifiesto la necesidad de “que los gobiernos den vigencia inmediata a las normas jurídicos-sociales, adaptándolas a la realidad económica y social en armonía con los Convenios y recomendaciones de la OIT y complementándolas con las medidas de carácter administrativo y financiero indispensables para suprimir las trabas impuestas al desarrollo económico y social de los países”⁴.

Estos principios armonizan, a su vez, con los consignados en la “Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas” que la Asamblea General de la ONU adoptó por unanimidad en 1970.

II.2.B. Fundamentos Humanitarios.

Las deplorables condiciones en que se desarrollaba el trabajo en los comienzos de la era de la industrialización en Europa, contribuyó a motivar la “conciencia internacional” en pro del establecimiento de normas laborales mínimas de carácter universal. Razones, entre otras, de índole humanitaria, movieron, en

² Conferencia Internacional del Trabajo, 1941, Nueva York y Washington D. C., Actas, página 172.

³ “7^a Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo”, Buenos Aires, Abril de 1961, Actas 9^a sesión, página 156.

efecto, en este sentido al propio Daniel Le Grand, empresario francés de mediados del siglo XIX, considerado el precursor de la Legislación Internacional del Trabajo. En 1919 Mahaim, uno de los fundadores de la OIT señalaba, por su parte, que en la base de todo esfuerzo de reglamentación internacional del trabajo se encuentra “una concepción particularmente elevada de los derechos esenciales de la humanidad”. La justicia social constituiría, además, uno de los fundamentos de la paz internacional. En el preámbulo de la Constitución de la OIT se consigna este principio, discutido, sin embargo, entre internacionalistas, muchos de los cuales lo consideran puramente retórico. El refrán latino “si vis pacem cole justitiam” fue escrito, en efecto, en la primera piedra del edificio de la Oficina Internacional del Trabajo con sede en Ginebra. En la denominada “Declaración de Filadelfia”, incorporada en 1946 a la primitiva constitución de la OIT, promulgada a su vez en 1919, se señala textualmente “que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanentemente sólo puede basarse en la justicia social”.

II.2.C. Fundamento Técnico.

Ellos se relacionan con circunstancias tales como la necesidad de reglamentar situaciones de por sí internacionales que de hecho exigen la acción conjunta de diversos Estados (condiciones laborales de los trabajadores migrantes, manipuleo de cargas transportadas de un país a otro, etc.) o bien con

⁴ “7^a Conferencia”, artículo citado, página 241.

la norma internacional como “fuente de inspiración” o “fundamento” de la legislación positiva, aun cuando los correspondientes convenios no sean ratificados por el respectivo Estado, o finalmente, con la mayor estabilidad que en virtud de un fundamento internacional puede llegar a adquirir tal legislación. Ratificado un convenio internacional y, en consecuencia, debiéndose adaptar la legislación positiva a dicho convenio, se hace más difícil, en efecto, la derogación de aquella. Esta circunstancia, suele también, por el contrario y por lo mismo, impedir con frecuencia la ratificación de convenios internacionales del trabajo por los gobiernos.

II.3. FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Aunque las fuentes por excelencia del Derecho Internacional del Trabajo, son los acuerdos de la OIT, organismo fundamental en esta materia, existen también otras fuentes a las cuales nos referiremos brevemente a continuación.

II.3.A. Normas de Naciones Unidas.

Representan preceptos de carácter general, contenidos en los instrumentos emanados de Naciones Unidas relativos a los derechos humanos. Dichos instrumentos son, básicamente, cuatro: a) La Declaración Universal de Derechos Humanos; b) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; c) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y d) El Estatuto de los Refugiados.

a) La Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Este instrumento fue adoptado en la 183^a sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 y consagra, entre otros, los siguientes derechos laborales: no discriminación en el empleo, seguridad social, derecho al trabajo y libre elección del trabajo, protección contra el desempleo, igual salario por trabajo igual, libertad sindical, remuneración equitativa, limitación de la jornada de trabajo, vacaciones, seguros sociales, protección a la maternidad y al trabajo de los menores.

Aunque esta Declaración carece de rigor, en cuanto tal, de fuerza obligatoria, ella constituye un ideal común de todos los pueblos. Como señala, por otra parte, el profesor Santiago Benadava, “el carácter programático de la Declaración no la ha privado de influencia tanto dentro de las Naciones Unidas como de los Estados miembros”⁵.

b) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en Diciembre de 1966 y entró en vigor en 1976. Este instrumento se refiere, entre otros, a los siguientes derechos laborales: no discriminación en el empleo, derecho al trabajo, salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, limitación de la jornada de trabajo, vacaciones, derechos a fundar sindicatos, derecho de huelga ejercido en conformidad a las leyes de cada país, seguridad social, protección a la maternidad

⁵ SANTIAGO BENADAVA, “Derecho Internacional Público”, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986, página 88.

y al trabajo de menores, etc. El Pacto señala, además, que los Estados signatarios se comprometen a presentar informes periódicos sobre “las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos por el mismo” (artículo 16).

c) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Como el anterior, fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1966, y entró en vigor en 1976. En lo que a derechos laborales se refiere, este pacto prohíbe el trabajo forzoso u obligatorio, precisando con rigor el concepto. El instrumento consagra, además, el derecho a fundar sindicatos.

d) Estatuto de los refugiados y apátridas.

El primero se halla establecido en la Convención de 1951 sobre refugiados, que entró en vigor en 1954. Dicho instrumento consagra, básicamente, el compromiso de los Estados signatarios de otorgar a los refugiados condiciones de trabajo y de seguridad social similares a los nacionales (artículo 24). Asimismo, en la Convención sobre el “Estatuto de los Apartidas”, que entró en vigor en 1960, se consignan disposiciones análogas respecto de éstos⁶

⁶ NICOLAS VÁLTICOS, “Derecho Internacional del Trabajo”, Madrid, Editorial Tecnos, 1988, página 160.

III. CAPÍTULO SEGUNDO

“ALGUNAS NOCIONES SOBRE LAS CLÁUSULAS SOCIALES”

III.1. CONCEPTO DE CLÁUSULAS SOCIALES.

La idea de que en los tratados internacionales de comercio figure una cláusula que fije normas mínimas o equitativas de trabajo (denominada “cláusula social”) no es nueva ni mucho menos, pero sí de gran actualidad. El razonamiento en que se funda es aparentemente sencillo: si en un país se tolera que las condiciones de trabajo y de remuneración del personal de las empresas sean deplorables – y habría que definir lo que se entiende por ello –, dicho país podrá exportar sus productos a precios más bajos y obtener así una ventaja ilegítima sobre sus competidores. De ahí que se haya propuesto que en la reglamentación económica internacional se imponga la obligación de garantizar derechos mínimos a los trabajadores.

Esto ha sido calificado de proteccionismo por quienes lo consideran como una forma encubierta, pero eficaz, de oponer obstáculos aduaneros a la importación de mercancías producidas de manera competitiva, sobre todo las procedentes de países en desarrollo. Rebatiendo este argumento, los partidarios de la cláusula social, afirman que ésta no tiene otro objeto que enmendar un abuso; además, ofrece la doble ventaja de mejorar la vida de los trabajadores en los países exportadores y de proteger a las industrias de los países importadores contra una competencia basada en abusos, pues permitiría a esos países evitar cierres de empresas y pérdidas de empleos (lo cual redundaría en beneficio de los trabajadores interesados). Pero – y esta pregunta que se hacen otros no es

nueva – la obstrucción de las importaciones de mercancías producidas a precios más bajos ¿No llevaría a la supresión de puestos de trabajo en los países exportadores (que según la hipótesis son los más pobres)? En otros términos: ¿No es preciso tener en cuenta al respecto los grados totalmente distintos de desarrollo económico y reflexionar sobre el papel que incumbe desempeñar a la cooperación técnica internacional? La pregunta es fundamental, y forma parte de los problemas de la ordenación de las relaciones económicas internacionales y de la conciliación de los objetivos económicos con los objetivos sociales del desarrollo⁷.

III.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

La preocupación de vincular el comercio internacional con las normas del trabajo es muy antigua, sin duda tanto como las propias normas. Ya en 1788 Jacques Necker, banquero y ministro de Francia, escribía que si un país abolía el descanso semanal obtendría indiscutiblemente una ventaja, pero a condición de ser el único en hacerlo: si otros países lo imitaban, se volvería a la situación anterior⁸.

Esta preocupación estuvo también presente en el momento de fundarse de OIT Desde 1919, los objetivos de paz y de justicia social figuran en las primeras líneas del preámbulo de su Constitución. Pero ya en esa misma fecha se hacía hincapié en las consideraciones de carácter económico, pues en el preámbulo

⁷ C. CHARNOVITZ, “La Influencia de las Normas Internacionales del Trabajo en el Sistema del Comercio Mundial: Resumen Histórico”, en Revista Internacional del Trabajo, 1988, página 69.

⁸ NELSON VALTICOS, “Condiciones Sociales de la Competencia”, Ginebra, Centro de Estudios Prácticos de la Negociación Internacional, otoño de 1981, página 49.

también se afirma lo siguiente: “Si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”.

En los primeros años, la OIT concentró su empeño en la adaptación de una legislación internacional del trabajo que confiriera mayor armonía a las reglas de protección social y, en particular, atenuará las diferencias de un país a otro en el costo laboral de los productos. Esta preocupación explica asimismo que ciertos Estados sólo ratificarían convenios de la OIT a condición expresa de que fuesen ratificados también por sus principales competidores, designados nominalmente. Esas reticencias quedaron luego un poco sepultadas en el olvido, o, por lo menos, decayó la importancia atribuida a la cuestión. Ello obedeció probablemente a las dudas que surgieron acerca del peso real de los costos laborales, pues el precio de un producto depende también de otros factores.

Los vínculos entre las normas del trabajo y el comercio internacional volvieron a ser objeto de discusiones al modificarse las condiciones de la competencia. Tal fue el caso, por ejemplo, cuando se estableció el Mercado Común Europeo: la desaparición de las barreras aduaneras y fiscales hizo temer, en efecto, que el elemento laboral incidiera otra vez en mayor grado en el cálculo del costo de un producto. En el párrafo 2^{do} del artículo 68° del tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero figura una cláusula social relativa a la eventualidad de que algunas empresas fijen precios anormalmente reducidos gracias al pago de salarios desacomodadamente bajos en comparación con los que suelen abonarse en la región de que se trate.

A partir de 1955, con motivo de esa misma preocupación, se han efectuado además análisis y discusiones, en particular en la OIT, sobre los aspectos sociales de la integración económica europea. Como es bien sabido, el tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) contiene disposiciones sociales (artículos 117° a 122°). Los Estados miembros de la CEE “convienen en la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso”. Cabe recordar, por último, el debate actual sobre la dimensión social del venidero mercado único europeo. Reiteradas veces se ha manifestado el temor de que algunos países obtengan una ventaja competitiva a causa del costo laboral menos elevado de sus productos. También en este caso se mezclan estrechamente las consideraciones económicas y los motivos sociales en los esfuerzos desplegados para armonizar las condiciones de trabajo vigentes en los doce Estados miembros de la CEE – hoy denominada Comunidad Europea de Naciones –.

La idea de incorporar una cláusula social en un acuerdo económico mundial no es nueva, pero el contexto político y económico en que podría ser llevada a la práctica ha experimentado ahora grandes cambios. Anteriormente, el debate se centraba en los efectos posibles de las normas del trabajo sobre el costo de los productos en países con niveles de desarrollo muy similares. En efecto, los primeros convenios internacionales del trabajo disponían que tales o cuales países específicamente designados, como la India o el Japón, cuyo desarrollo económico se juzgaba entonces menos adelantado, podían aplicar las normas de un modo particular. Hoy, en cambio, se considera que los países del tercer mundo, o por lo menos algunos de ellos, están tratando de conseguir una ventaja decisiva para la

venta de sus productos mediante la adopción de una actitud liberal en materia laboral y la financiación de su despegue económico mediante la restricción de los intereses legítimos de sus trabajadores.

No está de más repetirlo: la diferencia en los grados de desarrollo de los Estados competidores es un aspecto fundamental que a de tenerse en cuenta al buscar una solución a esta cuestión tan debatida. Si han fracasado las propuestas de que en el GATT o en las diversas renovaciones de la Convención de Lomé (concluida entre la Comunidad Europea de Naciones y determinados países de África, el Caribe y el Pacífico) se adopte una cláusula social, es sin duda porque se a hecho caso omiso de esta diferencia fundamental entre las partes contratantes.

Los portavoces de los países en desarrollo se opusieron enérgicamente a esas propuestas, afirmando que las consideraciones sociales invocadas eran en realidad una manera de disimular el proteccionismo. Asimismo, señalaron que los Estados desarrollados no habían ratificado muchos convenios de la OIT; en esas circunstancias, ¿Cómo era concebible que dichas normas fuesen incorporadas en las cláusulas sociales de los tratados comerciales concluidos con dichos Estados? Además, hicieron hincapié en los obstáculos de orden práctico con que tropezaría la aplicación de tales medidas. Los partidarios de las cláusulas sociales replicaron que, lejos de tener efectos proteccionistas, la adopción de normas mínimas de trabajo en los países interesados redundaría en la liberalización del comercio (o, según otros, evitaría la creación de barreras aduaneras) entre Norte y el Sur. Al mismo tiempo, pertenecería a todos los trabajadores del mundo beneficiarse del incremento del comercio y de los intercambios financieros.

Las propuestas antedichas no estaban destinadas a los países industrializados, a pesar de que sus términos de intercambio son más comparables. Por otra parte, cabe señalar que los mismos argumentos respecto de la justicia social habrían podido dar lugar, en ocasiones, a que se incluyeran disposiciones de protección de los trabajadores en los tratados comerciales concluidos con algunos de esos países, como Sudáfrica.

Como quiera que sea, en varios convenios sobre productos básicos figuran disposiciones relativas al respecto de condiciones de trabajo equitativas, a fin de aumentar el nivel de vida de los trabajadores interesados. Así, en el artículo 45°, titulado “Normas justas de trabajo”, del Convenio Internacional del Estaño, concluido en 1981, se enuncia la obligación siguiente:

“Los Miembros declaran que, con objeto de evitar la baja del nivel de vida y la introducción de factores de competencia desleal en el comercio mundial, procurarán mantener normas justas de trabajo en la industria del estaño”.

Bajo el mismo título, el artículo 64° del Convenio Internacional del Cacao, de 1986, reza así:

“Los Miembros declaran que, con objeto de elevar los niveles de vida de las poblaciones y de proporcionar pleno empleo, procurarán mantener, en los diversos sectores de la producción del cacao en los países respectivos, normas laborales y condiciones de trabajo justas, compatibles con su estado de desarrollo, tanto en lo que se refiere a los trabajadores agrícolas como a los trabajadores industriales en ellos empleados”.

El artículo 28° del Convenio Internacional del Azúcar, 1987, titulado “Normas laborales”, estipula lo siguiente:

“Los Miembros garantizarán el mantenimiento de normas laborales justas en sus respectivas industrias azucareras y, en la medida de lo posible, procurarán mejorar el nivel de vida de los trabajadores agrícolas e industriales en los distintos ramos de la producción azucarera y de los cultivadores de caña de azúcar y de remolacha azucarera”.

Nuevamente bajo el título de “Normas justas de trabajo”, el artículo 53° del Convenio Internacional de Caucho Natural, de 1987, enuncia la obligación siguiente:

“Los Miembros declaran que se esforzarán en mantener normas de trabajo que contribuyan a mejorar el nivel de vida de los trabajadores de sus respectivas industrias del caucho natural”.

III.3. ARGUMENTOS FAVORABLES A UNA CLÁUSULA SOCIAL.

Se han esgrimido diversos argumentos a favor de una cláusula social. En primer lugar, se dice que fomentaría una competencia leal entre los exportadores de los países en desarrollo, pues garantizaría que quienes observaran las normas laborales mínimas no se verían perjudicados por su despliegue de esfuerzos en pro del desarrollo social.

En segundo lugar, serviría para que la intensificación del comercio redundara en beneficio de los trabajadores. De no existir esa cláusula, el incremento de la competencia internacional podría desembocar en una “espiral descendiente que destruya las condiciones de trabajo y de vida de los asalariados

en el mundo entero”⁹. Peor aún: los países occidentales contribuirían a la explotación de los trabajadores del Tercer Mundo si no insistieran en que se adoptaran normas laborales mínimas de aplicación mundial. Por último, se afirma que la falta de una cláusula social haría mucho más difícil la lucha contra las presiones a favor de un mayor proteccionismo.

III.4. ARGUMENTOS CONTRARIOS A LA CLÁUSULA SOCIAL.

Ahora bien, los gobiernos de muchos países en desarrollo conciben el problema de otra manera. Consideran que la preocupación de los países desarrollados por las condiciones de trabajo obedece ante todo al buen éxito de las exportaciones de los países en desarrollo y a las presiones cada vez mayores en favor del proteccionismo provocado por el fuerte desempleo en los países importadores. Estiman que la propuesta de una cláusula social es fruto de un proteccionismo encubierto que podría coartar su desarrollo industrial y privarles de una de sus principales ventajas competitivas, a saber, la posibilidad de aprovechar productivamente una mano de obra barata. Se oponen a lo que juzgan ser una injerencia en sus asuntos internos, y les ofende que parezca pedirseles reciprocidad en materia de obligaciones sociales, a cambio de concesiones comerciales.

Se han producido otros argumentos contra la cláusula social: ¿por qué plantear la cuestión de las normas laborales independientemente de los problemas más generales de los desequilibrios estructurales del comercio mundial, en

⁹ G. EDGREN, “Normas Equitativas de Trabajo y Liberalización del Intercambio”, Madrid, Revista Internacional del Trabajo, volumen 98, 2000, página 3.

particular, el de un más amplio acceso a los mercados, creado mediante la reestructuración acelerada de las economías de los países desarrollados, y el de los precios de las materias primas, muchos de los cuales son bajos y siguen estando sujetos a fuertes oscilaciones? Por último, se pregunta por qué algunos de los países que estiman necesario que el comercio internacional quede vinculado a normas mínimas del trabajo conservan relaciones económicas y financieras con países como Sudáfrica, donde no están en modo alguno garantizadas las libertades fundamentales de una gran parte de la población.

Estos argumentos señalan también que hay un elemento de arbitrariedad en la selección de los convenios de la O.I.T. para su incorporación en la cláusula social, habida cuenta de que algunos de los países importadores no han ratificado muchos de ellos. Por ejemplo, hasta una fecha reciente, los Estados Unidos sólo habían ratificado nueve.

Las normas internacionales del trabajo de la O.I.T. consisten en recomendaciones y convenios. La diferencia fundamental entre esas dos clases de normas estriba en que un convenio está destinado a ser ratificado, como un tratado internacional; el Estado que lo ratifica acepta determinadas obligaciones jurídicas, y hay un sistema internacional de control de la manera en que se cumplen esas obligaciones. En cambio, una recomendación no da lugar a ninguna obligación, sino que se limita a enunciar orientaciones para la política y las disposiciones que han de aplicarse en el plano nacional.

Pero volviendo a nuestro tema de las cláusulas sociales, se suele centrar la atención en las normas del trabajo aplicables al sector manufacturero que produce para la exportación, pero no es seguro que esas normas sean las que más

necesitan ser mejoradas. A juicio de Edgren, es probable que una cláusula social bien aplicada logre ejercer una influencia favorable sobre las condiciones de trabajo en el sector estructurado de las zonas urbanas, pero, por otra parte, quizá también ahonde las diferencias entre los trabajadores de ese sector y los ajenos al mismo, que suelen ser mucho más pobres y estar más necesitados de protección. Como lo señala este autor, "los casos más patentes de explotación y miseria no suelen darse en las industrias manufactureras que producen para la exportación. Los peores abusos se cometen por lo general en las plantaciones y en las minas, en las industrias de la construcción y en las pequeñas empresas de servicios, que trabajan enteramente para el mercado interno"¹⁰.

Un problema importante y complejo es el de determinar si una cláusula social impedirá el surgimiento de presiones proteccionistas que quizá aparecerían en ausencia de la misma, o si ante todo reemplazarán un proteccionismo patente por un proteccionismo oculto.

En gran medida, para determinar esto hay que saber si las normas incluidas en una cláusula social elevarían los costos laborales (y la parte que les corresponde en el costo total). Cada una de las normas propuestas tendría que ser estudiada a la luz de este resultado.

El profesor Charnowitz opina que probablemente los efectos de las normas "que garantizan la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva se harían sentir no tanto en los costos de la industria manufacturera, sino sobre todo en los servicios y la agricultura. Las normas relativas a seguridad e higiene del trabajo impondrían nuevos costos en casos excepcionales, pero cabe dudar de que

¹⁰ G. EDGREN, obra citada, página 365.

tuvieran repercusiones significativas en los costos medios de producción en una industria, particularmente si se tienen presentes las diferencias internacionales en los costos salariales por unanimidad”¹¹.

En suma, aplicada de manera rigurosa y universal, una cláusula social podría ser un instrumento eficaz para establecer condiciones de trabajo mínimas y, según se afirma, debería por ello contar con el apoyo de todos los gobiernos que ya garantizan a los trabajadores derechos laborales mínimos. Pero es mucho lo que está en juego, y una aplicación carente de rigor y de universalidad podría constituir un peligro inmediato para la economía y el empleo de esos países, sobre todo si despliegan sus actividades en un entorno muy competitivo y exportan en particular – como es el caso para muchos de ellos – productos de un alto coeficiente de mano de obra. En un mercado de ese tipo, los compradores cambian fácilmente de proveedor, y puede ser arduo recuperar un mercado perdido.

III.5. LAS CLÁUSULAS SOCIALES ¿ADMITEN PRIORIDADES?

No hay un acuerdo unánime sobre las normas laborales que deberían figurar en una cláusula social. Se han hecho al respecto muchas y muy diferentes sugerencias, todas ellas relacionadas con las normas internacionales del trabajo en vigor, pero las seleccionadas entre los 168 convenios de la O.I.T. varían según los autores.

¹¹ S. CHARNOWITZ, “La Influencia de las Normas Internacionales del Trabajo en el Sistema de Comercio Mundial”, Madrid, Revista Internacional del Trabajo, Volumen 107, número 1, 1997, página 79.

La Constitución de la O.I.T. no fija ningún orden de prioridad en lo que atañe a la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Podría considerarse que esto significa que todas las normas adoptadas se sitúan en un plano de igualdad. En efecto, se ha afirmado que la división de las normas internacionales del trabajo en normas mínimas y “otras” normas podría debilitar la fuerza ejecutoria de estas últimas.

Para que una cláusula esté en condiciones de ser aplicada, sus normas tendrían que estar formuladas de manera bastante precisa como para poder comprobar efectivamente si están siendo cumplidas. Sin embargo, quizá esa precisión sea incompatible con otra finalidad de las normas, a saber, su universalidad, esto es, su aplicabilidad a países de estructura social, clima, cultura y grado de desarrollo económico diferentes. De ahí que las normas tengan que ser flexibles, en vez de rígidas, y que a la vez deban fijar objetivos importantes en materia de desarrollo social.

¿Cuáles son las normas que suelen proponerse? El examen de ocho propuestas distintas puso de manifiesto que las tres primeras normas siguientes figuraban en todas ellas y las tres últimas en seis, por lo menos de las ocho:

La libertad sindical (Convenio N° 87: “los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones”).

- 1) El derecho de sindicación y de negociación colectiva (Convenio N° 98).
- 2) La edad mínima de admisión al empleo de los menores (Convenio N° 138).

- 3) La prohibición de toda discriminación en el empleo y la ocupación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, etc. (Convenio N° 111).
- 4) La prohibición del trabajo forzoso (Convenio N° 129).
- 5) La seguridad y la salud en el trabajo.

Sobre todos estos Convenios volveremos en el capítulo cuarto de esta Memoria.

Un segundo grupo de normas fue mencionado por lo menos dos veces en las ocho propuestas. Se trata de las normas referentes a la inspiración del trabajo, el salario mínimo, el descanso semanal, la protección especial de las trabajadoras y el fomento del empleo.

No siempre se percibe con claridad por qué se propuso la inclusión de ciertas normas en una cláusula social y por qué se omitieron otras. Ninguna de nuestras fuentes abundó tanto en la explicación de sus criterios de selección como el Consejo Nacional Consultivo de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos (National Advisory Council for Development Cooperation, NACDC, 1984).

Ese organismo utilizó tres clases de criterios: sociales, jurídicos y aplicación, a juicio de la O.I.T.¹², deberían tener prioridad.

En virtud del criterio social (esto es, el establecimiento de un vínculo entre las normas mínimas y los derechos humanos fundamentales) quedaron descartados los convenios que versan sobre “asuntos administrativos y técnicos y sobre profesiones y oficios concretos”. Quedaron igualmente excluidos aquellos

convenios cuyo contenido podía ser considerado como derivado de otros convenios. La aplicación del criterio social permitió distinguir 12 convenios de importancia fundamental.

Después, había que asegurarse de que ese conjunto de normas mínimas iba a contar con un apoyo suficiente de los Estados para que su aplicación no fuese considerada como una injerencia inadmisible en los asuntos internos. El criterio jurídico que se utilizó para ello fue el de la ratificación por dos tercios de los Estados con diversos grados de desarrollo. Se observó que, de los 12 convenios, tres (los convenios números 29, 98 y 111) cumplían el requisito de los dos tercios en cada grupo de países. También quedaron incluidos los Convenios números 11 (igualdad de remuneración) y 105 a pesar de que, aún cumpliendo el requisito de los dos tercios, no lo satisfacían del todo en el grupo de países de ingresos modestos. Los siete restantes incumplían en el grupo de países de ingresos modestos. Los siete restantes incumplían el requisito de los dos tercios. Sin embargo, tres de ellos, los Convenios números 87, 138 y 122 (política del empleo), se juzgaron demasiado importantes con arreglo al criterio social como para descartarlos.

Por último, el criterio económico sirvió para determinar la observancia de las normas seleccionadas en virtud de los dos primeros criterios podía perjudicar (y en qué medida lo haría) la capacidad de competencia de los países en desarrollo. Se llegó a la conclusión de que, en conjunto, la aplicación de esas normas no acarrearía ningún perjuicio grave para la posición económica internacional de los

¹² Organización Internacional de Trabajo: Boletín Oficial (Ginebra), volumen LXII, 1979, serie A, número especial: Informe final del Grupo de Trabajo sobre Normas Internacionales del Trabajo,

países en desarrollo ni, de manera más general, para sus posibilidades de crecimiento. Así pues, los criterios económico y jurídico llegaron al mismo resultado.

III.6. CASOS DE ESTABLECIMIENTO DE CLÁUSULA SOCIAL

En varias ocasiones se ha intentado establecer una cláusula social, infructuosamente, la Comisión de las Comunidades Europeas procuró incorporar una cláusula social en materia de normas mínimas de trabajo en los acuerdos de cooperación (Convenio de Lomé) con las antiguas colonias de los países de la Comunidad Europea de Naciones: los Estados ACP (de África, del Caribe y del Pacífico). En el preámbulo del último (tercer) convenio ACP-CEE firmado en Lomé en 1984, se mencionó efectivamente el respeto de los derechos humanos, pero no se estipuló la creación de ningún mecanismo de vigilancia o control.

Varios convenios internacionales sobre productos básicos contienen una cláusula social. Por ejemplo, en el Convenio Internacional de Caucho Natural, de 1987, se dispone lo siguiente: “Los miembros declaran que se esforzarán en mantener normas de trabajo que contribuyan a mejorar el nivel de vida de los trabajadores de sus respectivas industrias del caucho natural”¹³. En otros acuerdos (por ejemplo, en el sexto Convenio Internacional del Estaño, de 1981), los países participantes declararon que “procurarán mantener normas justas de

párrafo 3.

¹³ Naciones Unidas: Convenio Internacional de Caucho Natural, 1987, Ginebra, artículo 53, página 46.

trabajo”¹⁴. La formulación más rigurosa es quizá la de la cláusula adoptada en los sucesivos convenios internacionales sobre el azúcar, que dispone lo siguiente.

“Los miembros garantizarán el mantenimiento de normas laborales justas en sus respectivas industrias azucareras y, en la medida de lo posible, procurarán mejorar el nivel de vida de los trabajadores agrícolas e industriales en los distintos ramos de la producción azucarera y de los cultivadores de caña de azúcar y de remolacha azucarera”.

El texto de esas cláusulas es más riguroso que las fórmulas vagas utilizadas en el Convenio de Lomé, de 1984, pero su carácter sigue siendo general:

“Se limitan a una referencia general a condiciones de trabajo justas, sin mencionar disposiciones ni reglamentaciones concretas. No se disponen sanciones especiales ni mecanismos de control en relación con las infracciones. La violación de las normas del trabajo justas en los acuerdos relativos a los productos básicos entraña a lo sumo un procedimiento de queja ante el consejo correspondiente”¹⁵.

Esas cláusulas no zanján muchos problemas fundamentales. Como lo ha señalado Kullman: “¿Quién estará habilitado para interpretar las disposiciones generales y globales, quién decidirá que tal o cual país en desarrollo no aplica normas de trabajo justas?, ¿Qué ocurriría si, en la misma rama de actividad, las distintas fábricas aplican condiciones de trabajo diferentes?”.

¹⁴ Naciones Unidas: Sexto Convenio Internacional del Estaño, Ginebra, 1983, artículo 45, página 28.

¹⁵ ULLUS KULLMAN, “Los Estándares de Trabajo Internacional”, Revista del Mundo del Derecho Laboral, New York, Noviembre de 1990, página 12.

El texto de la cláusula “bilateral” que figuró en un acuerdo firmado en Diciembre de 1983 entre la cooperativa suiza de comercio al por menor “Migros” y la empresa “Del Monte”, proveedora de piña filipina, establecía una base de verificación más sólida.

Dicha cláusula reza así: “El proveedor garantiza a la “Migros” que, para los trabajadores, las condiciones de producción son superiores a la medida tanto en el plano social como en el plano económico”.

Hubo de hecho una verificación. En Febrero de 1987, una comisión, integrada entre otras personas por un diputado suizo y un profesor estadounidense de derecho, acudió a las Filipinas para observar las condiciones imperantes en el país. Comprobó que la cláusula estaba siendo respetada.

IV. CAPÍTULO TERCERO

“EL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA GLOBALIZACIÓN CULTURAL”

IV.1. CONCEPTO DE GLOBALIZACIÓN.

La historia del poco agradable término “globalización” es interesante. Hace sólo unos diez años, la palabra apenas era utilizada en obras académicas o en la prensa popular. De no encontrarse en ningún sitio, la palabra ha pasado a estar en todas partes – ningún discurso político es completo, ni ningún manual económico aceptable, si no contiene referencias a ella –. Su nueva familiaridad ha impulsado un intenso debate en círculos académicos y en la literatura de la socialdemocracia. Se ha señalado con bastante razón que en años recientes la globalización ha estado en el centro de la mayoría de las discusiones políticas y debates económicos¹⁶.

Gran parte de los aspectos de la globalización son controvertidos: cómo debería entenderse el término, si es o no nuevo, y qué consecuencias probables tendrá. Han surgido dos corrientes bastantes opuestas, ligadas hasta cierto punto a posturas políticas divergentes. Algunos sostienen que la globalización es sobre todo un mito, o como mucho una continuación de tendencias ya establecidas hace tiempo. No sorprende que esta postura sea atractiva para aquellos que quieren defender aspectos de la socialdemocracia a la antigua. Para ellos la globalización

¹⁶ JOHANNES KANDEL, “Socialdemocracia Europea: Transformación en Progreso”, Ámsterdam, Friedrich Ebert Stiftung, 1998, página 37.

es un invento de los neoliberales. Una vez que entrevemos el engaño, podemos seguir más o menos como antes. En el otro polo están los autores y políticos que dicen que la globalización es no sólo real, sino que está ya bastante avanzada. En palabras del gurú financiero Kenicche Ohmae, vivimos ahora en un mundo sin fronteras, en el que el Estado-nación se ha convertido en una “ficción” y los políticos han perdido todo poder efectivo¹⁷.

La globalización se entiende comúnmente en su dimensión económica, y, como sugiere su raíz, incluye conexiones que abarcan al mundo entero. En su libro sobre el tema, Paul Hirst y Graham Thompson lo expresan de este modo: “Se afirma que ha aparecido, o que está apareciendo, una economía verdaderamente global, en la que las diferentes economías nacionales, y por ende, las estrategias domésticas de gestión económica nacional, son crecientemente irrelevantes”¹⁸. Estos autores montan una ofensiva contra estos puntos de vista. La mayoría del comercio sigue siendo regional. Los países de la Unión Europea, por ejemplo, comercian principalmente entre ellos. El nivel de exportaciones de la Unión Europea hacia el resto del mundo solo ha aumentado marginalmente en las últimas tres décadas. Mientras que Estados Unidos se ha abierto más, habiendo doblado sus exportaciones durante el mismo período, tal evolución está muy lejos de crear una economía totalmente globalizada. El aumento del comercio dentro de y entre bloques económicos diferentes nos ha devuelto simplemente a finales del siglo XIX. En aquel tiempo, dicen Hirst y Thompson, había, tal como hoy, una economía de comercio liberalizada.

¹⁷ KENICHI OHMAE, “El Fin del Estado-Nación”, Londres, Harper Collins, 1995, página 69.

Este último punto puede, en realidad, rebatirse con bastante facilidad, señala Anthony Giddens¹⁹. Incluso si el período actual fuera sólo una repetición del siglo pasado, seguiría siendo bastante diferente de la época de posguerra del Estado de bienestar keynesiano. Las economías nacionales estaban más cerradas de lo que están ahora.

El cambio más importante es el mayor papel de los mercados financieros mundiales, que operan crecientemente a tiempo real. Más de un billón de dólares se negocian al día en transacciones financieras societarias. La proporción de intercambios financieros en relación al comercio se ha multiplicado por cinco en los últimos quince años.

La globalización económica es, por tanto, una realidad, y no sólo continuación, o reversión, de las tendencias de años anteriores. Mientras que gran parte del comercio continúa regionalizado, si hay una “economía plenamente global” a niveles de mercados financieros. No obstante, la idea de globalización no se comprende si se aplica únicamente a conexiones que son literalmente mundiales y si se considera únicamente, o incluso principalmente, en su dimensión económica. La globalización no es sólo interdependencia económica, sino la transformación del tiempo y del espacio en nuestras vidas. Acontecimientos lejanos, económicos, o no, nos afectan más directa e inmediatamente que nunca. A la inversa, las decisiones que tomamos como individuos tienen, con frecuencia, implicaciones globales. Los hábitos dietéticos de los individuos tienen, por

¹⁸ PAUL HIRST y GRAHAM THOMPSON, *“Globalización en Cuestión”*, Cambridge, Polity Press, 1998, página 49.

¹⁹ ANTHONY GIDDENS, *“La Tercera Vía. La Renovación de la Socialdemocracia”*, Madrid, Editorial Reus, 1999, página 42.

ejemplo, consecuencias para los productores alimenticios, que pueden vivir al otro lado del mundo.

La revolución de las comunicaciones y la extensión de la tecnología informática, están estrechamente vinculadas al proceso globalizador. Esto es así incluso en el terreno económico. Los mercados monetarios que funcionan las veinticuatro horas del día dependen de una fusión de tecnologías satélites e informáticas, que afectan también a muchos otros aspectos de la sociedad. Un mundo de comunicación electrónica instantánea, en el que están implicados incluso los que viven en las regiones más pobres, reorganiza las instituciones locales y las pautas vitales cotidianas. La sola influencia de la televisión es considerable. La mayoría de los comentaristas coincide, por ejemplo, en que los acontecimientos de 1989 en Europa del Este no se habrían desarrollado del modo en que lo hicieron si no hubiera sido por la televisión.

En la dinámica de la mundialización, como la llama Zaki Laïdi, esta globalización de las actividades humanas desempeña un papel esencial, pues justamente por medio de la interdependencia entre actividades es como intervienen las evoluciones más fuertes. Así, la mundialización financiera, que hoy constituye una de las modalidades estructurales más importantes de la globalización, es resultado en gran parte de la alianza entre las telecomunicaciones y la informática, que hasta aquí “trabajaban” por separado. Esta alianza es la que ha hecho posible la revolución del tiempo real, con todas las consecuencias que esto tiene sobre nuestra relación con el tiempo. Tal revolución ha desarrollado y ampliado la lógica de la inmediatez no sólo en el mundo de los negocios, sino en todo el conjunto del campo social. Consecuencia de ello es la

desaparición de toda idea de proyecto en el debate político, pues nadie está capacitado para distanciarse y ver en perspectiva²⁰.

La segunda modalidad de la globalización es la comprensión de espacio, gracias a las mutaciones tecnológicas que permiten suprimir las limitaciones de la geografía. Esta abolición, a su vez, ha sido posible por las evoluciones tecnológicas, pero también por la reducción considerable del costo de transmisión de la información. Esta comprensión del espacio tiene consecuencias políticas, sociales y culturales extraordinarias, pero ambivalentes todas ellas.

La primera se caracteriza por lo que podríamos llamar una inclinación de las dinámicas espaciales hacia las dinámicas temporales. ¿Qué quiere decir esto? Sencillamente que a partir del momento en que la tecnología permite a la mayoría de los actores económicos y sociales aprovechar la comprensión del espacio, la competencia tiende a desplazarse del espacio hacia el tiempo. Si tomamos el ejemplo de la competencia económica, se hace patente que el dominio del tiempo se ha vuelto el factor central de la competencia, pues éste es el que innova con mayor rapidez; el que ocupa las posiciones estratégicas, los segmentos portadores o los mercados solventes. Pero esta redefinición de la relación con el tiempo no afecta solamente el campo de la competencia económica. Todos los debates acerca de la modificación del tiempo de trabajo en los países del Norte tratan de las nuevas interrogaciones sobre los ritmos sociales, sobre las temporalidades sociales. Por ello, dicho sea de paso, en lugar de hablar de la mundialización en general, muchos optan por hablar del tiempo mundial. Ello no sólo porque la cuestión del tiempo está en el meollo mismo de las interrogaciones

²⁰ ZAKI LAÏDI, op. cit. Página 14.

nuevas, sino también por no dar a la globalización el sentido de un fenómeno o de una realidad radicalmente nueva. En efecto, hay que ver la globalización no desde el ángulo de una censura, sino desde el de un momento en que las sociedades humanas remodelan su relación en el tiempo y en el espacio porque han ocurrido ciertos acontecimientos, porque han surgido nuevas legitimidades, porque se han instaurado nuevas relaciones de fuerzas.

Entre estos acontecimientos hay dos que parecen esenciales:

- La aceleración de los procesos de integración económica y financiera a partir de mediados de los ochenta.
- El fin de la Guerra Fría en tanta armazón simbólica del mundo.

Estos acontecimientos valen menos por el potencial de causalidad que de ellos se desprende que por la dinámica de concatenaciones que suscitan. La fuerza y la potencia de la globalización provienen precisamente de esta capacidad de concatenar hechos macro sociales.

La segunda consecuencia se caracteriza por una devaluación del territorio a favor de los lugares. Dicho de otro modo, si el acceso al territorio se ha facilitado, esta igualación de las condiciones de acceso a los territorios coloca a estos últimos en una situación de competencia exacerbada. El mejor ejemplo es el de la competencia entre plazas financieras que, sin embargo, tratan entre sí productos inmateriales y sumamente desterritorializados. Ésta es una de las consecuencias paradójicas de la globalización.

Esta competencia entre territorios se desarrolla en varios niveles: entre grandes regiones del mundo, entre naciones, entre espacios infranacionales y entre empresas. Esto es lo que, en el dominio económico, se llama “atractividad”.

Habr  “atracci3n” de Asia porque su potencial de crecimiento es mayor que el de África; se preferirá a Inglaterra sobre Francia porque su legislaci3n laboral es menos severa; se preferirá México por encima de Nicaragua porque su infraestructura es más abundante y moderna. Esta exacerbaci3n de la competencia entre territorios tiene efectos evidentes de polarizaci3n econ3mica y social. Se puede comprobar casi por doquier en el mundo una tendencia de la globalizaci3n a polarizar los espacios ya polarizados. Pero, al mismo tiempo, se puede calcular que esta exacerbaci3n de la competencia entre territorios puede redistribuir las “cartas” y permitir entrar en el juego mundial a espacios antes olvidados por razones hist3ricas o políticas. Por lo demás, debemos recordar aquí que si la polarizaci3n social y econ3mica puede parecer contradictoria con la idea de un desarrollo armonioso y equilibrado, en cambio, está en perfecta adecuaci3n con la l3gica hist3rica del desarrollo en el mundo.

Pero nos falta abordar un último punto de la dinámica de la globalizaci3n: la creciente interpenetraci3n de las sociedades. También aquí nos enfrentamos a una evoluci3n muy fuerte pero, a la vez, no menos ambivalente. Muy fuerte pues la multiplicaci3n de los nexos individuales y colectivos entre sociedades es un hecho importante, ya sea esos nexos directos (viajes, migraciones, diásporas) o bien mediatizados por imágenes (el fen3meno de las parábola) y por los sistemas de comunicaci3n informáticos.

Esta intensificaci3n de las relaciones sociales mundiales participa así en lo que se podría llamar un “imaginario de la globalizaci3n” en que se reforman tres dimensiones: la sensaci3n de pertenecer a un mismo mundo, el hecho de

reconocerse en formas estéticas o culturales comunes y el hecho de vivir en el tiempo real con el resto del mundo.

La sensación de pertenecer a un mismo mundo se traduce en la convergencia mundial de las agendas nacionales. Dicho de otra manera, en cualquier sociedad en que uno se encuentre, es casi un hecho que se hallarán ahí las mismas comprobaciones, las mismas temáticas reivindicatorias, las mismas dificultades: crisis de la legitimidad del Estado, desregulación económica y social, nacimiento de una sociedad civil, interrogaciones sobre el concepto de proyecto colectivo, nuevo planteamiento de la cohesión social, lucha contra la corrupción, respecto a los derechos del hombre, etc. Como es natural, el orden en que se plantean estos problemas varía mucho. Y también el modo de resolverlos. Pero el hecho mismo de que se pueda considerar pertinente esa agenda tanto en Argentina como en Marruecos, en Suecia en Benin es una dimensión fundamental de la globalización. Esa sensación de pertenecer a un mismo mundo es reforzada por el desarrollo de formas culturales comunes, ya se trate de la World music, de los grandes hoteles, los aeropuertos, los centros urbanos o los servicios de información que todas las ciudades pueden ofrecer al resto del mundo.

Esa sensación de equivalencia, casi de uniformación por la generalización de formas culturales y de mayor accesibilidad a ellas es amplificada, a su vez, por la simultaneidad planetaria. Esta simultaneidad se expresa tanto por medio de los efectos de resonancia que puede tener un acontecimiento sobre, por ejemplo, los mercados bursátiles, cualquiera que sea el nivel de transacciones entre las bolsas, como por lo que podría llamar la mundialización de la cotidianeidad; boda de Michael Jackson, accidentes de aviación, rotura de una represa, etc.

Sin embargo, esos procesos de encogimiento del espacio van acompañados al mismo tiempo por dinámicas de encogimiento de los horizontes. La proximidad planetaria va acompañada por una especie de localismo. De hecho, Mc Luhan estuvo muy inspirado cuando habló de aldea planetaria, pues ésta es, en el fondo, lo que se cree.

IV.2. LA ELIMINACIÓN DE FRONTERAS.

Si observamos con detenimiento la historia, nos daremos cuenta que los Estados-Nación se formaron realmente cuando consolidaron “fronteras” claras, en lugar de los “límites” más imprecisos característicos de los estados más tradicionales. Las fronteras son líneas precisas dibujadas sobre un mapa, que designan el territorio de la nación, y cualquier violación de ellas es considerada como un ataque a la integridad de la nación. Los Estados están volviendo a tener límites más que fronteras, pero no por las mismas razones que en el pasado. Los Estados más antiguos tenían límites porque tenían un aparato político inadecuado; no podían hacer que su autoridad tuviera efecto en sus perímetros externos. Las fronteras de los Estados actuales están convirtiéndose en límites debido a sus lazos con otras regiones y a su integración en agrupaciones transnacionales de todo tipo. La Unión Europea es el prototipo, pero el debilitamiento de las fronteras está ocurriendo también en otras partes del mundo.

La identidad nacional solo puede ser una influencia benigna si es tolerante con la ambivalencia o con la afiliación múltiple. Los individuos que son simultáneamente ingleses, británicos, europeos y que tienen algún sentido general de ciudadanía global, pueden considerar a algunas de éstas como su identidad

dominante, pero esto no ha de evitar necesariamente que acepten también las otras. El nacionalismo xenófobo es lo opuesto: la nación es “una, indivisible”. Es culturalmente proteccionista, asumiendo que la nación tiene un “destino”. Pero las naciones no tienen destinos, y todas las naciones, sin excepción, son “naciones híbridas”. La nación no es algo dado por naturaleza, y por remotas que sean las conexiones que puedan tener con comunidades étnicas anteriores, las naciones son un producto relativamente reciente de la historia. Todas han sido construidas a partir de una diversidad de fragmentos culturales.

Ahora bien, afiliaciones grupales especiales no menoscaban, obviamente, la identidad nacional. Muchas adhesiones que mantienen individuos y grupos, como el barrio o la religión, no chocan inevitablemente con la pertenencia nacional. Debido a su cualidad inclusiva, étnica y, a veces, religiosa, las identidades plantean el mayor problema. Sin embargo, respecto a tales grupos las demandas del multiculturalismo son bastante engañosas. Las identidades étnicas están socialmente construidas como las identidades nacionales. En el ámbito de la etnicidad, como en el del nacionalismo, no hay sangres puras. Por otra parte, el multiculturalismo radical presume la misma comunidad nacional que parece rechazar. La meta de la política multiculturalista es completamente loable, pero esto no puede hacerse sin el apoyo de la comunidad nacional más amplia, o sin un sentido de justicia social que debe trascender las demandas y resentimientos de cualquier grupo específico. “Alberga mucho más el sentido de la equidad de la mayoría de lo que el multiculturalismo aprecia, y ese sentido de la equidad es

susceptible de reducirse si los grupos que hacen demandas rechazan la identidad por la que pertenecen a la misma comunidad que la mayoría”²¹.

Podría afirmarse, por supuesto, que las actuales tendencias sociales socavan la posibilidad de construir la nación cosmopolita. ¿No es acaso una realidad la fragmentación antes aludida, con la identidad nacional desgajándose frente al tribalismo étnico, por un lado, y la desintegración regional de los Estados, por otro?, se pregunta Anthony Giddens. En Europa, Yugoslavia y Checoslovaquia se han subdividido. ¿Quién sabe si Bélgica se mantendrá unida, el norte de Italia se separará del sur o los vascos formarán un estado separado?

Sin embargo no todo es fragmentación. En Alemania, en lugar de dos estados ahora hay uno, y lo mismo acabará sucediendo probablemente en Corea. El “tribalismo” está disminuyendo en algunas áreas y contextos en vez de ir aumentando. Los conflictos étnicos en Irlanda del Norte, por ejemplo, son excepcionales en Europa.

A medida que las fronteras se vuelven más difusas, y las demandas de autonomía local más insistentes, viejas formas de identidad nacional han de ser reestructuradas. La pregunta de ¿Quiénes somos? Deviene confusa, pero presiona, sin embargo, hacia una respuesta coherente.

IV.3. LA DEMOCRACIA MUNDIAL.

A pesar del número cada vez mayor de Estados que hay en el mundo, hoy en día la proporción de países democráticos es mayor que hace treinta años. Algunos arguyen que muchas de las democracias nuevas lo son sólo en la

²¹ DAVID MILLER, “On Nationalism”, Oxford, Claredon Press, 1995, página 416.

superficie, pero permanecen gobernadas por oligarquías que buscan su propio beneficio. Así, en África, los países que formalmente se han transformado en democracias suelen ser corruptos, u sus procesos electorales están manipulados. Las democracias jóvenes en Latinoamérica luchan por sobrevivir ante el desorden social que hay tanto en las ciudades como en las zonas rurales. En Oriente Próximo la mayoría de los países son abiertamente no democráticos, mientras que en Asia, con la excepción de India, la democracia está, con mucho, pobremente desarrollada.

Pero sería un error dar una imagen excesivamente pesimista de la democracia mundial. Las comparaciones detalladas entre países demuestran que la progresión de la democracia es real. Hay buenas razones para suponer que una mayor globalización favorece el desarrollo de la democracia, incluso en las naciones que tienen poca historia a sus espaldas. La globalización se desarrolla a través de nuevos sistemas de comunicación que, junto a los cambios en la vida cotidiana, alteran la relación de los ciudadanos con el Estado. El poder autoritario no es solamente mucho más difícil de sostener que en el pasado; también es más fácil de atacar y disolver.

El desarrollo de la globalización entre los estados puede dispararse con la construcción de formas transnacionales de democracia. Tomarse la globalización en serio significa que la democratización no puede limitarse al ámbito nacional. Pretender la construcción de instituciones democráticas por encima del ámbito nacional no es un objeto utópico. Es un proceso que ya está en marcha, en la Unión Europea. La Unión Europea empezó siendo esencialmente un proyecto de la guerra fría, pero hoy debe verse como una respuesta pionera a la globalización.

Hay una diferencia básica entre la Unión Europea y otras organizaciones como Naciones Unidas. La organización de las Naciones Unidas está compuesta por representantes de naciones soberanas. Pero en la Unión Europea, por primera vez en la historia, naciones individuales han sacrificado voluntariamente parte de su soberanía, legal y sustantiva, para unir sus recursos comunes.

La Unión europea no es un súper Estado-Nación, y no parece probable que vaya a convertirse en algo parecido. Es difícil clasificarla dentro de la terminología política tradicional, precisamente porque es un experimento novedoso, un intento de desarrollar estructuras de gobierno distintas a las que ya existen. Por este motivo, se enfrenta a numerosas dificultades. Puede resultar extraño que se utilice a la Unión Europea como ejemplo de democratización por encima del ámbito de la nación, ya que a menudo se la crítica por su déficit democrático. La unión ha sido en gran parte conducida por la élite política; la Comisión Europea es demasiado burocrática; el Parlamento Europeo carece de influencia; y en la mayoría de los países de la Unión los votantes muestran poco interés en las elecciones.

Pero la Unión Europea, ciertamente, no fue creada contra los deseos de la mayoría de los ciudadanos de sus Estados miembros. Además, puede introducirse un abanico de medidas a corto y largo plazo, que traerían mayor democracia y más legitimidad popular. Algunas de las políticas para democratizar la democracia dentro de las naciones también se puede aplicar directamente a la Unión Europea. Mayor transparencia, erradicación de la corrupción, flexibilización de las jerarquías burocráticas, devolución de parte del poder de Bruselas, elecciones directas para una serie de cargos importantes: éstas y otras innovaciones son factibles y necesarias.

Algunos observadores creen que después de 1989 el mundo podría hacerse cada vez más anárquico. El control que suponía la guerra fría ha desaparecido, y ha liberado una serie de fuerzas en conflicto que ha provocado la desmembración de los Estados-Nación, el colapso del orden civil y múltiples episodios de violencia²². Es verdad que detrás de cada una de las dimensiones más importantes de la globalización acecha una crisis. Más aún, en un mundo de sistemas cada vez más interdependientes, cuando algo va mal, puede ir muy mal. Si el sistema financiero mundial fuera a colapsarse, las consecuencias serían mayores que las del gran crash de 1929. Si el calentamiento global continuase su proceso sin vigilancia, podría ocurrir una gran catástrofe en el clima mundial. Si las diferencias económicas mundiales aumentan cada vez más, el resultado serían enfrentamientos violentos entre los privilegiados y los desheredados.

Pero es la mera existencia de éstas y otras posibilidades catastróficas la que debe hacernos redoblar nuestros esfuerzos para construir instituciones reguladoras mundiales aún más eficaces. Sin ellas, el siglo que empieza podría ser incluso más brutal que el que acaba de terminar.

IV.4. EL GOBIERNO GLOBAL.

El nuevo Estado democrático y la nación cosmopolita están ligados a un campo político mucho mayor, que no puede ser abordado durante más tiempo como meramente “externo”. La nación cosmopolita implica una democracia cosmopolita, funcionando a escala global. Pero normalmente tales cuestiones se

²² ROBERT KAPLAN, “Los Confines de la Tierra”, Barcelona, Flor de Viento Ediciones, 1996, página 38.

mantienen bastante separadas de los debates sobre política nacional e incluso regional. El resto del mundo está lejos, se dice, y tenemos suficientes problemas en nuestra propia casa, mientras que la idea de una democracia superior a la categoría del Estado-Nación es utópica. En el discurso académico, esta separación ha estado formalizada desde hace mucho por la existencia de la disciplina de las “relaciones internacionales”, cuyo ámbito de estudio es precisamente este “campo externo”. En un orden globalizador, sin embargo, tal diferenciación tiene poco sentido.

Algunos dicen que el mundo está retrayéndose del gobierno global, no avanzando hacia ella – la desintegración del mundo bipolar ha generado más desorden que interdependencia –. Aunque reconoce que el “caos global es completamente evitable”, el periodista Robert Harvey afirma que “al acabar el milenio, las semillas del desorden global, incluso la anarquía se están sembrando”²³. El pensador francés Alain Minc ha hablado en términos parecidos de un retorno a una nueva Edad Media, caracterizada por una profusión de conflictos, enemistades y zonas grises carentes de autoridad²⁴.

Sin embargo, en lugar de describir el mundo tal y como es, lo que por el momento es obvio que no hacen, tales interpretaciones deberían contemplarse como distopias, el lado catastrófico de las posibilidades positivas que existen. Considérese, por ejemplo, el impacto de la guerra. Mucha más gente ha muerto en el campo de batalla durante los últimos cien años que en ningún siglo anterior. Si

²³ ROBERT HARVEY, “*The Return of the Strong*”, Londres, Macmillan, 1995, página 15.

²⁴ ALAIN MINC, “*Le Nouveau Moyen Age*”, París, Gallimard, 1993, página 46.

se incluyen las muertes de civiles, una proporción mayor de la población mundial murió en la guerra que en ningún período anterior.

Hay varias razones por las que ya no es irreal decir que la guerra a gran escala entre naciones tiene menos probabilidades de ocurrir en el futuro. El mundo ya no está dividido en dos bloques de poder militarizados. Las fronteras entre naciones han sido fijadas y acordadas en casi todo el mundo por consenso internacional. En la era de la información, el territorio ya no importa tanto a los Estados-Nación como en el pasado. El conocimiento y la capacidad competitiva cuentan más que los recursos naturales, y la soberanía se ha vuelto confusa o múltiple. La democracia se está generalizando, y hay algo de verdad en la idea de que las democracias no van a la guerra entre sí. Finalmente, el mundo está infinitamente más interconectado de lo que nunca lo fuera con anterioridad, incluido el período de finales del siglo XIX.

Ante este trasfondo, ya no es utópico conectar asuntos de gobierno nacional y global, pues ya están íntimamente conectados en la práctica. Bajo la inquietud de los mercados y la fuerza estimulante de la innovación tecnológica ha habido un crecimiento masivo en el número de organizaciones cooperantes que trabajan a nivel global. A comienzos del siglo XX, por ejemplo, habían unas veinte organizaciones gubernamentales internacionales y 180 organizaciones no gubernamentales transnacionales. Hoy hay más de 300 de las primeras y casi 5.000 de las últimas. Hay ya gobierno global y ya hay una sociedad civil global²⁵.

²⁵ DAVID HELD, "Global Transformations: Politics, Economy, and Culture", Cambridge, Polity Press, 1998, página 88.

Hay formas importantes de cosmopolitismo que viene “de abajo”. Grupos como Greenpeace o Amnistía Internacional persiguen objetivos relacionados con la humanidad en su conjunto. Amnistía Internacional, por ejemplo, sigue el principio de “estricta imparcialidad e independencia”, asegurándose de que sus miembros no se involucren en casos en sus propios países. Las ONGs han recogido la llamada reunificadota, convocando una sucesión de cumbres, la mayor de las cuales reunió en Pekín en 1995 a 50.000 delegados.

Los procesos globalizados han transferido poderes de las naciones al espacio global despolitizado. Pero como en cualquier otro entorno social, o incluso en mayor medida dada su importancia universal, este espacio nuevo necesita regulación. La introducción de derechos y deberes: “ubi societas, ubi ius”; “donde hay sociedad, debería haber leyes”²⁶.

En el momento actual hay una disyunción entre gobierno regional y global. Regionalmente, en especial en la forma de la Unión Europea, el tratado de Libre Comercio Norteamericano y otros agrupamientos, la cooperación se está desarrollando en instituciones de gran influencia. Además de la Unión Europea, están la OUA, la ASEAN, la Liga de Estados Árabes, el CARICOM y MERCOSUR. Todas son ejemplo de colaboración social y económica entre países que han tenido divisiones y conflictos en el pasado. A un nivel verdaderamente mundial, por el contrario, las instituciones existentes son todavía intergubernamentales – dependen del acuerdo entre los Estados para funcionar, tienen poco poder para intervenir por sí mismas –. La ONU es específicamente una asociación de

²⁶ ALBERTO TITA, “Globalisation: A New Political and Economic Space”, Mimeo, Università Cattolica del Sacro Cuorem, 1998, página 2.

naciones, como lo son las instancias relacionadas con el comercio y el intercambio económico, la OMC, el GATT, el FMI y el Banco Mundial.

IV.5. LAS IDEAS SOCIALES Y LA GLOBALIZACIÓN.

En la Declaración de Principios de la Internacional Socialista del año 1989, que ya hemos citado, se pueden encontrar los siguientes postulados en torno al tema de la globalización.

Los últimos decenios – dice – se han caracterizado por una creciente internacionalización de los asuntos mundiales, la globalización. Las crisis del petróleo, las fluctuaciones de los tipos de cambio y las oscilaciones de la bolsa se transmiten instantáneamente a todo el mundo, Norte y Sur. Las nuevas tecnologías de la comunicación permiten la propagación mundial de una cultura masiva y que las decisiones financieras de las grandes empresas multinacionales tengan repercusiones inmediatas. Los conflictos nacionales e internacionales están generando considerables y crecientes movimientos de refugiados, de dimensiones continentales e intercontinentales.

La globalización de la economía internacional ha tenido entre otras consecuencias la de romper la división bipolar del mundo propia de la guerra fría. Han surgido nuevas potencias industriales en la cuenca del Pacífico y, hasta los recientes reveses, en América Latina. Hay también nuevas fuerzas internacionales, como China y los países no alineados. La interdependencia es una realidad. Por tanto, es más importante que nunca establecer instituciones multilaterales que confieren al Sur un papel de mayor igualdad bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

A nivel global, la crisis económica y las políticas de estabilización conservadoras han provocado la reaparición del desempleo masivo en muchas economías avanzadas, pero también en el Sur han tenido un efecto arrollador, haciendo desaparecer sus mercados de exportación, agravando la crisis de la deuda y destruyendo los progresos conseguidos. A su vez, este retroceso del Sur, al que se suma la necesidad de pagar una deuda enorme, ha cerrado grandes mercados potenciales para el Norte. Así, la caída del nivel de vida en las naciones deudoras se ha convertido en una causa de desempleo para las naciones acreedoras.

Una nueva economía global debe incorporar a los centros de crecimiento del Sur de forma radicalmente nueva para promover el desarrollo tanto del Sur como del Norte. Los programas para el desarrollo económico y social del Sur pueden y deben ser un medio para impulsar la economía mundial en su conjunto. Estas cuestiones deben presentarse como partes integrales de las estrategias macroeconómicas globales.

En África, la permanencia del sistema de apartheid en Sudáfrica, no sólo constituye un crimen contra la mayor parte de la población de este país, sino que distorsiona las economías de los países de la Línea del Frente, y tiene una repercusión negativa en todo el continente. La lucha por la democracia y los derechos humanos en Sudáfrica, como en todas partes, está íntimamente ligada a la lucha por la injusticia económica y social.

África y América Latina, en particular, tienen que hacer frente a una deuda intolerable que excluye la posibilidad de realizar las inversiones e importaciones necesarias para crecer y crear empleo para una población en crecimiento

acelerado. Una acción global para resolver el problema de la deuda es, por tanto, condición necesaria de progreso, y éste debe ser un objetivo central de la cooperación Este-Oeste para lograr una relación justa entre Norte y Sur.

IV.6. LA GLOBALIZACIÓN Y EL DERECHO DEL TRABAJO.

La sociedad contemporánea vive variados procesos de cambios. En este párrafo trataremos de identificar el papel de las relaciones de trabajo como sujeto y objeto de dos de esos procesos: los cambios económicos y los cambios políticos.

En el actual proceso de cambios económicos se advierte la preeminencia del mercado y la disminución del papel del Estado como regulador y administrador del sistema económico y como operador activo en el mismo. A la vez, existe una creciente globalización de la economía, presidida por los valores propios del mercado y de la libre competencia. A ello se suman impresionantes transformaciones tecnológicas y modificaciones substanciales en los sistemas productivos y en la organización del trabajo.

A su vez, en el actual proceso de cambios políticos se advierte la tendencia a globalizar la vigencia de los valores e instituciones de la democracia, enmarcada en la configuración de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil; en la reforma del Estado, y en los nuevos papeles, espacios y modalidades de participación.

En tal contexto tienen lugar variadas y crecientes interacciones entre esos procesos de cambio y las relaciones de trabajo. Estas son sujetos protagónicos de los cambios y – a la vez – objeto pasivo de ellos. Esas interacciones hacen surgir

importantes desafíos, a la vez que aportan elementos para formular posibles respuestas a esos desafíos, respuestas cuya eficacia resulta determinada, en gran medida, por los cambios operados en las relaciones de trabajo.

IV.6.A. Los Desafíos.

Resulta apropiado mencionar siete principales desafíos nacidos de las interacciones ya evocadas. Ellos se expresan como retos referidos a ciertos temas de interés protagónico y compartido entre las relaciones de trabajo y los procesos de cambio. Su correcto análisis debe comprender lo conceptual y lo fáctico, para asegurar que las decisiones que se adopten conduzcan a la formulación de respuestas eficaces.

a) Redimensionamiento.

Es necesario redimensionar la presencia de lo laboral como uno de los factores que inciden en la obtención de ciertos objetivos y metas de desarrollo, en particular, en lo vinculado al aumento de los niveles de productividad y competitividad interna e internacional, el logro de objetivos de paz social y la profundización y consolidación de los niveles de democracia.

Por ello, una de las dificultades que se deben enfrentar es la determinación del valor relativo del factor trabajo. Por cierto, la selección del método para determinar ese valor relativo también es parte del desafío.

b) Adaptabilidad.

Se deben identificar las ecuaciones equitativas que faciliten la recíproca adaptación de los objetivos y metas de lo laboral con los objetivos y metas de los actuales procesos de cambios.

En otros términos, el reto planteado es lograr que la mencionada adaptabilidad consolide el papel de los cambios y de las relaciones de trabajo en su doble y recíproca función de sujetos y objetos.

c) Revalorización.

Vinculado al anterior, existe el desafío de revalorizar el aporte de las relaciones individuales y colectivas de trabajo a los procesos de cambios económicos y políticos.

d) Flexibilización Protectora.

Es indispensable redeterminar lo concerniente a la naturaleza, expresiones, modalidades y fundamentos políticos y económicos de la flexibilización y de la protección, con especial preocupación por los aspectos desreguladores y desprotectores que puedan resultar de la flexibilización. Esta no debe conducir a la desprotección sino que a redefinir a quién se protege, qué se protege, cómo se protege y quién protege. En otros términos, la flexibilización no debe procurar una “desregulación” que desproteja sino que debe procurar una “regulación” de la protección.

e) Interrelaciones.

Resulta igualmente necesario reevaluar lo referido al carácter e impacto de las interrelaciones entre los actuales cambios económicos y políticos y ciertos elementos claves de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, como las formas de contratación, la determinación y modificación de las condiciones de trabajo y de las remuneraciones, la terminación de la relación de trabajo, la asociación sindical, la negociación colectiva, la participación y la huelga.

f) Precisiones.

Es imperativo precisar el sentido y dimensiones de las interinfluencias existentes entre los cambios y los ingresos, la formación profesional, el nivel y calidad del empleo y la seguridad social.

g) Concertaciones.

Deben concertarse criterios básicos para asegurar una equitativa participación de los sujetos sociales en los procesos de cambio y en los costos y beneficios resultantes.

La legitimación derivada de esa concertación profundizará y consolidará los efectos positivos de los cambios, a la vez que facilitará el tránsito a otras transformaciones que ocurran.

IV.6.B. Las Respuestas.

Entre las posibles respuestas a esos desafíos deben destacarse las siguientes: (a) la revisión del papel que corresponde a cada uno de los medios de

acción disponibles para la elaboración y aplicación de las respuestas; (b) la potenciación de los sujetos sociales; (c) la promoción de la autonomía colectiva; (d) el enriquecimiento de los contenidos y equilibrios en las relaciones de trabajo y (e) el fomento de la participación social.

a) Medios de Acción.

Entre los medios de acción destacan la formulación y aplicación de una política de trabajo, la adopción de las normas protectoras y promotoras que regulan el trabajo, el desarrollo de las funciones propias de la administración pública del trabajo y, finalmente, el desarrollo de las funciones propias de la justicia especializada del trabajo.

La naturaleza de las interacciones entre las relaciones de trabajo y los procesos de cambios, ha dado lugar a transformaciones de los contenidos de cada uno de estos medios de acción. Ellas requieren ser evaluadas para adoptar las medidas que aseguren eficacia y coherencia, a la vez que permitan no sólo responder a situaciones ya existentes sino que, también, prever situaciones. Entre otros términos, es necesario que todos los medios de acción ya señalados faciliten la existencia de reacciones y anticipaciones, de respuestas y propuestas.

De conformidad con lo anterior, en materia de política pública de trabajo es necesario priorizar la definición de sus objetivos y la determinación de los medios de evaluación de sus resultados, especialmente en lo relacionado con los niveles y calidad de la paz social alcanzada.

En cuanto a las normas, se debe dar prioridad a la revisión del papel que corresponde a la heteronomía y a la autonomía social en la composición de la

trama normativa laboral. Ello supone determinar los campos y niveles de actuación de la legislación, de las convenciones colectivas y de los contratos de trabajo. Especial importancia adquiere la revalorización de la negociación colectiva y de sus elementos definitorios: sujetos, materias, niveles, extensión, duración y administración. También es prioritario lo relacionado con las fuentes, particularmente en cuanto a la determinación de su prelación y de los límites de la facultad de disposición de los derechos establecidos en cada una de ellas. Asimismo, se debe revalorizar el papel que corresponde a los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

A la vez, en lo referido a la administración pública del trabajo, es necesario redefinir sus objetivos y funciones, estrategias y recursos. En estas materias tiene creciente importancia la definición de sus funciones tradicionales y nuevas, así como de sus objetivos de promoción y de fiscalización. También se revaloriza la definición y enriquecimiento de los servicios directos e indirectos que la administración pública del trabajo pone a disposición de los usuarios.

En lo concerniente a la justicia especializada del trabajo, se debe asignar prioridad a la revalorización de sus estructuras y funciones para asegurar el acceso efectivo a la justicia, así como para garantizar a las partes la observancia de las normas del debido proceso. Asimismo, es necesario redefinir el papel de la jurisprudencia como fuente del derecho del trabajo.

b) Sujetos Sociales.

Todo parece indicar que la intensificación y perdurabilidad de los múltiples y valiosos resultados positivos de los actuales procesos de cambios, tornan necesaria la presencia y participación activa de los sujetos sociales, esto, las

organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores, en un marco de libertad social que asegure el pleno ejercicio de los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva. Ello requiere el reconocimiento y respeto recíproco entre las partes y entre ellas y el Estado. Tal reconocimiento comprende la aceptación de la existencia de cada uno de ellos, así como la aceptación de la existencia de valores y visiones diferentes y hasta contradictorias.

La presencia y participación creciente de las organizaciones de empleadores y de trabajadores deben orientarse a facilitar el diálogo entre ellas y con el Estado. A la vez, la promoción y ampliación de procedimientos e instancias de diálogo deben estar encaminadas a posibilitar y robustecer la presencia creciente de mecanismos de consulta, colaboración y participación. Respecto de esta última, se deben asignar nuevos papeles y espacios de actuación a la cooperación bipartita y tripartita, revaluándose lo concerniente a las partes, materias, niveles, estructuras y procedimientos.

c) Autonomía Colectiva.

Es innegable la necesidad de ampliar y fortalecer el papel de la autonomía colectiva. También es innegable la existencia de factores objetivos y subjetivos que condicionan su presencia, autenticidad y eficiencia. Entre ellos es necesario que existan – y se reconozcan y respeten recíprocamente – organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores; que existan niveles apropiados de equilibrio de poder de negociación entre las partes; que existan mecanismos apropiados de acceso a la información necesaria para apoyar los diálogos, negociaciones y acuerdo entre las partes, lo que incluye el acceso de las partes a

la información de origen estatal que influye en esos diálogos, negociaciones y acuerdos; que existan interlocutores con actitud positiva hacia el diálogo, la negociación y el compromiso.

La evaluación de la apropiada presencia de esos factores condicionantes requiere tres afirmaciones previas. Primero, la afirmación de que lo heterónimo y lo autónomo no se excluyen sino que son complementarios. Segundo, la afirmación de que la determinación de lo que es propio de la heteronomía y de la autonomía colectiva puede ser revisada a la luz de los cambios que experimente la naturaleza de los asuntos radicados en cada uno de esos ámbitos. Tercero, la afirmación de que la promoción e instalación de los nuevos espacios reconocidos a la autonomía colectiva – en ausencia o presencia insuficiente de los condicionantes objetivos y subjetivos antes mencionados – requiere de la presencia de actuaciones de la heteronomía, ya no como expresión de un intervencionismo que se auto reproduce y fortalece, sino como un intervencionismo para no intervenir, esto es, un neointervencionismo que no tiende a perpetuar la actual relación entre lo heteronómico y lo autónomo, sino que promueve un papel protagónico de la autonomía colectiva.

7

d) Relaciones de Trabajos Idóneas.

En los tiempos de cambio que vivimos es necesario asegurar que las relaciones de trabajo resulten idóneas y funcionales tanto con las exigencias que se derivan de esos procesos de cambio, como con las exigencias derivadas de los principios y objetivos esenciales del derecho y relaciones de trabajo.

Para alcanzar esos equilibrios se deben enriquecer y vitalizar los contenidos de las relaciones de trabajo en el ámbito de la empresa y en los ámbitos supraempresariales.

Al respecto debe subrayarse que las relaciones de trabajo descentralizadas y centralizadas no son necesariamente excluyentes. Por el contrario, dependiendo de la naturaleza de las materias, en ciertos casos resulta aconsejable radicar esas relaciones en el nivel de la empresa o – cuando sea apropiado – en el nivel del establecimiento o sector de éste. En otros casos corresponderá radicarlas en niveles centralizados como los intersectoriales o los referidos a sectores de actividad económica o profesional. Esas relaciones centralizadas, a su vez, podrían existir en ámbitos geográficos como los comunales, provinciales y nacionales. Por cierto, la coexistencia de relaciones de trabajo en diversos niveles hace necesario establecer sistemas apropiados de coordinación y hasta de articulación.

La idoneidad de las relaciones de trabajo requiere de la existencia de “operadores” calificados. Ello supone la permanente capacitación – en las tareas que les son propias y en la comprensión de los contenidos y significados de las relaciones de trabajo – de los trabajadores y sus organizaciones representativas, de los empleadores y sus organizaciones representativas, de los directivos y funcionarios del Estado que intervienen en las relaciones de trabajo y de los jueces especializados que resuelven controversias derivadas de las relaciones de trabajo.

e) La Participación Social.

Las variadas expresiones y modalidades que puede presentar la participación tienen – como elemento común – la existencia de los factores condicionantes objetivos y subjetivos mencionados con anterioridad. A ellos se agrega una consideración no menos importante: la necesidad de tener presente la carga ideológica tradicionalmente asignada a la participación, especialmente cuando ella se radica en la empresa.

Si bien es cierto que la participación ha sido estimada como un medio para alcanzar diversos objetivos de transformación de la empresa y de la sociedad, hoy tiende a poseer una significación diferente. En efecto, en diversos países desarrollados, las modalidades participativas allí establecidas son estimadas como un positivo factor de competitividad y como una ventaja comparativa presente en su economía.

De otra parte, conviene tener presente que la participación – en su doble papel legitimizador y anticipador – permite aumentar certezas y disminuir incertidumbres, elementos fundamentales para aumentar los niveles de estabilidad tan necesarios al desarrollo.

Parece conveniente, entonces, despojar a la participación de su carácter de tema “tabú” y, en consecuencia, identificar las modalidades más apropiadas y adoptar las medidas necesarias para asegurar la presencia de los requerimientos objetivos y subjetivos propios de cada una de ellas.

IV.6.C. Eficacia de las Respuestas.

La magnitud de los desafíos y la eficacia de las respuestas no pueden ser medidas uniformemente. Requieren ser apreciadas en forma matizada, atendiendo a factores que determinan lo más característico de sus dimensiones nacionales e internacionales.

a) Dimensiones Nacionales.

En los ámbitos nacionales los desafíos y respuestas han puesto de manifiesto el progresivo aumento de lo heterogéneo en las relaciones de trabajo. La disminución de las homogeneidades está estrechamente vinculada con ciertas peculiaridades de la empresa, tales como la rama de la actividad económica en que se desenvuelve, el tamaño, el acceso a nuevas tecnologías, las adaptaciones de los sistemas de producción, la naturaleza de la propiedad y de la gerencia, la localización geográfica y su acceso a los centros de abastecimiento y de consumo, las modalidades de financiamiento de sus actividades, la calidad de su sistema de relaciones de trabajo. También se ha manifestado una creciente presencia de lo que es circunstancial y no permanente, así como lo de que no es excluyente sino simultáneo.

Asimismo tienen presencia ciertos efectos paradójales, como la existencia de tendencia hacia la “individualización” del trabajo y hacia su humanización cuyos efectos no siempre resultan equilibrados; la existencia de espacios de marginalidad, exclusión y pobreza junto con indicadores macroeconómicos de creciente desarrollo ; el recurso a relaciones sólo descentralizadas en un marco de

creciente globalización y transnacionalización; la persistencia de conductas autoritarias, paternalistas o contestatarias en un marco de creciente democratizados y de marcada disminución de lo confrontacional.

Lo recién expresado permite afirmar que la eficacia de las respuestas depende de su capacidad para atender tanto lo homogéneo como lo heterogéneo, lo permanente y lo temporal, lo segregado y lo concurrente y que – además – permita evitar los extremos negativos de las paradojas ya anotadas. En consecuencia, esas respuestas no pueden ser únicas, exclusivas no excluyentes. Por el contrario, deben ser múltiples, variadas, concurrentes y fundamentadas en el reconocimiento de la existencia de diversidades que tornan ineficaz toda visión unidimensional.

Las reflexiones anteriores facilitan el análisis de los principales desafíos y respuestas en tres campos básicos: las relaciones individuales de trabajo, las relaciones colectivas de trabajo y el empleo.

b) Las Relaciones Individuales de Trabajo.

Mientras disminuye la presencia de la relación individual de trabajo paradigmática, aumenta la presencia de características que la apartan del modelo preexistente.

La relación individual de trabajo paradigmática presenta las siguientes características principales: es de plazo indefinido, con un mismo empleador, de jornada completa, en el mismo o similar campo de actividad y de especialización profesional, en un mismo lugar geográfico, en los locales de la empresa, con estabilidad relativa en el empleo y protegida por manifestaciones del llamado

Estado de Bienestar que – en materia de seguridad social – principalmente se caracteriza por la existencia del sistema de reparto, de regímenes contributivos y no contributivos, de financiamiento bipartito o tripartito y gestión pública y con participación de los asegurados y aseguradores.

Esas características ceden paso a otras de signo diferente, como resultado de una mayor heterogeneidad de las condiciones de trabajo y salariales; de los nuevos espacios del “ius variandi”, esto es, de la modificación unilateral de las condiciones de trabajo por el empleador; del tránsito de lo anteriormente considerado atípico al campo de lo típico, especialmente en materia de formas de contratación no tradicional – muy particularmente – en los llamados contratos de promoción del empleo y de inserción o reinserción laboral; de las tendencias a reemplazar al Estado de Bienestar por el Estado Subsidiario; del gradual reemplazo de los sistemas de seguridad social por sistemas principalmente caracterizados por su gestión privada y no tripartita, de capacitación y no de reparto, de financiamiento a cargo del trabajador y con expresiones de solidaridad a cargo del Estado.

c) Las Relaciones Colectivas de Trabajo.

Las actuales relaciones colectivas de trabajo presentan dos características principales. En primero, lo que es paradigmático en estas relaciones no sólo se mantiene en el plano teórico sino que se fortalece con la tendencia a aumentar el campo de actuación de la economía colectiva.

Paralelamente existen ciertas tendencias que pueden afectar esas características. De una parte, se tiende a revalorizar las relaciones individuales de

trabajo y a asignarles un mayor protagonismo. A la vez, existe una clara tendencia a revisar la actual dimensión de la facultad para “disponer” derechos, dejándolos sin efecto o renunciando a ellos, redimensionando el papel de las diversas normativas y acentuando los caracteres de la negociación “in peius”.

De otra parte, se observa un decrecimiento del número de trabajadores asociados sindicalmente, así como del número de trabajadores cubiertos por negociaciones colectivas pactadas con organizaciones sindicales. En gran medida, ambas situaciones se explican por los cambios ya enfocados en las relaciones individuales de trabajo, que han restado fuerza a factores aglutinantes que facilitan la organización de quienes tienen las mismas o similares condiciones de trabajo y salariales, a la vez que posibilitan la negociación dirigida al establecimiento de condiciones “comunes” de trabajo.

Como segunda característica se observa que ha disminuido la conflictividad laboral y han ganado mayor presencia las tendencias concertadoras. Tal situación en parte se explica por la desaparición del enfrentamiento político bipolar, en el campo internacional, y por la existencia y aceptación de reglas y procedimientos para la prevención y solución de los conflictos de trabajo. Prueba de ello es que donde no existen sistemas idóneos de prevención y solución de conflictos, como es el caso de las relaciones de trabajo en el sector estatal, tal conflictividad permanece y se manifiesta.

d) Empleo.

Los procesos de cambio han generado variados efectos en los niveles de empleo y en la calidad de los empleos. En ciertos casos han dado lugar a nuevas modalidades de subempleo y han fomentado el trabajo informal.

Los factores de heterogeneidad y sus efectos, han planteado nuevas interrogantes en lo referido a los trabajadores, independientes, temporales, de tiempo parcial, substitutos, de trabajo domiciliario y migrantes. A la vez, tienen mayor presencia instituciones jurídicas como la subcontratación e intermediación laboral.

De otra parte, los procesos de privatización, reconversión, transformación tecnológica y de cambios en los sistemas productivos, condicionan de manera diferente a los esquemas preexistentes en materia de educación y formación profesional, de reciclaje y de adaptación profesional. A la vez, se han producido transformaciones en el sentido y alcances de dos materias de trascendencia: primero, la movilidad ocupacional, geográfica y profesional y, segundo, los sistemas de protección de los ingresos mediante el seguro de desempleo, el acceso a otras prestaciones de seguridad social, el pago de indemnizaciones y – en su caso – el pago de subsidios para facilitar la inserción y reinserción ocupacional.

IV.7. LA GLOBALIZACIÓN Y LA POLÍTICA LABORAL.

Cuando se considera la coordinación de las políticas sociales en el marco de un proceso de integración, no se puede dejar de plantear el tema de los vínculos entre las políticas laborales y los acuerdos multilaterales. Este tema ha sido objeto de estudios y de experiencias concretas en la Comunidad Europea, pero constituye una asignatura pendiente en la agenda de investigación de América Latina y el Caribe.

La relación entre el desarrollo del comercio y las condiciones de trabajo ha despertado interés desde hace varias décadas. Ese interés se ha reflejado en diversos intentos, en su mayoría infructuosos, por vincular el tema de los derechos laborales a la política comercial en el plano multilateral. Pese a la amplia gama de vínculos entre las corrientes de comercio, la inversión y las migraciones, por una parte, y las condiciones de trabajo, por otra, el tema está virtualmente ausente de las normas de comercio internacionales.

En este contexto, revisten particular importancia los problemas de transición y de ajuste y las consideraciones sobre la competencia desleal. En cuanto a los primeros y su relación con los mercados de trabajo, aún existen dificultades en la teoría económica para determinar con precisión los efectos de la integración. En particular, el supuesto de pleno empleo de buena parte de la teoría macroeconómica tradicional elimina de antemano uno de los posibles efectos de los procesos de transición y ajuste, y parte de la base de que los cambios en las estructuras económicas derivados de las modificaciones del patrón de especialización se llevan a cabo sin fricciones. En todo caso, la integración (no sólo regional, sino también a nivel internacional) exige realizar la tarea nada sencilla de promover este procesos de reestructuración, lo cual en buena medida depende de políticas nacionales destinadas a facilitar la incorporación y el retiro de empresas de diferentes sectores, conjuntamente con la promoción de mecanismos financieros y de capacitación que faciliten la reconversión productiva.

El debate sobre la atracción de inversiones o la competencia desleal en el ámbito comercial, que podría derivarse del mantenimiento de condiciones de trabajo o de niveles muy bajos, han surgido algunas controversias. Por una parte,

hay quienes afirman que los países que establecen normas laborales estrictas o salarios altos lo hacen voluntariamente y que, por lo tanto, no deberían considerarse víctimas de países con normas menos estrictas o salarios más bajos. Es más, las diferencias se consideran como un elemento inherente de la división del trabajo y de la especialización a nivel internacional. Quienes sostienen la opinión contraria estiman que las diferencias entre países pueden dificultar la adopción de mejores normas o salarios, puesto que los países que más avances en esa dirección tengan quedarán en desventaja en los mercados mundiales.

IV.8. LA CLÁUSULA SOCIAL EN EL MERCOSUR.

El Tratado de Asunción, de 26 de marzo de 1991 – instrumento fundador del proceso de creación del MERCOSUR - , ignoraba casi totalmente la faceta laboral y social que inevitablemente tiene toda experiencia de integración regional. Redactado por diplomáticos y economistas, el Tratado de Asunción sólo previó normas comerciales y orgánicas, sin incluir en los órganos por éstas diseñados, más que representantes de los poderes ejecutivos de los Estados Partes, y más específicamente, sólo de los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores.

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

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

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

Esta iniciativa fue acompañada de un acto político. El 9 de mayo de 1991, o sea, apenas un mes y medio después de la firma del Tratado de Asunción, los ministros de trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, emitieron la Declaración de Montevideo, en la cual: (a) señalaban la necesidad de atender los aspectos laborales del MERCOSUR, para asegurar el proceso de integración que fuera de un mejoramiento efectivo de las condiciones de trabajo; (b) proponían la creación de un subgrupo de trabajo sobre asuntos laborales, dentro de la estructura orgánica del MERCOSUR; y (c) sugerían que se estudiara la posibilidad de adoptar una carta social del MERCOSUR. Sin decirlo, la Declaración dejaba en evidencia que el Tratado de Asunción no sólo había desplazado a la ciudadanía y a las organizaciones sindicales, sino que incluso había desplazado a los mismos órganos gubernamentales específicamente competentes en la materia laboral.

La “ofensiva” sociolaboral obtuvo su primer fruto en ese mismo año, cuando el Grupo Mercado Común, creó por resolución 11/91, el Subgrupo de trabajo 11,

sobre “Asuntos Laborales “, que más tarde se denominaría de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”.

El MERCOSUR no ha generado por el momento, un derecho laboral supranacional o internacional propio, aunque el “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000” estableció que la evolución del proceso de integración demanda el examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales. Bajo este sentido, adoptó un acuerdo en el que se recomienda revisar los aspectos centrales de la política salarial de los trabajadores en estos cuatro países, de suerte de proteger a los trabajadores en este sentido.

De esta manera se han tratado de aunar criterios en cuanto a la protección de las remuneraciones de los trabajadores del MERCOSUR, lo que podría significar una forma de “cláusula social”.

En los cuatros países que conforman el MERCOSUR, a saber, Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay, se dan – por lo menos en teoría – todo el elenco de métodos de fijación de salarios que habitualmente se analizan en los distintos modelos que ofrece el derecho comparado.

Al efecto del examen de las particularidades que presentan los diferentes países, parece conveniente distinguir entre los métodos de fijación del salario mínimo en sentido formal, vale decir, aquél mínimo por debajo del cual no puede retribuirse el trabajo subordinado y aquéllos otros que prevén la fijación de remuneraciones que superan ese límite ²⁷.

²⁷ AMÉRICO PLÁ RODRÍGUEZ, “El Salario en el Uruguay”, Montevideo, Tomo II, Editorial M.B.A., 1955, páginas. 98 a 113.

Generalmente, estos últimos establecen niveles por ramas de actividad, sectores profesionales o empresas, referidos a categorías de trabajadores.

Existen además regulaciones o estatutos para algunas profesiones que imponen modalidades de remuneraciones de carácter preceptivo²⁸.

El contrato individual de trabajo puede superar las remuneraciones mínimas establecidas por los distintos regímenes, por cuanto al presente no parecen existir en la región topes máximos salariales, sin perjuicio de las pautas sobre aumentos determinados por las políticas económicas de los gobiernos.

Finalmente, corresponde señalar que, aún en los casos de fijación de salarios mínimos de alcance nacional, en los hechos, el acuerdo individual puede prevalecer, desconociéndose ese mínimo formal, como sucede en Paraguay, en que existiría un 58% de trabajadores percibiendo montos inferiores²⁹.

IV.8.A. Normas Constitucionales.

Las Constituciones de los cuatro países incluyen normas referidas a la remuneración; las más modernas (Brasil y Paraguay) contienen disposiciones explícitas respecto a los caracteres o modalidades del salario que deben ser garantizados.

En cuanto a los métodos de fijación, solamente la Constitución brasileña establece que el salario mínimo de trabajadores rurales y urbanos debe tener carácter nacional y ser fijado por ley, con ajustes periódicos que preserven su

²⁸ VÍCTOR RUSSOMANO, "Curso de Direito do Trabalho", Editorial Juruá, 4^a Edición, Curitiba, 1991, páginas 351 a 363.

poder adquisitivo. La doctrina y la práctica parecen indicar que esta última facultad es de competencia del Poder Ejecutivo, dentro de sus potestades reglamentarias:

Las demás Constituciones no contienen expresa mención a cuáles deben ser los procedimientos para fijar el salario mínimo vital y móvil (Paraguay), la “retribución justa”, “el salario mínimo, vital y móvil” (Argentina), o la “justa remuneración” (Uruguay).

El derecho a concertar convenios colectivos es reconocido por las constituciones de Brasil, Argentina y Paraguay. En el Uruguay la doctrina ha considerado que se encuentra implícito, al consagrarse en el texto constitucional el derecho de huelga y el de sindicalización.

De manera que, la fijación de salario mediante procedimiento de negociación colectiva ha sido admitida en las normas de mayor rango jerárquico de los cuatro países.

IV.8.B. Salarios Mínimos de Carácter General.

Brasil es el único país en el área que fija el salario mínimo nacional mediante ley. Antes de la reforma constitucional de 1988, tenía carácter regional.

La ley N° 8.222 de 5 de noviembre de 1991, fijó el salario mínimo nacional, excluidos los servidores públicos, y previó la integración de una Comisión Técnica – integrada por representantes de diversos Institutos y Organismos Públicos con el cometido de definir: (a) la composición del conjunto de bienes y servicios que satisfacen las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias (vivienda,

²⁹ RAMIRO BARBOZA, “Aspectos Laborales en la Integración Regional”, relatado en el “Seminario

alimentación, salud, educación, ocio, vestimenta, higiene, transporte y previsión social); (b) los criterios de revisión periódica de esa composición; (c) la metodología de ajuste mensual de esos bienes y servicios.

Sobre la base de los electos determinados, por esa Comisión, deberá elevarse un Proyecto de Ley que permita fijar el valor, la composición y reajuste de esa Canasta Básica.

Hasta tanto la ley no sea promulgada, se prevén fórmulas de reajuste según INCP y porcentuales de recuperación.

Como ha sido tradicional en el Brasil, a partir de la política salarial centralizada instaurada por el régimen militar desde 1965, la ley N° 8.222 prevé un complejo sistema de reajustes, según las distintas fechas – base, esto es, la de los últimos aumentos, con tasas diferenciales, según franjas salariales³⁰.

En Argentina, el Consejo Nacional de salario Vital, Mínimo y Móvil – organismo de integración tripartita – fijaba desde 1965 el salario mínimo de los trabajadores de la actividad privada, excluidos los domésticos (ley 16.459 del 12 de junio de 1964). Actualmente, la Ley N° 24.013 del 5 de diciembre de 1991 lo ha sustituido por el Consejo Nacional de Empleo Y Productividad y Salario Mínimo Vital, integrado por dieciséis representantes de los trabajadores – públicos y privados – dieciséis de los empleadores, dos del Estado, dos de las Provincias y doce del sector privado, y un Presidente, designado por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que puede tener facultades decisorias en caso de no adoptarse resolución por mayoría de dos tercios. La ley establece, además, que el Presidente

Italia – MERCOSUR “, Biblioteca de Derecho Laboral, N° 13, Montevideo, 1992, página 21.

leudará respecto a los puntos de controversia (artículo 137), potestad que ha sido criticada por la doctrina³¹.

Sus cometidos son: (a) determinar periódicamente el salario mínimo, vital y móvil; (b) aprobar lineamientos, metodología, pautas y normas para definir la canasta básica, como elemento de referencia. La fijación del salario mínimo deberá hacerse teniendo en cuenta los datos de la situación socio – económico, los objetivos del instituto y la razonabilidad de la adecuación entre ambos (artículo 139).

En Paraguay, el Código del Trabajo prevé la fijación cada dos años del salario mínimo por zonas, industrias o trabajos similares, por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Consejo Nacional de Salarios. En el anterior Código del Trabajo, era competente el Consejo Nacional de Coordinación Económica.

Dicho Organismo Gubernamental establecía un mínimo urbano y otro rural, de efectividad. Actualmente, se mantendría esta situación.

En Uruguay, el Decreto Ley N° 14.791 del 8 de junio de 1978 ha otorgado al Poder Ejecutivo amplias facultades para fijar salarios por decreto. El salario mínimo nacional ha sido fijado consecuencias variables – generalmente cada 4 meses – y se rige para todos los trabajadores de la actividad privada que no tengan fijada una remuneración superior por aplicación de otros métodos.

Es interesante destacar que, tanto en Brasil como en Argentina, se prohíbe tomar el salario nacional como índice de referencia para fijar otras prestaciones de

³⁰ VÍCTOR RUSSOMANO, “Perspectivas de las Políticas Salariales Brasileñas en la Segunda Mitad del siglo XX”, Editorial Siglo XX, Sao Paulo, 1994, página 318.

³¹ JULIO MARTÍNEZ VIVOT, “Elementos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, 3ª Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1992, página 218 y siguientes.

carácter legal o convencional. En cambio, en Uruguay, el salario mínimo nacional es una variable con efectos extensivos a otros beneficios legalmente regulados, tanto en el ámbito de la seguridad social como de remuneraciones accesorias de los funcionarios públicos.

De acuerdo al informe de un instituto privado argentino (FIEL) los salarios mínimos en dólares en los cuatro países a junio de 1995 eran: Paraguay, 131.75; Uruguay 68.06; Brasil 67.58 y Argentina 48.38. sin embargo, debe tenerse en cuenta que mientras en Argentina, Brasil y Uruguay, tales salarios son mínimos absolutos, en Paraguay es casi la única tarifación que es considerada más bien como una aspiración que como un derecho efectivo, para la mayoría de los trabajadores.

IV.8.C. Protección del salario.

a) Medios tradicionales de protección del salario.

a.1. Créditos Amparados.

Las distintas legislaciones presentan semejanzas: tienen un amplio concepto, en cuanto incluyen “todos los créditos resultantes del contrato de trabajo” y las indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores a la finalización de la relación del empleo.

En los casos de Argentina, Brasil y Paraguay la extensión de la protección tanto a los créditos como a las indemnizaciones resultan a texto expreso. En Uruguay, la norma legal se refiere únicamente a “créditos”, pero la doctrina en

aplicación, seguida por la jurisprudencia, ha entendido que se trata de un concepto amplio que, por lo tanto, incluye también las indemnizaciones derivadas de la finalización del contrato de trabajo.

a.2. Riesgos Comprendidos por la Protección.

La situación es similar en los cuatro países en cuanto alcanzan a todas aquellas situaciones que pueden aparejar la frustración de los derechos del trabajador al cobro de sus créditos: concordato, quiebra, concurso, liquidación judicial, etc. Salvo en los casos de Uruguay y Paraguay los sistemas a estudio no requieren el reconocimiento judicial del crédito no controvertido para poder hacer efectivo el mismo.

a.3. Mecanismos de Protección.

a) Con matices, está establecido en todas las legislaciones, la irrenunciabilidad, intangibilidad e inembargabilidad del salario. Matices que se refieren en lo esencial a los porcentajes en que el salario puede ser objeto de embargo.

b) En general, se establece la responsabilidad solidaria para los casos de subcontratación, salvo los casos de Paraguay y Uruguay en que se establece la subsidiariedad.

c) Otras medidas de protección atienden que el pago sea en moneda de curso legal, limitándose el pago en especie o en cheques. En tal sentido, el artículo 105 de la Ley de Contrato de Trabajo de Argentina, establece un pago en especie no más de 20%; el artículo 458 de la Ley de Contrato de Trabajo de Brasil

señala que el pago en especie debe ser “justo y razonable”; en efectivo no debe ser inferior a 30%; en Paraguay el artículo 231 del Código del Trabajo y el 92 de la Constitución señala que el pago en especie debe ser “justo y razonable”. El salario vital mínimo y móvil “igual salario, igual remuneración”; en el artículo 110 del Código del Trabajo Uruguayo se establece que el pago en especie debe ser “justo y razonable”.

Otras medidas de protección fijan los días, horas y lugares de pago; limitan los adelantos (en Argentina están permitidos hasta el 50%, en Brasil están prohibidos los intereses sobre adelantos, y en Paraguay derechamente están prohibidos los anticipos).

Otras medidas de protección incluyen exigencias formales en los recibos de pago para tener poder cancelatorio; admiten la corrección monetaria de los créditos salariales a fin de garantizar su poder adquisitivo; limitan las compensaciones a los créditos del empleador contra el trabajador.

a.4. Funcionamiento de los Privilegios. Fuero de Atracción

Las diferentes legislaciones presentan distintas soluciones:

- i) En Argentina se establecen dos formas de privilegios: especiales y generales, en función de los bienes sobre los cuales recaen.

Los privilegios especiales tienen por objeto “los créditos por remuneraciones debidas al trabajador por seis meses y los provenientes de indemnizaciones por accidente del trabajo, antigüedad o despido, falta de preaviso y fondo de desempleo” recaen sobre “las mercaderías, materias primas y maquinarias que integran el establecimiento donde haya prestado servicios el

trabajador” o que sirvan para la explotación de que aquél forma parte o sobre el precio del fondo de comercio, el dinero, títulos de crédito o depósito en cuentas bancarias o de otro tipo que sean directo resultado de la explotación”.

Los créditos que gozan de privilegio especial son preferentes a cualquier otro que recaiga sobre los mismos bienes con excepción de aquellos que posee el acreedor prendario por saldos de precio o de lo adecuado al retenedor por razón de las mismas cosas si fueran retenidas.

- **Derecho de Pronto Pago.**

Se establece asimismo el pago prioritario por parte del síndico – autorizado por el Juez del concurso – de aquellos créditos que gozan de privilegio especial, sin necesidad de sentencia judicial o verificación del concurso, salvo que dichos créditos no surjan de la documentación laboral o fueren controvertidos en su subsistencia o legitimidad.

Los privilegios generales tienen por objeto las remuneraciones y subsidios familiares debidos al trabajador por más de seis meses y los créditos provenientes de indemnizaciones por accidentes de trabajo, por antigüedad, despido o falta de preaviso, vacaciones, sueldo anual complementario, los importes de fondo por desempleo y cualquier otro derivado de la relación laboral, recaen sobre la totalidad de los bienes del deudor, y sólo ceden su preferencia ante los créditos de naturaleza alimentaria.

b) En Brasil los salarios e indemnizaciones gozan de un privilegio especialísimo en caso de quiebra del empleador y prefieren a los créditos tributarios federales, estatales o municipales, a los créditos que gozan de

garantía real y a cualquier otro privilegio especial o general y sólo ceden ante las indemnizaciones por accidentes del trabajo.

No necesitan de pronunciamiento habilitante de la Justicia del Trabajo – salvo controversia – para hacerse efectivos. La discusión doctrinaria se presenta entre quienes sostienen que la ejecución del crédito laboral es alcanzada por el fuero de atracción de la quiebra y quienes sostienen que el juicio universal de quiebra no alcanza la ejecución de los créditos laborales no sujetos a prorrata.

c) En Paraguay se establece que los créditos laborales y las indemnizaciones en dinero a que tengan derecho los trabajadores a la finalización de sus contratos se considerarán singularmente privilegiados y serán pagados, previo el reconocimiento formal que se hiciera de los mismos, con independencia del concurso, la quiebra o sucesión. Este “privilegio singular” implica la preferencia aún sobre los acreedores hipotecarios o prendarios.

d) En el caso uruguayo establece un privilegio de primer grado – en cuarto lugar – sobre salarios e indemnizaciones sobre los salarios del año anterior al concurso o de los seis meses anteriores a la quiebra. La preferencia funciona en los casos de quiebra, concurso y situaciones asimiladas, discutiéndose en la doctrina y jurisprudencia la preferencia sobre los créditos con garantía hipotecaria o prendaria.

b) Fondos de Garantía.

Los fondos de garantía contra la insolvencia patronal están previstos únicamente en la legislación argentina, más ante la carencia de reglamentación, los mismos por ahora son sólo una norma programática.

V. CAPÍTULO CUARTO

“CONTENIDO DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES SEGÚN LA OIT”

V.1. NORMAS RELATIVAS A LA LIBERTAD SINDICAL.

V.1.A. La Libertad Sindical.

El principio básico sobre esta importante materia está consagrado en el artículo 2° del Convenio número 87 de 1948, texto fundamental, que expresa. “los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como la de afiliarse a estas organizaciones con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

El preámbulo de la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia también se refieren, respectivamente al “reconocimiento del principio de libertad sindical” y “de asociación”.

En cuanto a los instrumentos específicos de la OIT y no obstante los esfuerzos realizados por la Organización desde sus inicios para pronunciarse al respecto, cabe señalar que sólo en los años 1948 y 1949 lograron concretarse principios generales definitivos sobre la materia, expresados, respectivamente, en los convenios números 87 y 98. Las serias divergencias sobre la naturaleza del sindicalismo, surgidas hasta entonces en el ámbito internacional, explican que sólo en esos años hayan podido materializarse tales normas.

V.1.B. Los Convenios Número 87 y 98 sobre Libertad Sindical.

Los mencionados convenios constituyen los instrumentos internacionales fundamentales emanados de la OIT sobre la materia. El primero de ellos, relativo a la “libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización”, fue aprobado en la 31ª Conferencia General de la OIT, celebrada en San Francisco en 1948, entró en vigor el 4 de julio de 1950. El segundo, relativo a la “aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva”, fue aprobado en la 32ª reunión de la Conferencia General de la OIT, celebrada en Ginebra en junio de 1949 y entró en vigor el 18 de julio de 1951.

Cabe señalar que ambos convenios tienden al reconocimiento de los correspondientes derechos, fundamental y respectivamente, frente al Estado (Convenio 87) y frente a los empleadores (Convenio 98).

a) El Convenio Número 87.

El principio de Libertad de Asociación como un medio de reestablecer el equilibrio entre el factor trabajo y el factor capital había sido previsto, ya, en 1919. Es así como una parte del preámbulo de la OIT se contempla “la afirmación del principio de Libertad Sindical”. No obstante, llegó a ser evidente que la organización no podía limitarse a una simple declaración de principios, pues habían Estados que, o negaban el derecho de asociación o nada hacían para hacerlo efectivo. Sin embargo, la situación política, dificultades de orden técnico y el problema de conciliar el principio de la libertad sindical con el principio de la

legalidad para todos los habitantes de un país, hicieron fracasar las tentativas de la OIT.

Sólo después de la Segunda Guerra Mundial la OIT pudo realizar este programa, cuando de acuerdo con la ONU, elaboró diversos instrumentos, como la Convención sobre “La Libertad y Protección del Derecho Sindical “, y La Convención sobre el “Derecho de Organización y de Negociación Colectiva”³².

El Convenio N° 87 se refiere a los siguientes principios de la “libertad sindical”: (a) Reconocimiento general del derecho de sindicación; (b) Concepto de “organización”; (c) Constitución de las Organizaciones, elección de sus representantes y derecho a formular los programas de acción de aquéllas; (d) Federaciones y Confederaciones y afiliación a organizaciones sindicales internacionales; (e) Adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones y respeto a la legalidad; (f) Garantía de no disolución de las organizaciones por la vía administrativa, y (g) Otras garantías.

- **Reconocimiento General del Derecho de Sindicación.**

Se encuentra establecido en el artículo 2° del Convenio N° 87, el que textualmente dispone: “los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

El texto transcrito implica, entre otros, el principio varias veces reiterado por la OIT de que el derecho a sindicación abarca tanto a los trabajadores del sector

privado como del público, sin distinción de credo, sexo, color, opinión política o nacionalidad. Al elaborarse el convenio 87 quedó, en efecto, claramente consignado entre sus antecedentes que “no sería equitativo establecer, desde el punto de vista de la libertad sindical, una distinción entre los asalariados de la industria privada y los trabajadores de los servicios públicos, puesto que los unos y los otros deben tener la posibilidad de asegurar, mediante la organización, la defensa de sus intereses³³.”

“teniendo en cuenta la importancia que reviste para los empleados al servicio del Estado o de las autoridades locales el derecho de construir o registrar sindicatos, la negociación del derecho de sindicación a los trabajadores al servicio del Estado es incompatible con el principio, generalmente admitido, de que los trabajadores, sin ninguna distinción, tienen derecho a constituir, sin autorización previa, los sindicatos de su elección³⁴.” En cuanto a la “autorización previa”, en rigor ella no está relacionada con las “formalidades de constitución del sindicato”, sino más bien con el criterio de acuerdo al cual la autoridad podría impedir dicha constitución. “El principio de la ‘libertad sindical’ podría llegar a ser muchas veces letra muerta – ha dicho el Comité – si para crear una organización los trabajadores y los empleadores hubieran de obtener un permiso cualquiera, ya revista la forma de una licencia para fundar la organización sindical propiamente dicha, de una sanción discrecional de sus estatutos o de su reglamento administrativo o de alguna autorización previa indispensable para proceder a su creación. No

³² LUIS WINTER IGUALT, “La Organización Internacional del Trabajo y los Derechos del Hombre”, artículo publicado en la Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Valparaíso, N° 1, marzo de 1971, páginas 245 y siguientes.

³³ Conferencia Internacional del Trabajo, 30ª reunión, Ginebra 1947, Informe VII, página 107.

obstante, si bien los fundadores de un sindicato tienen que observar los requisitos de publicidad u otros análogos que pueden regir de acuerdo con determinada legislación, tales requisitos no deben equivaler prácticamente a una autorización previa ni constituir un obstáculo para la creación de una organización hasta el punto de constituir en los hechos una prohibición pura y simple. Aun cuando el registro sea facultativo, si de él depende que las organizaciones puedan gozar de los derechos básicos para poder fomentar y defender los intereses de sus miembros, el mero hecho de que en tales casos la autoridad encargada de la inscripción goce del derecho discrecional de denegarla, conduce a una situación que apenas diferirá de aquellas en que se exija una autorización previa”.

- **Concepto de Organización.**

Dispone el artículo 10° del Convenio N° 87: “En el presente convenio, el término ‘organización’ significa toda organización (creemos que debió utilizarse la expresión ‘agrupación’) de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores”.

- **Constitución de las Organizaciones.**

Dispone el artículo 3° del Convenio N° 87: “Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”.

³⁴ “La Libertad Sindical”. “Recopilaciones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT”, página 7, N° 7.

✓ Cláusulas obligatorias en los estatutos. “Una legislación nacional exigía que en los estatutos de los sindicatos se incluya una declaración de respeto hacia los principios y objetivos de la colectividad nacional, la renuncia expresa a toda forma de actividad interna o externa que sea contraria a los intereses de la nación y el reconocimiento de que el sindicato constituye un factor primordial para la cooperación activa junto con todos los demás factores del sistema económico nacional y, por consiguiente, la renuncia a la lucha de clases. El Comité consideró que tales disposiciones, que parecen implicar una cierta subordinación de los sindicatos a la política económica del gobierno, no son compatibles con los principios generalmente aceptados de que las organizaciones de trabajadores deben tener el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, organizar libremente sus actividades y formular sus programas, y que las autoridades públicas deberían abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal, y que la legislación nacional no debería menoscabar ni ser aplicada de suerte que menoscabe el efectivo disfrute de tal derecho”.

✓ Modelos de estatutos. “Toda obligación impuesta a un sindicato – aparte ciertas cláusulas de pura forma – de copiar sus estatutos sobre un modelo forzosos sería contraria a las reglas que garantizan la libertad sindical. Muy diferente es el caso en que el gobierno se limita a poner un modelo de estatuto a disposición de las organizaciones en formación sin imponer la aceptación del modelo propuesto. La preparación de estatutos y reglas tipo para guía de los sindicatos, siempre que las circunstancias sean tales que no exista de hecho ninguna obligación de aceptarlos ni ninguna presión ejercida en tal sentido, no

entraña necesariamente una intervención en el derecho de las organizaciones a redactar sus estatutos y reglamentos en completa libertad”.

✓ Elección de representantes. “El Comité subrayó la importancia que concede al principio de que trabajadores y sus organizaciones deben contar con el derecho de elegir a sus representantes en plena libertad y que tales representantes deben tener el derecho de presentar las peticiones de los trabajadores”.

✓ Tiempo destinado a actividades sindicales: “El Comité subrayó que el requisito de que los dirigentes sindicales mantengan su ocupación durante todo su mandato impide la existencia de funcionarios sindicales a pleno tiempo. Esa condición puede perjudicar considerablemente los intereses de los sindicatos, en especial de los que por su tamaño o extensión geográfica, necesitan que sus dirigentes les dediquen gran parte de su tiempo. Por consiguiente, el Comité estimó que esas disposiciones dificultan el libre funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y no se ajustan a lo dispuesto por el artículo 3° del Convenio N° 87”.

✓ Reelección de representantes: “La prohibición de reelección de los dirigentes sindicales no es compatible con el Convenio N° 87. Esta prohibición puede tener además graves consecuencias para el normal desarrollo de un movimiento sindical donde este cuente con un número insuficiente de personas capaces de desempeñar adecuadamente las funciones de dirección sindical”.

✓ Actividades Sindicales: “La libertad sindical no implica solamente el derecho de los trabajadores y empleadores a constituir libremente las asociaciones de su elección, sino también el de las asociaciones profesionales mismas a entregarse a actividades ilícitas en defensa de sus intereses profesionales”.

✓ Prohibición de asambleas sindicales: “En vista de que en todo movimiento sindical democrático el congreso anual de afiliados es la suprema autoridad sindical que determina los reglamentos que rigen la administración y actividades de los sindicatos y que fija su programa de acción, la prohibición de tales congresos parecería involucrar una violación de los derechos sindicales”.

✓ Administración financiera: “Toda disposición por la que se confiera a las autoridades el derecho de restringir la libertad de un sindicato para administrar e invertir sus fondos como lo desee, dentro de objetivos sindicales normalmente lícitos, sería incompatible con los principios de la libertad sindical”. “Las medidas para la protección de los fondos sindicales contra el abuso que pueda hacerse de ellos pueden ser especialmente necesarias en las primeras etapas del desarrollo de los sindicatos, pero siempre se corre el riesgo de aplicarlas de una manera que involucre una seria interferencia con el principio de la libertad sindical”. “El Comité observó que generalmente las organizaciones sindicales parecen aceptar que las disposiciones legislativas que establecen, por ejemplo, la presentación anual de estados financieros a las autoridades, en la forma prescrita por la ley, y el suministro de otros datos de cuestiones que no parezcan claras, en dichos estados financieros no constituyen en si una violación de la autonomía sindical. A este respecto, recordó que sólo cabe concebir la utilidad de las medidas de control sobre la gestión de las organizaciones si se utilizan para prevenir abusos y para proteger los propios miembros del sindicato contra una mala gestión de sus fondos. No obstante, parece que este tipo de disposiciones ofrece en ciertos casos el riesgo de permitir que las autoridades públicas intervengan en la gestión de los sindicatos y que esta intervención pueda prestarse a que se limite el derecho de

las organizaciones o se perturbe su legítimo ejercicio, contrariamente a lo dispuestos en el artículo 3° del Convenio N° 87. sin embargo, cabe considerar que existen ciertas garantías contra tales intervenciones cuando el funcionario designado para efectuar este control goza de cierta independencia respecto de las autoridades administrativas y si, a su vez, se halla sometido al control de las autoridades judiciales”. “Las disposiciones referentes a la administración financiera de las organizaciones de trabajadores no deben ser de índole tal que las autoridades públicas puedan ejercer facultades arbitrarias sobre las mismas”. “El derecho de los trabajadores a constituir organizaciones de su elección y el derecho de estas organizaciones a elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos y a organizar su gestión y su actividad suponen la independencia financiera, lo cual implica que las organizaciones no estén financiadas de manera tal que estén sujetas a la discreción de los poderes públicos”.

✓ Control de las actividades sindicales por la autoridad: “Los principios establecidos en el artículo 3° del Convenio N° 87 no impiden el control de los actos internos de un sindicato si los mismos violan disposiciones legales o estatutarias. Pero es de suma importancia que, a fin de garantizar un procedimiento imparcial y objetivo, dicho control sea ejercido por la autoridad judicial competente”. “Resulta importante que el control de las actividades internas de un sindicato y la adopción de medidas de suspensión o disolución queden en manos de las autoridades judiciales, no sólo para garantizar un procedimiento imparcial y objetivo y para asegurar los derechos de la defensa (que sólo pueden ser garantizados plenamente por un procedimiento judicial normal), sino también para evitar el

peligro de que las medidas adoptadas por las autoridades administrativas parezcan arbitrarias”.

✓ Intervención de sindicatos por la autoridad: “Una legislación que deja amplio margen a las autoridades administrativas para eliminar la junta directiva de un sindicato si, a su juicio, existen “razones graves y debidamente justificadas” y que autoriza al gobierno a nombrar juntas directivas en sustitución de las elegidas, es incompatible con los principios de libertad sindical. Dichas disposiciones no pueden compararse en modo alguno con las que en varios países permiten a los tribunales declarar inválida una elección por razones específicas definidas en la Ley”. “Por lo que respecta a la intervención gubernamental de un sindicato, el Comité ha llamado la atención sobre la importancia que atribuye al principio de que los poderes públicos deben abstenerse de toda intervención que pueda limitar el derecho de las organizaciones de trabajadores a elegir libremente sus representantes y organizar su gestión y su actividad”.

✓ Destitución o suspensión de dirigentes sindicales: “El Comité señaló que la destitución por el gobierno de ciertos dirigentes sindicales constituye una grave violación del libre ejercicio de los derechos sindicales, y llamó la atención sobre la convicción de abstenerse de toda intervención gubernamental en el ejercicio de las funciones sindicales por los dirigentes sindicales libremente elegidos por los miembros de los sindicatos”. “Toda destitución de dirigentes sindicales, en caso de probarse una violación de la legislación o de los estatutos internos, así como la designación de administradores provisionales, debería efectuarse por la vía judicial”. “A juicio del Comité, es de fundamental importancia que las medidas de destitución, inhabilitación o suspensión de dirigentes sindicales en aplicación de

una sanción prevista por la ley no tengan fuerza ejecutoria sino en base a la sentencia firme de la autoridad judicial competente o, en todo caso, una vez que haya expirado el plazo para presentar el recurso judicial". "La legislación debería contener disposiciones que establezcan criterios suficientemente precisos para que la autoridad judicial pueda determinar si un dirigente sindical ha cometido actos que justifiquen su suspensión o destitución".

- **Garantía de No Disolución o Suspensión de las Organizaciones por Vía Administrativa.**

Dispone el artículo 4° del Convenio N° 87: "Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa". "La disolución pronunciada por el poder ejecutivo en virtud de una ley de plenos poderes o en ejercicio de funciones legislativas, del mismo modo que una disolución por vía administrativa, no permite asegurar los derechos de defensa, que sólo pueden ser garantizados por un procedimiento judicial normal, procedimiento que el Comité considera ser esencial". "Habiendo un gobierno disuelto ciertas organizaciones sindicales en una época de graves perturbaciones comparables a una verdadera guerra civil, el Comité observó que siempre ha tenido en cuenta las circunstancias de este tipo al examinar las medidas adoptadas por un gobierno contra organizaciones sindicales complicadas en acontecimientos de esta naturaleza". "El Comité señaló que la suspensión por el Ministerio del Trabajo de la personalidad jurídica de los sindicatos – personalidad que constituye un requisito para su funcionamiento legal – es contraria al principio generalmente aceptado de que los sindicatos no pueden suspenderse por vía

administrativa". "El Comité señaló que toda medida de suspensión o de disolución por parte de la autoridad administrativa, cuando se adopte en una situación de emergencia, ha de acompañarse de garantías judiciales normales, incluido el derecho de interposición de recurso ante los tribunales contra dicha suspensión o disolución. "Para una adecuada aplicación del principio por el cual una organización profesional no debe estar sujeta a suspensión o disolución por vía administrativa, no es suficiente que la legislación conceda un derecho de apelación contra decisiones administrativas, sino que los efectos de las mismas no deben comenzar antes de transcurrido el plazo legal sin que haya interpuesto el recurso de apelación o una vez confirmadas tales decisiones por la autoridad judicial".

En el Convenio N° 87 se refiere, en fin, entre otras, a las siguientes materias: Aplicación de sus disposiciones a las fuerzas armadas y a la policía; posibilidad de denuncia del convenio a la expiración de un período de 10 años a partir de su puesta en vigor, renovación de vigencia y normas relativas a posibles nuevos convenios que impliquen una revisión total o parcial de sus disposiciones.

b) El Convenio N° 98.

Este Convenio consagra, a su vez, los siguientes principios: (a) Protección contra la discriminación en el empleo; (b) Protección contra los actos de injerencia recíproca entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores; (c) Derecho a la negociación colectiva y (d) Otras garantías.

- **Protección Contra la Discriminación en el Empleo.**

Dispone el artículo 1° del Convenio N° 98:

“1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

a) Sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato.

b) Despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo”.

• **Protección Contra los Actos de Injerencia Recíproca entre las Organizaciones de Empleadores y de Trabajadores.**

Dispone el artículo 2° del Convenio N° 98:

“1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

2. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones

de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador, o de una organización de empleadores”.

- **Derecho a la Negociación Colectiva.**

Dispone el artículo 4° del Convenio N° 98: “Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos las condiciones de empleo”.

“El derecho de negociar libremente con los empleadores respecto de las condiciones de trabajo, constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa”.

- **Convenios Colectivos y Legislación; Participación de las Autoridades Públicas.**

“Una disposición de la ley que podría ser aplicada de manera que se derogaran las condiciones de trabajo previstas en los convenios colectivos o que

impidiera a los trabajadores negociar en futuros convenios colectivos las condiciones que deseen, violaría el derecho de los interesados a negociar colectivamente por medio de sus sindicatos”. “Una legislación que faculta al Ministerio del Trabajo para fijar las normas relativas a salarios, jornadas de trabajo, descanso y vacaciones y condiciones de trabajo, debiendo limitarse los convenios colectivos a recoger dichas normas, y que excluye de la esfera de la negociación colectiva aspectos tan importantes de las condiciones de trabajo, no está en conformidad con el artículo 4° del Convenio N° 98”. “La necesidad de una aprobación previa del gobierno para dar validez a un convenio colectivo podría implicar una medida contraria al fomento de los procedimientos de negociación colectiva entre empleadores y trabajadores para establecer las condiciones de empleo. Aún cuando la negativa de aprobación administrativa puede ser objeto de un recurso judicial, el sistema mismo de la aprobación administrativa previa es contrario a todo el sistema de negociaciones voluntarias”. “La intervención de las autoridades públicas con el fin esencial de asegurar que las partes en las negociaciones subordinen sus intereses a la política económica nacional del gobierno, independientemente del hecho de que estén o no de acuerdo con dicha política, es incompatible con los principios generalmente aceptados de que las organizaciones de trabajadores y empleadores deben tener el derecho de organizar libremente sus actividades y de formular su programa y que las autoridades deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar ese derecho a entorpecer su ejercicio legal, y de que la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe el goce de dicho derecho”.

- **Otras Garantías.**

El convenio N° 98 se refiere, por último, entre otras, a las siguientes materias: creación de organismos nacionales para garantizar el respeto al derecho de sindicación; alcance de las garantías previstas en el convenio en lo referente a las fuerzas armadas y a la policía; situación de los funcionarios públicos, en la Administración del Estado, frente al convenio; posibilidad de denuncia del convenio a la expiración de un período de 10 años a partir de su puesta en vigor y renovación de vigencia y normas relativas a posibles nuevos convenios que impliquen una revisión total o parcial de sus disposiciones.

V.2.NORMAS RELATIVAS AL TRABAJO.

V.2.A. Observaciones Generales.

Aunque el origen del problema de la “abolición del trabajo forzoso”, se remonta a comienzos del siglo XIX con la cuestión de la esclavitud, en rigor, esta materia sólo comenzó a abordarse internacionalmente después de la Primera Guerra Mundial³⁵.

Por otra parte, recién en 1929, con motivo de crearse una “comisión de expertos en el trabajo indígena”, la O.I.T. inició los primeros estudios al respecto, en vista a la dictación de normas internacionales. Frutos de estas primeras investigaciones, fueron la adopción por la O.I.T., en 1930, del Convenio N° 29 “relativo al trabajo forzoso u obligatorio” y dos recomendaciones: la N° 35, “sobre

³⁵ Los siguientes principales instrumentos internacionales de índole general se refieren, además, directa o indirectamente, a la “prohibición del trabajo forzoso”: “Declaración Universal de Derechos Humanos”; “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”; “Pacto de

la imposición indirecta del trabajo” y la N° 36, sobre “la reglamentación del trabajo forzoso u obligatorio”. A dichos instrumentos deben agregarse el Convenio N° 105 de 1957, relativo a la “abolición del trabajo forzoso” resultado, a su vez de estudios conjuntos realizados por Naciones Unidas y la O.I.T. y la Recomendación N° 136 “sobre los Programas Especiales de Empleo y de formación para los jóvenes, con miras al Desarrollo”. Nos referimos a las principales disposiciones contenidas en los mencionados instrumentos.

V.2.B. Convenio Sobre el Trabajo Forzoso u Obligatorio.

Este convenio, que lleva el N° 29, fue aprobado en la decimocuarta reunión de la Confederación General, celebrada en Ginebra en Junio de 1930 y entró en vigor el 1° de Mayo de 1932.

a) Concepto de Trabajo Forzoso.

A los efectos del Convenio, la expresión “trabajo forzoso u obligatorio” designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente. Sin embargo, a los efectos del Convenio, la expresión “trabajo forzoso u obligatorio” no comprende:

- i) Cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar y que tenga un carácter puramente militar.

Derechos Civiles y Políticos”; “Convenio Europeo de Derechos Humanos”; “Convención Americana de los Derechos del Hombre” y “Carta Social Europea”.

- ii) Cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo.
- iii) Cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado.
- iv) Cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor; es decir, guerra, siniestros o amenazas de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootas violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y en general en todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población.
- v) Los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de ella, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de sus trabajos (artículo 2).

b) Obligación Fundamental de los Estados.

Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el Convenio, se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas (artículo 1).

V.2.C. Responsabilidad en Materia de Decisiones sobre Trabajo Forzoso u Obligatorio.

La responsabilidad de toda decisión de recurrir al trabajo forzoso u obligatorio incumbirá a las autoridades civiles superiores del territorio interesado. Toda autoridad facultada para imponer trabajo forzoso u obligatorio no deberá permitir que se recurra a esta forma de trabajo sin cerciorarse previamente de que:

- i) El servicio o trabajo por realizar presenta un gran interés directo para la comunidad llamada a realizarlo.
- ii) El servicio o trabajo es actual o inminentemente necesario.
- iii) Ha sido imposible procurarse la mano de obra necesaria para la ejecución de este servicio o trabajo, a pesar de la oferta de salarios y de condiciones de trabajo iguales, por lo menos, a las que prevalecen en el territorio interesado por trabajos o servicios análogos.
- iv) Dicho trabajo o servicio no impondrá una carga demasiado pesada a la población actual, habida cuenta de la mano de obra disponible y de su aptitud para emprender el trabajo en cuestión (artículos 8 y 9).

V.2.D. Garantías en el ejercicio del “Trabajo Forzoso”.

Diversas disposiciones del convenio se refieren específicamente a las “garantías” de que deberá estar revestido el ejercicio del “trabajo forzoso u obligatorio”. Ellas se refieren, entre otras materias, a la edad, período máximo, lugar de desempeño, etc. (artículos 11, 12, 13, 14, 15 y 16).

V.2.E. Otras Materias.

El convenio se refiere, además, entre otras cuestiones, al “trabajo forzoso u obligatorio”, en la construcción, transporte de personas o mercancías, agrícola, trabajos subterráneos y modalidades formales en la aplicación del instrumento.

V.2.F. Convenio Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso.

Lleva el N° 105 y fue aprobado en la cuadragésima reunión de la Conferencia General, celebrada en Ginebra en Junio de 1957. entró en vigor el 17 de Enero de 1959. Este convenio constituye un complemento del Convenio N° 29 y tiende fundamentalmente a evitar el régimen de trabajo forzoso como medida de coerción política o de otra índole. “Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo (expresa el artículo 1° del instrumento) que ratifique el presente Convenio, se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio:

- a) Como medio de coerción o educación política o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido.
- b) Como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico.
- c) Como medida de disciplina en el trabajo.
- d) Como castigo por haber participado en huelgas.
- e) Como medida de discriminación racial, social, nacional, religiosa. El convenio se refiere, además, a otros aspectos formales relacionados con su aplicación.

V.3. NORMAS RELATIVAS A LA NO DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE EMPLEO Y OCUPACIÓN.

La no discriminación en el empleo constituye condición esencial de la libertad de trabajo. Fuera de la “Declaración de Filadelfia” y de los restantes instrumentos emanados de la O.I.T. sobre la materia y de los cuales trataremos a continuación, diversos otros textos internacionales se refieren, también, directa o indirectamente a este principio³⁶.

En cuanto a los instrumentos emanados de la O.I.T., el principio general está consagrado en la “Declaración de Filadelfia”, la que dispone que “todos los

³⁶ Entre estos instrumentos: “Declaración Universal de Derechos Humanos”, “Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales”; “Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos”, y “Convenio Europeo de Derechos Humanos”. En cuanto a aspectos específicos de la “no discriminación”, cabe mencionar, además, la “Convención y Recomendación relativas a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza” (UNESCO, 1960); la “Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación” y la “Convención Internacional sobre la

seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”. Respecto a “normas internacionales propiamente tales”, diversos instrumentos de la O.I.T. se han referido, a lo largo de los años, directa o indirectamente, al tema (Convenios números 82, 87, 105 y 117).

Sin embargo, los instrumentos fundamentales sobre la materia son el Convenio y la Recomendación N° 111 “sobre discriminación en materia de empleo y ocupación”, adoptados en 1958 en la 42° Reunión de la conferencia Internacional del Trabajo. Nos referimos a ambos instrumentos.

V.3.A. Convenio N° 111 sobre discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

a) Concepto de “Discriminación”.

A los efectos del convenio, el término “discriminación” comprende:

- i) Cualesquiera distinción, exclusión o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o el trato en el empleo y la ocupación.
- ii) Cualquiera otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa

eliminación de todas las formas de discriminación racial”, aprobadas por la Asamblea General de

consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados (artículo 1, N° 1, letras a) y b)).

b) Situaciones que no Constituyen Discriminación.

“Las distinciones, exclusiones, preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación” (artículo 1°, N° 2). Tampoco serán consideradas como discriminatorias “las medidas que afecten a una persona sobre la que recaiga sospecha legítima de que se dedica a una actividad perjudicial a la seguridad del Estado, o acerca de la cual se haya establecido que de hecho se dedica a esta actividad, siempre que dicha persona tenga el derecho a recurrir a un tribunal competente conforme a la práctica nacional” (artículo 4).

c) Obligaciones de los Miembros que Ratifican el Convenio.

“Todo miembro para el cual el Convenio se halle en vigor se obliga por métodos adaptados a las circunstancias y a las prácticas nacionales a:

- i) Tratar de obtener la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros organismos apropiados en la tarea de fomentar la aceptación y cumplimiento de esa política (de no discriminación).
- ii) Promulgar leyes y promover programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política.

las Naciones Unidas en 1963 y 1965, respectivamente.

- iii) Derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones y prácticas administrativas que sea incompatibles con dicha política.
- iv) Llevar a cabo dicha política en lo que concierne a los empleos sometidos al control directo de una autoridad nacional.
- v) Asegurar la aplicación de esa política en las actividades de orientación profesional, de formación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional.
- vi) Indicar en su memoria anual sobre la aplicación de este convenio las medidas adoptadas para llevar a cabo esa política y los resultados obtenidos (artículo 3).

d) Otras Disposiciones del Convenio.

Como corresponde a este tipo de instrumentos, el Convenio contiene diversas disposiciones de orden formal relativas a su entrada en vigor, denuncia, memorias sobre su aplicación, nuevos convenios que impliquen su revisión, etc.

V.3.B. Recomendación N° 111 sobre la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

En general, este instrumento, junto con reiterar el concepto de discriminación, precisa los principios de acuerdo a los cuales han de implementarse en la práctica las políticas de no discriminación en los respectivos Estados.

V.4.CONVENIO NÚMERO 82 DE 1947 RELATIVO A POLÍTICA SOCIAL.

V.4.A. La Política Social.

Dos instrumentos emanados de la O.I.T. se refieren, en general, a la “política social”: El convenio N° 82 de 1947 “relativo a la política social en los territorios no metropolitanos” y el convenios N° 117 de 1962 “relativo a las normas y objetivos básicos de la política social”. Otros instrumentos tratan ciertos aspectos específicos de la materia.

a) Convenio N° 82, Relativo a la Política Social en Territorios no Metropolitanos.

El instrumento señala, en detalle, medidas específicas relacionadas con el mejoramiento del nivel de vida; disposiciones sobre trabajadores migrantes; remuneraciones de los trabajadores y cuestiones afines; indiscriminación en materia de raza, color, sexo, credo, asociación a una tribu o afiliación a un sindicato; educación y formación profesional, y otras (Partes III, IV, V, VI y VII).

b) Convenio N° 117, de 1962, Relativo a las Normas y Objetivos Básicos de la Política Social.

Este Convenio mantiene, en lo esencial, las disposiciones del convenio anterior, omitiendo las correspondientes a los territorios no metropolitanos.

c) Otros Instrumentos de la O.I.T. sobre Política Social.

Se trata de instrumentos relacionados con aspectos específicos de la “política social”. Entre ellos, cabe mencionar el convenio N° 137 de 1973 “sobre las repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos” y los Recomendación N° 145 de igual materia y año. Asimismo, la resolución relativa a las repercusiones laborales y sociales de la “automación y otros progresos de la técnica” emitida por la 57ª Conferencia Internacional del Trabajo (1972) y la “Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social” formulada por el Consejo de Administración en su 204ª Reunión.

A los referidos instrumentos se agrega el análisis iniciado en la 69ª Conferencia Internacional del Trabajo (1983) sobre “aspectos sociales de la industrialización”. La cuestión tuvo su origen en un acuerdo del consejo de Administración de la O.I.T. cuyo objetivo es lograr “un convenio tripartito sobre las medidas de política social susceptibles de promover la industrialización en los países en desarrollo, sobre las medidas de reajuste industrial en los países industrializados, sobre una protección adecuada a los trabajadores afectados por la industrialización y sobre una definición del papel de la O.I.T. en el esfuerzo de industrialización”. La 69ª Conferencia adoptó un “primer esfuerzo de industrialización”. La 69ª Conferencia adoptó un primer informe general sobre la materia y, entre otros acuerdos, invitó al consejo de Administración a seguir promoviendo la acción de la Organización en aspectos específicos³⁷.

³⁷ Conferencia Internacional del Trabajo. 69ª Reunión (1983). Actas Provisorias Números 30 y 39.

V.4.B. El Empleo.

Si bien los instrumentos referidos precedentemente no mencionan en forma directa el “empleo”, es obvio que éste debe constituir, si no el objetivo básico de toda política social, por lo menos uno de sus más importantes fines. Es evidente, por otra parte, que la cuestión del empleo trasciende el ámbito exclusivo de una normativa internacional del trabajo; la materia constituye, en efecto, un asunto complejo de política a la vez social, económica, monetaria y financiera, que supera el campo laboral. “La lucha contra el desempleo” representa, sin embargo, uno de los fines más importantes de la O.I.T., al cual se refieren el “Preámbulo” de su Constitución y la “Declaración de Filadelfia”.

Los instrumentos fundamentales emanados de la O.I.T. sobre el empleo son: el Convenio N° 122 “relativo a la política del empleo” y la Recomendación N° 122 sobre idéntica materia, ambos aprobados en la 48ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Junio de 1948).

a) El Convenio N° 122 Relativo a la “Política del Empleo”.

Objetivos del Convenio y garantías: “Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económico, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y el subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido” (artículo 1º, N° 1). La política indicada deberá tender a garantizar:

- i) Que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo.
- ii) Que dicho trabajo será tan productivo como sea posible.
- iii) Que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esa formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.
- iv) La indicada política deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales (artículo 1º, N° 2).

Revisión regular de las medidas adoptadas. Consultas a los representantes de los empleadores y de los trabajadores. “Por los métodos indicados y en la medida en que lo permiten las condiciones del país, todo miembro deberá:

- i) Determinar y revisar regularmente las medidas que habrá de adoptar, como parte integrante de una política económica y social coordinada, para lograr los objetivos previstos en el artículo 1.
- ii) Tomar las disposiciones que pueda requerir la aplicación de tales medidas, incluyendo, si fuera necesario, la elaboración de programas.

En la aplicación del presente convenio se consultará a los representantes de las personas interesadas en las medidas que se haya de adoptar y, en relación con la política del empleo, se consultará sobre todo a los representantes de los

trabajadores y de los empleadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución” (Artículos 2 y 3).

b) La Recomendación N° 122 sobre la Política del Empleo.

Contiene disposiciones precisas destinadas a orientar a los gobiernos sobre la materia, en los siguientes aspectos:

I. Objetivos de la política del Empleo; II. Principios generales de la política del Empleo; III. Medidas generales y selectivas que deben adoptarse en una política del Empleo (consideraciones generales, medidas de carácter general a largo plazo, medidas de carácter general a corto plazo, medidas selectivas); IV. Problemas del Empleo Asociados con el Subdesarrollo Económico (política de inversión y de ingresos, promoción del empleo industrial, promoción del empleo rural, crecimiento demográfico); V. Acción de los empleadores, de los trabajadores y de sus respectivas organizaciones; VI. Acción Internacional para facilitar la realización de los objetivos de la política del Empleo; VII. Sugerencias con respecto a los métodos de aplicación.

V.5.CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

V.5.A. El Salario.

A este elemento fundamental de “las condiciones de trabajo” se refieren, desde luego, tanto la Constitución de la O.I.T. como la Declaración de Filadelfia. En efecto, ambos instrumentos mencionan específicamente la garantía del “salario

vital". Es evidente, por otra parte, que la "cuantía" misma del salario mínimo no puede ser objeto de una normativa internacional. Ella dependerá, es obvio, de las condiciones de cada país. En cambio, otros aspectos, tales como los métodos de fijación de salarios mínimos, las cláusulas de trabajo en los contratos públicos y la protección del salario, sí han sido objeto de normas internacionales. Nos referimos con algún detalle a este último aspecto, mencionando luego los principales instrumentos emanados de la O.I.T. en cuanto a otras modalidades del salario en general y en relación con ciertas categorías especiales de trabajadores.

a) El Convenio N° 95 de 1949 Relativo a la Protección del Salario.

▪ **Concepto de Salario:**

Para los efectos del Convenio, se entiende por "salario" la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.

✓ Exclusión de determinadas categorías de trabajadores:

El convenio consulta la posibilidad de excluir de sus disposiciones "a las categorías de personas que trabajen en circunstancias y condiciones de empleo tales que la aplicación de todas o de algunas de dichas disposiciones sea inapropiada y que no estén empleadas en trabajos manuales o estén empleadas en el servicio doméstico o trabajos análogos" (artículo 2°, inciso 2°).

✓ Pago del salario en moneda de curso legal:

“Los salarios que deban pagarse en efectivo se pagarán exclusivamente en moneda de curso legal, y deberá prohibirse el pago con pagarés, vales, cupones o cualquier otra forma que se considere representativa de la moneda de curso legal”. No obstante, en determinadas circunstancias, podrá permitirse el pago del salario bajo otras formas (artículo 3).

✓ Otras garantías:

El convenio consagra, además y entre otras, las siguientes garantías destinadas a proteger el salario: pago directo al trabajador y libertad para disponer del salario a su arbitrio, descuentos al salario sólo de acuerdo con la legislación, contratos colectivos o laudos arbitrales; inembargabilidad y crédito preferente en caso de quiebra de la empresa; pago del salario a intervalos regulares y en días hábiles, etc. (artículos 5 y siguientes).

✓ Otras disposiciones del Convenio:

El Convenio se refiere, además, a ciertas medidas tendientes a dar a conocer a los trabajadores las condiciones de pago de sus salarios y a diversas normas relacionadas con la aplicación práctica del instrumento (artículos 14 y siguientes).

• **La Duración del Trabajo:**

La tendencia a la reducción de la jornada de trabajo se empezó a causar en los países europeos a partir de principios del siglo XIX. La importancia de la cuestión constituyó, precisamente, uno de los objetivos en la creación de la O.I.T. el Preámbulo de la Constitución señala, en efecto, la “fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo” entre las condiciones llamadas a

ser mejoradas por dicha Organización. La materia ha dado lugar, por otra parte, a controversias y a complejos problemas de aplicación de los correspondientes instrumentos internacionales acordados al respecto. Entre éstos, por las tendencias que acusan, cuatro revisten especial interés: El Convenio N° 1 de 1919 “por el que se limitan las horas de trabajo en las empresas industriales a ocho horas diarias y a cuarenta y ocho semanales”; el Convenio N° 30 de 1930 “relativo a la reglamentación de las horas de trabajo en el comercio y en las oficinas”; el Convenio N° 47 de 1935 “relativo a la reducción de las horas de trabajo a cuarenta por semana” y la Recomendación N° 116 de 1962 “sobre la reducción de la duración del trabajo”.

b) El Convenio N° 1 de 1919.

En cuanto a su ámbito de aplicación, el instrumento de una acepción amplia al concepto de “empresas industriales”, incluyendo en éstas no sólo a las industrias manufactureras, sino a las extractivas, de la construcción, transportes, etc., públicas o privadas (artículos 1 y 2).

En lo relativo a la duración de la jornada máxima de trabajo, el Convenio consagra el principio de la duración límite del trabajo de ocho horas por día y de cuarenta y ocho por semana, salvo excepciones que el propio instrumento señala (artículos 2° y siguientes).

Además, el instrumento establece la obligación del empleador en cuanto a informar a los trabajadores sobre los horarios, descansos, etc., como asimismo, la inscripción en un registro especial de las horas extraordinarias trabajadas (artículo N° 8).

Entre otras normas, el Convenio dispone, en fin, normas especiales para ciertos países dotados en la época de características “sui géneris”, como asimismo preceptos de tipo formal relacionados con la aplicación del instrumento (artículos 9 y siguientes).

c) El Convenio N° 30 de 1930.

Este instrumento se aplica, en general, al personal de un amplio sector de establecimientos públicos y privados (comerciales, oficinas de correos, establecimientos hospitalarios, hoteles, restaurantes, etc.) (Artículo 1°).

Al igual que el Convenio N° 1, respecto de las empresas industriales, el Convenio N° 30 consagra la jornada máxima de cuarenta y ocho horas por semana y ocho horas por día, en el comercio y las oficinas (artículo 3).

Asimismo el Convenio establece excepciones a la “jornada máxima” y diversas normas relativas a la aplicación del instrumento (artículos 5 y siguientes).

d) El Convenio N° 47 de 1935.

“Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio, señala el instrumento, se declara a favor:

- i) Del principio de la semana de cuarenta horas, aplicado en forma tal que no implique una disminución del nivel de vida de los trabajadores.
- ii) De la adopción o del fomento de las medidas que se consideren apropiadas para lograr esta finalidad, y se obliga a aplicar este principio a las diversas clases de empleos, de conformidad con las disposiciones de detalle que prescriban otros convenios ratificados por dicho Miembro” (artículo 1).

Fuera de las disposiciones de rigor, relativas a la aplicación del convenio, este instrumento no contiene otras normas de interés sobre horas de trabajo, acusando, sin embargo, un cambio significativo en la tendencia internacional al respecto.

V.5.B. El Descanso Semanal.

Principio de orden religioso, el “descanso semanal” se encuentra consagrado ya en los primeros instrumentos de la O.I.T. Mención especial merecen los siguientes textos:

Convenio N° 14 de 1921 “relativo a la aplicación del descanso semanal en las empresas industriales”; Recomendación N° 18 de 1921 “relativa a la aplicación del descanso semanal en los establecimientos comerciales”; Convenio N° 106 de 1957 “relativo al descanso semanal en el comercio y en las oficinas” y Recomendación N° 103 de 1957, sobre igual materia.

a) El Convenio N° 14 de 1921.

Al igual que el Convenio N° 1, sobre “horas de trabajo”, el presente instrumento da una acepción amplia al concepto de “empresas industriales” (artículo 1°).

El Convenio dispone, como principio general, que “todo el personal empleado en cualquiera empresa pública o privada, o en sus dependencias, deberá disfrutar, en el curso de cada período de 7 días, de un descanso que comprenda como mínimo veinticuatro horas consecutivas” (artículo 2°, N° 1).

Asimismo el Convenio establece excepciones al principio del “descanso”, medidas de información al personal y disposiciones generales relativas a la aplicación del instrumento.

b) La Recomendación N° 18 de 1921.

El instrumento recomienda que cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo adopte medidas para que en todos los establecimientos comerciales, públicos o privados, y en sus dependencias, el personal pueda, a reserva de las excepciones que señala, disfrutar, en el curso de cada período de siete días, de un descanso que comprenda, como mínimo, veinticuatro horas consecutivas (N° 1).

c) El Convenio N° 106 de 1957.

Este Convenio hace extensivo a los “establecimientos comerciales”, “establecimientos, instituciones y servicios administrativos, cuyo personal efectúe principalmente trabajo de oficina, etc.” el período de descanso semanal ininterrumpido de veinticuatro horas, como mínimo, en el curso de cada período de 7 días”. Además, el instrumento contiene excepciones al principio y diversas normas sobre su aplicación (artículos 2 y 6).

d) La Recomendación N° 103 de 1957.

Esta Recomendación amplía y precisa las condiciones señaladas en el Convenio N° 106, y, entre otros preceptos, establece que “las personas menores

de dieciocho años deberían gozar, siempre que sea posible, de un descanso semanal ininterrumpido de dos días”.

VI. CONCLUSIONES

En muchas partes del mundo se obliga a los trabajadores a trabajar en condiciones espantosas. Las preocupaciones internacionales motivadas por esos casos están perfectamente justificadas. Es alentador, y procede encomiar, el interés cada vez mayor que manifiestan en los Estados Unidos tanto los sindicatos como determinados círculos (particularmente los universitarios) por las malas condiciones de trabajo en los países en desarrollo. Cuando esas deficiencias se deben al bajo nivel de desarrollo, la asistencia financiera, económica y técnica suplementaria está claramente justificada. Cuando el obstáculo estriba en los gobiernos, a veces las presiones internacionales han conseguido modificar la situación y suprimir las trabas que se oponían al mejoramiento.

Con el establecimiento de una cláusula social se iría mucho más lejos, ya que institucionalizaría un procedimiento que vincula las sanciones comerciales a una vigilancia mundial del cumplimiento de las normas del trabajo. De hecho, crearía dos niveles normativos. El temor de perder ciertas preferencias comerciales podría llevar a un mejoramiento de las condiciones de trabajo. Pero, habida cuenta de la índole y la gravedad de los problemas que se plantean, habría que concebir y aplicar este procedimiento con sumo cuidado, lo cual significa necesariamente que sería caro, llevaría mucho tiempo y requeriría mucho personal.

En cada caso, hay que preguntarse si una cláusula social y las sanciones eventuales son el mejor modo de alcanzar los fines que se persiguen. Las condiciones de trabajo deficientes no se deben exclusivamente a factores internos, sino que también contribuyen a ellas diversos factores internacionales, como los

precios bajos de los productos básicos en el mercado mundial y las dificultades con que tropiezan las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo para llegar al mercado.

Los argumentos a favor de una cláusula social se prestan además a dos tipos de crítica. Por un lado, cabe preguntar por qué el interés se centra exclusivamente en el sector de los productos que entran en el comercio internacional, sector en el que las condiciones de trabajo son a menudo mejores que en el resto de la economía, o por qué no se toma en consideración el asunto más general de los derechos humanos. Por otro lado, cabe preguntar por qué la cláusula social ha de ser vinculada únicamente al comercio: ¿No sería más eficaz asociarla también a los flujos de capitales públicos (como la ayuda y los préstamos oficiales) y a las relaciones estratégicas como la de los tratados de defensa? El sistema que aplica actualmente un país (Estados Unidos) muestra que no está exento de imperfecciones: los sistemas modernos de información y comunicación permiten determinar los casos de infracción con bastante facilidad, pero es mucho más arduo ponderar las causas y las posibilidades de mejoramiento, y decidir las medidas oportunas (con inclusión de las sanciones).

La presión internacional puede contribuir a que mejoren las condiciones de trabajo insatisfactorias, como lo han mostrado algunas iniciativas especiales y otros ejemplos unilaterales y bilaterales. Mucho más complicado sería aplicar un sistema multilateral justo. Semejante sistema tendría que admitir el (posible) conflicto entre los principios y los intereses. Tendría que tener presente que los diversos grados de dependencia en relación con el comercio implican grados de dependencia en relación con el comercio implican diversos grados de

vulnerabilidad a las sanciones. Y, sobre todo, el sistema tendría que prestar particular atención a los intereses de las economías débiles y pequeñas. A menos de que la aplicación del sistema se hiciese de manera muy rigurosa, podría muy bien ocurrir que creara más problemas de los que resolviera.

VII. BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- ALFREDO GAETE BARRIOS, "Derecho del Trabajo y la Seguridad Social", Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1974.
- 2.- HÉCTOR HUMERES MAGNAN, "Tratado de Derecho del Trabajo", Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1996.
- 3.- CARLOS POBLETE JIMÉNEZ, "Código del Trabajo, Actualizado, Anotado y Concordado", Santiago, Revista Técnica del Trabajo, 1996.
- 4.- WILLIAMS THAYER ARTEAGA, "Manual de Derecho del Trabajo", Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1994.
- 5.- WILLIAMS THAYER ARTEAGA, "Trabajo, Empresa y Revolución", Santiago, editorial Universitaria, 1984.
- 6.- FRANCISCO WALKER LINARES, "Derecho del Trabajo", Santiago, editorial Universitaria, 1954.
- 7.- OSCAR ERMIDA URIARTE, "Apuntes sobre la Huelga", Montevideo, Editorial Fondo de Cultura Universitaria, 1997.
- 8.- CARLOS FUENTES PUELMA, "Estudios sobre Derecho del Trabajo", Santiago, Editorial Jurídica La Ley, 1991.
- 9.- MANUEL MONTT BALMACEDA, "Principios de Derecho Internacional del Trabajo", Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1998.
- 10.- RODRIGO ESPARZA MÉNDEZ, "La Globalización y el Derecho de los Trabajadores", Santiago, Centros de Estudios Públicos, Verano de 1999.
- 11.- ORLANDO RAMÍREZ QUIRÓZ, "Las Cláusulas Sociales ¿Hacia dónde van?", Santiago, Publicación de la CEPAL, 2001.

- 12.- ALBERTO GÓMEZ CASTAÑÓN, “El nuevo Derecho Internacional del Trabajo”, Barcelona, Editorial Bosch S.A., 1999.