

## 2

# Movimientos obreros y por los derechos humanos en América Latina: convergencia, divergencia y consecuencias para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales

*María Lorena Cook*

## Introducción

Los derechos propios del trabajo forman parte de los derechos humanos hace mucho tiempo y gozan del reconocimiento de pactos internacionales. La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas, en 1948, enumera los derechos a condiciones de trabajo justas y favorables; a igual remuneración por trabajo de igual valor; a una remuneración equitativa y favorable, y a formar sindicatos y afiliarse a ellos.<sup>1</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) incluye los derechos a la libertad de asociación y a formar sindicatos y afiliarse a ellos.<sup>2</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), conforme a la Carta de las Naciones Unidas, hace referencia a los derechos individuales y colectivos del trabajo en los artículos 6, 7 y 8. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha preservado un

<sup>1</sup> Artículo 23, Declaración Universal de Derechos Humanos, AGNU, adoptada por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

<sup>2</sup> Artículo 22, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, G.A. Res. 2200, UN GAOR, Sup. núm. 16, en 52, UN Doc. A/6316 (1966), 999 UNTS 171, 174 (vigente desde el 23 de marzo de 1976) [en adelante, PIDCP].

conjunto de convenciones “centrales” de derechos humanos.<sup>3</sup> En 1998, la OIT adoptó la Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, que enumera cuatro derechos centrales relacionados con el trabajo, mismos que los países miembros se comprometen a respetar, sin perjuicio de que hayan ratificado las convenciones correspondientes de la OIT.<sup>4</sup>

Sin embargo la protección de los derechos laborales es una promesa no cumplida en América Latina. Si bien actualmente casi nadie niega que la libertad de asociación y los derechos a organizarse y a negociar acuerdos colectivamente son derechos humanos básicos y esenciales para permitir al trabajador gozar de otros derechos y normas, con frecuencia esos derechos han enfrentado restricciones en la legislación nacional y en la práctica. Los sindicatos han luchado para promover y defender los derechos laborales y civiles, pero han encontrado el obstáculo de las dictaduras y las crisis económicas.

Los estados han tenido una participación débil en el reconocimiento de los derechos laborales como derechos humanos y la colaboración entre los movimientos obreros y los movimientos por los derechos humanos no ha sido suficiente, en parte debido a distintos predominios: la mayoría de los sindicatos defiende los derechos colectivos y las organizaciones de derechos humanos se han centrado principalmente en los derechos individuales.<sup>5</sup> Sin embargo, hechos internacionales recientes, alimentados en parte por la globalización y cambios en los contextos políticos nacionales, pueden aportar más posibilidades de colaboración para promover los derechos económicos, sociales y culturales en la región.

<sup>3</sup> Convención núm. 29, sobre el trabajo forzoso u obligatorio (vigente desde el 1 de mayo de 1932); Convención núm. 87, sobre la libertad de asociación y la protección del derecho a organizarse (vigente desde el 4 de julio de 1950); Convención núm. 98, sobre la aplicación de los principios del derecho a organizarse y a negociar acuerdos colectivamente (vigente desde el 18 de julio de 1951); Convención núm. 100, sobre la remuneración equitativa para hombres y mujeres por trabajo de igual valor (vigente desde el 23 de mayo de 1953); Convención núm. 105, sobre la abolición del trabajo forzado (vigente desde el 17 de enero de 1959); Convención núm. 111, sobre la discriminación en el trabajo y la ocupación (vigente desde el 15 de junio de 1960), y Convención núm. 138, sobre la edad mínima para trabajar (vigente desde el 19 de junio de 1976). Ver las Convenciones (Centrales) de la OIT sobre Derechos Humanos, *ILO Focus*, invierno/primavera de 1997.

<sup>4</sup> OIT, *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, 1998. Los derechos centrales comprenden: 1) la libertad de asociación y ratificación del derecho de negociación colectiva; 2) la eliminación del trabajo forzado u obligatorio en todas sus formas; 3) la eliminación concreta del trabajo infantil; 4) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

<sup>5</sup> Virginia Leary, “The Paradox of Workers’ Rights as Human Rights”, en *Human Rights, Labor Rights and International Trade*, publicado por Lance A. Compa y Stephen F. Diamond, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1996.

## Derechos del trabajo y derechos humanos: convergencia y divergencia

La protección jurídica de los derechos laborales y la incorporación de normas laborales (horas de trabajo, horas extra, vacaciones, beneficios y demás) a la legislación nacional datan de principios y mediados del siglo XX en la mayoría de los países latinoamericanos. La legislación reflejaba el recelo del Estado hacia los sindicatos y la idea de que el obrero debía buscar protección en el Estado y no en los sindicatos, habitualmente vinculados con ideologías políticas radicales, que pretendían debilitar la autoridad estatal. Las leyes laborales protegían al obrero, pero simultáneamente crearon una poderosa presencia estatal en las relaciones laborales y en el control de actividades sindicales como creación de sindicatos, huelga y negociación colectiva.<sup>6</sup> La libertad de asociación se vio restringida y la protección de los derechos colectivos se veía frecuentemente violada. En países como Argentina, Brasil y México, el nacimiento corporativista de la legislación nacional del trabajo, durante las décadas de los treinta y cuarenta, significó mayores incentivos legales para algunas organizaciones laborales, a cambio de su intención de apoyar al Estado.<sup>7</sup> En estos casos, quienes desafiaban a los sindicatos pro gobierno dominantes, descubrieron que las leyes e instituciones laborales ponían enormes obstáculos a la libertad de acción. Por ejemplo, en México, a los sindicatos no alineados con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se les dificultaba la obtención del registro legal otorgado por las juntas tripartitas de conciliación y arbitraje porque el representante del trabajo en la junta, por lo general, pertenecía al sindicato afiliado al PRI. En Argentina, la representación monopólica por los sindicatos peronistas prácticamente impedía la entrada de sindicatos recién formados y no afiliados a esta corriente.<sup>8</sup>

Posteriormente, durante las dictaduras militares de la década de los setenta, los derechos laborales solían ser las primeras víctimas porque los sindicatos se proscribían y los sindicalistas eran víctimas de asesinato, desaparición o exilio.<sup>9</sup> No obstan-

<sup>6</sup> Arturo S. Bronstein, "Societal Change and Industrial Relations in Latin America: Trends and Prospects", *International Labour Review*, vol. 134, núm. 2, 1995, pp. 163-186; y Arturo S. Bronstein, "Labor Law Reform in Latin America: Between State Protection and Flexibility", *International Labour Review*, vol. 136, núm. 1, 1997, pp. 5-26.

<sup>7</sup> Ruth Berins Collier y David Collier, "Inducements versus Constraints: Disaggregating 'Corporatism'", en *American Political Science Review*, vol. 73, núm. 4, 1979, pp. 967-986.

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, US Department of State, *Country Reports on Human Rights-Argentina*, 2001.

<sup>9</sup> Paul W. Drake, *Labor Movements and Dictatorships: The Southern Cone in Comparative Perspective*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1996.

te, mientras estas instituciones democráticas —los partidos políticos— desaparecían de la vida pública nacional, las organizaciones de obreros sobrevivieron. Los sindicatos de Argentina, Chile, Perú y Brasil tuvieron un papel fundamental en precipitar el fin de las dictaduras, muchas veces aliados con otros movimientos populares, como organizaciones barriales carecientes y estudiantes.<sup>10</sup> Ante la represión estatal, con frecuencia convergían los intereses de los sindicatos y de las organizaciones de derechos humanos, particularmente cuando la persecución de sindicalistas por las dictaduras involucraba algún aspecto atinente a los conceptos tradicionales sobre derechos humanos, como lo es, por ejemplo, la defensa contra el ataque a la persona.<sup>11</sup>

Mientras derechos laborales, derechos humanos, derechos civiles y políticos se aunaban, a efectos de su preservación durante periodos de dictadura, la crisis económica y el retorno de la democracia ampliaban la distancia entre sindicatos y otras organizaciones de derechos. Si bien los derechos laborales básicos se restauraron bajo el régimen democrático, en muchos casos el retorno de este régimen trajo nuevos y complejos problemas a los movimientos obreros de la región. En primer lugar, la notoriedad de los sindicatos como actores sociales y políticos se desvaneció en comparación con los partidos políticos, que resurgieron para ocupar un lugar central en las nuevas democracias. En algunos casos significó la subordinación de los intereses obreros a las inquietudes partidarias; por ejemplo, para preservar la estabilidad política durante la transición, el movimiento obrero chileno limitó las demandas de reforma de la ley laboral que ampliaría los derechos restringidos durante la dictadura de Pinochet.<sup>12</sup> En segundo lugar, la democracia coincidió con las graves crisis eco-

<sup>10</sup> Ver Ruth Berins Collier y James Mahoney, "Adding Collective Actors to Collective Outcomes: Labor and Recent Democratization in South America and Southern Europe", en *Comparative Politics*, vol. 29, núm. 3, abril de 1997, pp. 285-303; Margaret E. Keck, "The New Unionism in the Brazilian Transition", en Alfred Stepan (editor), *Democratizing Brazil*, Nueva York, Oxford University Press, 1989; Evelyne Huber Stephens, "The Peruvian Military Government, Labor Mobilization, and the Political Strength of the Left", en *Latin American Research Review*, vol. 18, núm. 2, 1983, pp. 57-93; Manuel Barrera y J. Samuel Valenzuela, "The Development of Labor Movement Opposition to the Military Regime", en J. Samuel Valenzuela y Arturo Valenzuela (editores), *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositionism*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986; Gerardo L. Munck, *Authoritarianism and Democratization: Soldiers and Workers in Argentina, 1976-1983*, Penn, University Park, Penn State Press, 1998.

<sup>11</sup> Kathryn Sikkink, "The Emergence, Evolution, and Effectiveness of the Latin American Human Rights Network", en *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, publicado por Elizabeth Jelin y Eric Hershberg, Boulder, Westview Press, 1996, pp. 59-84.

<sup>12</sup> Patrick S. Barrett, "Labour Policy, Labour-Business Relations and the Transition to Democracy in Chile", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, 2001, pp. 561-597.

nómicas que redujeron las filas de obreros organizados por medio de cesantías y reestructuración industrial. En tercer lugar, en muchos países surgió un gran sector de trabajadores informales que se mantuvo fuera de la protección de la ley y del alcance de los sindicatos.<sup>13</sup> Por último, en algunos casos, como en Colombia, aun con la democracia no se logró garantizar el ejercicio de derechos básicos, ya que los sindicalistas continuaron siendo el blanco de las fuerzas de seguridad, las guerrillas y los ejércitos paramilitares.<sup>14</sup>

El debilitamiento de los sindicatos, defensores naturales de los derechos laborales, trajo consigo una menor importancia relativa de estos derechos en el programa de la mayoría de los gobiernos y las organizaciones de derechos humanos durante las décadas de los ochenta y noventa. Además, durante la transición hacia la democracia, tanto los movimientos obreros como los grupos de derechos humanos trataron de adaptarse a los nuevos escenarios económicos y políticos.<sup>15</sup> En términos generales, la postura no-partidista y el enfoque individualista de los defensores de los derechos humanos, por un lado, y las estrategias más politizadas y la posición relativamente privilegiada de la mayoría de los sindicatos por el otro, no lograron una gran actividad en aras de la cooperación durante este periodo. No obstante, la búsqueda del poder a través de alianzas políticas permitió que los sindicatos defendieran los derechos y recursos colectivos.

La divergencia entre sindicatos y organizaciones de derechos humanos se acentuó en la década de los noventa, cuando en la región se adoptaron medidas orientadas al mercado. La liberalización y privatización de los mercados redujo el empleo en los sectores industrial y público y, por consiguiente, el número de afiliados a los sindicatos tradicionalmente vinculados con estos sectores. En la mayoría de los países, la

<sup>13</sup> Jorge Parodi, *To Be a Worker: Identity and Politics in Peru*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2000.

<sup>14</sup> Dan Kovalik, "Unionists at Risk in Colombia", en <http://americas.org>, julio-agosto de 2003; International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), *ICFTU Online*, "Colombia: ICFTU challenges President on the rise in anti-union violence", 2 de julio de 2003, en: <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991217176&Language=EN>

<sup>15</sup> Bajo el régimen democrático, las organizaciones de derechos humanos contaban con menos fondos internacionales para la labor de defensa y menos atención en América Latina. Paralelamente, los sindicatos luchaban contra los efectos de la recesión y las políticas de ajuste estructural. Los sindicatos también solían ser políticamente activos, protestando contra formatos económicos, renovando los vínculos con partidos políticos aliados y exigiendo la restauración de la protección de los derechos colectivos, suspendida por los regímenes militares (Kathryn Sikkink, "The Emergence, Evolution, and Effectiveness...", ob. cit.).

proporción de sindicatos cayó —en algunos casos, hasta 40%— entre mediados de los ochenta y fines de los noventa.<sup>16</sup> También aumentaron el desempleo y el empleo informal, lo que debilitó los sindicatos aún más.<sup>17</sup> Las reformas de las leyes laborales —parte de un esfuerzo por “flexibilizar” los mercados laborales— aumentaron la inseguridad laboral, porque el empleado podía ser despedido con mayor rapidez o empleado bajo contratos temporales.<sup>18</sup> El Estado viró la atención y pasó de la protección del obrero al acomodo de los intereses del capital.<sup>19</sup>

Estos cambios económicos y laborales agrandaron la brecha entre los “de adentro” (pertenecientes al sector formal y bajo la protección de la ley) y los “de afuera”. El segundo grupo estaba formado por los desempleados y los trabajadores del sector no formal, especialmente mujeres y jóvenes. Los organismos financieros internacionales aplicaban esta distinción entre los de adentro y los de afuera para apoyar las recomendaciones impartidas por sus políticas. Argumentaban que las “rigideces” de las leyes laborales —particularmente el alto costo del despido— eran la razón por la que el empleador no contrataba a más empleados.<sup>20</sup> Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) condicionó los préstamos a la reforma de las leyes laborales, como por ejemplo menores impuestos sobre la nómina, menor indemnización por cesantía y contratos de trabajo por plazos más cortos. Durante la década de los noventa, Argentina, Perú, Ecuador, Colombia, Panamá, Chile y Brasil adoptaron contratos por tiempo determinado, que posibilitaban la contratación y cesantía del empleado sin la obligación de pagar indemnización.<sup>21</sup> No obstante, en la mayoría de estos casos,

<sup>16</sup> OIT (Organización Internacional del Trabajo), *World Labor Report 1997-98: Industrial Relations, Democracy, and Social Stability*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1997.

<sup>17</sup> Oficina Internacional del Trabajo, Informe del Director General, XIV Reunión Regional Americana, Lima, Perú, 24-27 de agosto de 1999, en <http://www.oitamericas99.org.pe>

<sup>18</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Globalization and Decent Work in the Americas*, Informe del Director General, Decimoquinta Reunión Regional Americana, Lima, Perú, diciembre de 2002.

<sup>19</sup> María Silvia Portella de Castro y Achim Wachendorfer (editores), *Sindicalismo Latinoamericano: Entre la renovación y la resignación*, Caracas, ILDES-FES-Brasil/Nueva Sociedad, 1995.

<sup>20</sup> Ver “International Labor Economists Say Labor Rules Drag Down Mexican Economy, Restrict Productivity”, en *Daily Labor Report*, Bureau of National Affairs, núm. 198, 14 de octubre de 2003, p. A-6; Marcelo M. Giugale, Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen (editores), *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, Banco Mundial, 2001.

<sup>21</sup> Efrén Córdova, “The Challenge of Flexibility in Latin America”, en *Comparative Labor Law Journal*, vol. 17, núm. 2, 1996, pp. 314-337; Arturo S. Bronstein, “Labor Law Reform in Latin America”; María Lorena Cook, “Toward Flexible Industrial Relations? Neo-Liberalism, Democracy, and Labor Reform in Latin America”, en *Industrial Relations*, vol. 27, núm. 3, 1998, pp. 311-336.

la aplicación de estos contratos temporales y las reformas a la flexibilidad no tuvieron, en general, efectos importantes en los niveles de empleo y en la informalidad.<sup>22</sup>

Las políticas propuestas como soluciones al desempleo y al empleo no formal solían enfrentar a los trabajadores formales y a los no formales. Con el argumento de que las leyes rígidas y las protecciones inapropiadas obstaculizaban el empleo, a los sindicalizados se les presentaba como una minoría privilegiada que defendía sus propios intereses a costa de una mayoría más débil, y que impedían no sólo la competencia y el crecimiento económico sino también las oportunidades de trabajo para los pobres.<sup>23</sup> Por lo general, los beneficios sindicales se presentaban como si fueran logrados a costa de los desempleados y los trabajadores informales.<sup>24</sup> Este panorama favoreció el debilitamiento de los sindicatos y el ataque de los derechos colectivos a través de reformas de las leyes y políticas laborales. Durante la década de los noventa la mayoría de los gobiernos se dedicó a la reducción de costos más que a la protección de derechos, en lo que específicamente, los gobiernos eran lentos, como observó la OIT. Por ejemplo en el caso de las restricciones a la libertad de asociación en México, o al derecho de huelga en Chile.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Adriana Marshall, "Weakening employment protection in Latin America: incentive to employment creation or to increasing instability?", en *International Contributions to Labour Studies*, vol. 6, 1996, pp. 29-48; Enrique De la Garza Toledo, "La flexibilidad del trabajo en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, vol. 3, núm. 5, 1997, pp. 129-157; ver también Rebecca M. Blank (editora), *Social Protection versus Economic Flexibility: Is There a Trade-Off?*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

<sup>23</sup> Ver René Cortázar, Nora Lustig y Richard H. Sabot, "Economic Policy and Labor Market Dynamics", en Nancy Birdsall, Carol Graham y Richard H. Sabot (editores), *Beyond Trade-Offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo y Brookings Institution Press, 1998; Alejandra Cox Edwards, "Labor Market Regulation in Latin America: An Overview", en Sebastian Edwards y Nora Claudia Lustig (editores), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington, Brookings Institution Press, 1997; Banco Interamericano de Desarrollo, *Facing Up to Inequality in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*, Washington, 1998.

<sup>24</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Facing Up to Inequality in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*, Washington, 1998.

<sup>25</sup> En el caso de Chile, el CEACR observó, entre otros puntos, preocupación por los procedimientos para llamar a huelga, restricciones a las huelgas solidarias, la prohibición de hacer huelga impuesta a los servicios públicos, el amplio concepto de servicios esenciales, y la disposición sobre remplazo de huelguistas (ILO-CEACR-Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Comments-Convention núm. 87, Chile, 2001, en <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>).

También se criticaba a los sindicatos por no ampliar sus demandas para incluir los intereses de los grupos sociales más débiles, como mujeres, jóvenes e indígenas. Si bien esta crítica no es absolutamente justa, porque los sindicatos son organizaciones de afiliados cuya responsabilidad principal se vuelca sobre éstos, también se puede argumentar que su revitalización como actores sociales y políticos relevantes depende de sus posibilidades de servir con eficacia a la defensa de los intereses de un sector más amplio de la población.<sup>26</sup> En América Latina hay casos de movimientos obreros que promovieron los derechos y las demandas de otros grupos, por ejemplo, la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) organizó a los desempleados, y la Central Unica dos Trabalhadores (CUT) brasileña formó alianzas con el Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), entre otros.

Percibir los derechos colectivos vinculados a una minoría privilegiada y a costa de los derechos individuales aumentó la distancia entre los sindicatos y otros grupos que podían ser posibles aliados para promover los derechos económicos y sociales. Las ONG de derechos humanos, que ya dudaban sobre comprometerse con sindicatos estatales o partidarios, tenían pocas probabilidades de pasar, de defender a sindicalistas, a apoyar los derechos colectivos de que gozaban relativamente unos pocos. El ataque que los sindicatos recibieron de gobiernos, empleadores y organismos financieros internacionales también los colocó en una posición defensiva y los dejó mal preparados para responder con nuevas estrategias, como campañas de mayor alcance para la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales. Muchos sindicatos concentraron sus recursos para sobrevivir y conservar el poder de negociación para el futuro, lo que significaba defender las leyes que preservaban los derechos colectivos pero, especialmente, las que garantizaban recursos y privilegios a los sindicatos.<sup>27</sup>

---

En México, el comité observó, entre otros puntos, la prohibición de la coexistencia de más de dos sindicatos en el mismo organismo estatal, la prohibición impuesta a un sindicalista de abandonar el sindicato vía "cláusula de exclusión", la prohibición de reelecciones en los sindicatos y los obstáculos para formar sindicatos que debían afrontar los obreros de las zonas exportadoras (ILO-CEACR Comentarios-México, Convención núm. 87, 2000, 2003 en <http://www.webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdoff=1>. Ver también American Center for International Labor Solidarity, *Justice for All: The Struggle for Worker Rights in Mexico* Washington, 2003).

<sup>26</sup> Ver Lowell Turner, Harry Katz y Richard Hurd (editores), *Rekindling the Movement: Labor's Quest for Relevance in the 21st Century*, Ithaca, ILR Press, Cornell University Press, 2001, para tener una explicación de este razonamiento en un contexto comparativo.

<sup>27</sup> María Lorena Cook, "Labor Reform and Dual Transitions", ob. cit.



Durante la década de los noventa, la defensa de los derechos laborales tomó diversas formas. Primero, el empeño oficial por promover más flexibilidad a través de reformas a la legislación laboral generó respuestas de los sindicatos de varios países que se defendieron como pudieron y, en algunos casos, lograron frenar el menoscabo de los derechos colectivos, muchas veces concediendo mayor flexibilidad o desregulación de la legislación laboral aplicable al obrero.<sup>28</sup> El subproducto de estas “negociaciones” por sindicatos con mayor poder político a veces fue, lamentablemente, la continua restricción de los derechos de organización y negociación colectiva de los sindicatos minoritarios u opositores.

En los países cuyos sindicatos eran más débiles, los gobiernos pudieron flexibilizar las leyes laborales significativamente, con el consiguiente perjuicio de los derechos individuales y colectivos. Un caso típico es el del gobierno de Alberto Fujimori en Perú, que se repite en Ecuador y Colombia a comienzos de los noventa.<sup>29</sup> En Chile, durante los noventa era muy difícil invalidar la flexibilidad y las restricciones a los derechos colectivos, debido a la fuerte oposición de las organizaciones patronales y el ala conservadora del Congreso.<sup>30</sup>

Los sindicatos aunaron los recursos del entorno cercano para enfrentar las reformas que debilitarían los derechos laborales. En el caso de los movimientos obreros más relevantes, esto significaba huelgas, *lobby* en el Congreso, presión directa sobre el presidente, y alianzas con partidos políticos. Por ejemplo, durante los años ochenta los sindicatos argentinos realizaron 13 huelgas generales en protesta contra las medi-

<sup>28</sup> Este es el caso de los sindicatos argentinos, mexicanos y brasileños durante los noventa. En Brasil, el presidente Fernando Henrique Cardoso introdujo los contratos de trabajo temporarios y la flexibilidad de horarios, pero no logró establecer reformas colectivas en demanda de reformas constitucionales. En Argentina, la *Confederación General del Trabajo (CGT)* preservó los recursos organizativos y defendió las leyes colectivas, a cambio de mayor flexibilidad en la legislación aplicable al obrero. Si bien en México aún no se aplicó ninguna reforma, los sindicatos que participaron en debates tripartitos sobre la reforma manifestaron su voluntad de ceder flexibilidad individual, a cambio de preservar disposiciones aplicables al monopolio representativo y a la estricta autonomía de los sindicatos respecto de sus elecciones internas (Cook, “Labor Reform and Dual Transitions”; Graciela Bensusán y María Lorena Cook, “Political Transition and Labor Revitalization in Mexico”, en Daniel B. Cornfield y Holly J. McCammon (editores), “Labour Revitalization: Global Perspectives and New Initiatives”, *Research in the Sociology of Work*, vol. 11, Stanford, Conn., JAI Press, 2003, pp. 231-269.

<sup>29</sup> María Lorena Cook, “Toward Flexible Industrial Relations?”, *ob. cit.*

<sup>30</sup> Louise Haagh, “The Emperor’s New Clothes: Labor Reform and Social Democratization in Chile”, en *Studies in Comparative International Development*, vol. 27, núm. 1, primavera de 2002, pp. 86-115; Volker K. Frank, “The Elusive Goal in Democratic Chile: Reforming the Pinochet Labor Legislation”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 44, núm. 1, primavera de 2002, pp. 35-68.

das económicas y demanda de reformas en la legislación laboral. En los noventa, los sindicatos organizaron tres huelgas generales contra las reformas laborales y económicas instauradas por el presidente Carlos Saúl Menem, y recurrieron a sus aliados partidarios del Congreso para delinear una nueva reforma del trabajo.<sup>31</sup>

## Mecanismos internacionales para promover los derechos laborales

En algunos casos, los sindicatos aunaron los mecanismos internacionales disponibles para defender y promover los derechos laborales. Esto ocurrió especialmente con los sindicatos más débiles, que no podían ejercer presión por sí mismos sobre el gobierno, y con los sindicatos cuyos intereses comprendían leyes laborales que los colocaban en una posición desfavorable en comparación con los sindicatos mayoritarios. En los noventa, los sindicatos peruanos y sus aliados, por ejemplo, presentaron 29 casos al Comité de Libertad de Asociación de la OIT durante la presidencia de Fujimori.<sup>32</sup> La CTA argentina y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) mexicana presentaron a la OIT casos de restricciones a la libertad de asociación.<sup>33</sup>

Los sindicatos latinoamericanos recurrieron a la OIT frecuentemente. La región presentó más de 52% de la totalidad de los casos recogidos por el Comité de Libertad de Asociación de la OIT en la década de los noventa.<sup>34</sup> Los comités de la OIT elaboraron abundante documentación sobre áreas en las que la legislación y práctica nacional no estaban a la altura de las convenciones de la OIT. Los gobiernos no siempre tuvieron en cuenta estos informes, pero los hallazgos y las recomendaciones marcaron un récord internacional de incumplimientos en la protección de los derechos laborales por el gobierno; récord que sirvió más adelante al movimiento obrero y sus aliados.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> En México, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) recurrió a la amenaza de retiro del apoyo electoral al PRI para paralizar las reformas a la ley laboral.

<sup>32</sup> David Campana Zegarra, *Libro blanco sobre la violación de los derechos humanos laborales y sindicales en el Perú, 1990-1999*, ORIT/Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL), 1999.

<sup>33</sup> Organización Internacional del Trabajo, "Comentarios del Comité de Expertos sobre la aplicación de convenciones y recomendaciones", 2003, en <http://www.webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>

<sup>34</sup> Organización Internacional del Trabajo, "Globalization and Decent Work in the Americas", p. 24.

<sup>35</sup> Por ejemplo, en Perú, después de la partida del presidente Fujimori, tanto los gobiernos de Paniagua y Toledo como la Comisión de Trabajo del Congreso se refirieron explícitamente a la necesidad de abordar las recomendaciones de la OIT para la reforma de las leyes laborales de Perú. La documentación

La presión de los sindicatos y sus aliados obligó a los acuerdos de libre comercio a abordar también el tema de los derechos inherentes al trabajo. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) incluía un acuerdo complementario sobre el trabajo: el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).<sup>36</sup> El ACLAN obligó a los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos a asegurar el “cumplimiento obligatorio” de las leyes nacionales referidas a 11 derechos y principios del trabajo. También ofrecía un mecanismo de revisión de presuntas violaciones y de posible aplicación de sanciones al comercio, en determinados casos.<sup>37</sup>

Los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) de los tres países presentaron casos en virtud del ACLAN, cuya demanda más frecuente era la violación de la libertad de asociación. Mientras la lucha por la reforma de las leyes laborales nacionales generalmente tiene a los sindicatos como actores exclusivos, los casos presentados al ACLAN fomentaron la colaboración entre sindicatos de distintos países, y alianzas entre diversos sectores de sindicatos y ONG para los derechos humanos y para la mujer, dentro del país y con países extranjeros. Por ejemplo, Human Rights Watch, una organización de derechos humanos con sede en EE.UU., se unió a International Labor Rights Fund, una ONG de derechos laborales, y a la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, de México, en la presentación de una demanda en la que se resaltaba la discriminación sexual en el trabajo, en México, mediante la práctica extendida de pruebas de embarazo en las maquiladoras.<sup>38</sup>

---

de la OIT presenta criterios claros de reforma que actualmente se pueden llevar a la práctica en el contexto de la “transición democrática” post Fujimori (Campana Zegarra, *Libro blanco*, ob. cit.; ver también “Comments made by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (núm. 87), Peru”, CEACR 2002, 73<sup>rd</sup> Session; “Application of Conventions and Recommendations [desde 1990], Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (núm. 98), Peru”, CEACR 2002, 73<sup>rd</sup> Session. Ver también Beatriz Alba Hart, “Urgente: diálogo y conciliación laboral”, *El Comercio*, 10 de diciembre de 2000; Jaime Zavala Costa, “Diálogo social tripartito”, *El Comercio*, 24 de enero de 2001; Verónica Fernandini, “Menos costos y más empleo: fórmula perfecta”, *El Comercio*, 22 de julio de 2001).

<sup>36</sup> North American Agreement on Labor Cooperation, 19 de setiembre de 1993, en: <http://www.dol.gov/ILAB/regs/naalc/naalc.htm>.

<sup>37</sup> Lance Compa, “Another Look at NAFTA”, en *Dissent*, invierno de 1997, pp. 45-50.

<sup>38</sup> Se hizo una revisión preliminar y una audiencia pública del caso, que condujo a un programa de mayor alcance hasta la zona fronteriza para explicar a los obreros sus derechos. También hay sugerencias de que la publicidad adversa llevó a algunas empresas a cesar la práctica de pruebas de embarazo. A continuación, México sancionó una ley antidiscriminatoria más amplia. Si bien no fue resultado directo del caso ACLAN, puede haber aumentado la presión general para la sanción de la ley. Con todo, los expertos cuestionaron el efecto de la ley sobre la discriminación en el trabajo. Ver “Mexico’s President

Sin embargo, los mecanismos como el ACLAN han recibido críticas por lo ineficaces que resultaron para lograr que los gobiernos reformaran o cumplieran las leyes, y para subsanar las condiciones específicas de trabajo de los obreros, que dan origen a las demandas. Una crítica se refiere a la profunda diferencia de tratamiento de los derechos laborales individuales frente a los colectivos. Conforme a las normas de procedimiento del acuerdo complementario del TLCAN, las violaciones de derechos colectivos, como la libertad de asociación y el derecho de organización, el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga, no pueden avanzar hasta la instancia de sanción económica o comercial; pero la mayoría de los derechos “individuales” (discriminación sexual, salud y seguridad y trabajo infantil) pueden transitar todo el proceso de revisión en sus tres componentes.<sup>39</sup>

Otros acuerdos regionales de comercio adoptaron sus propias disposiciones sobre derechos laborales. Las confederaciones nacionales de trabajo de los países del Mercosur —Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay— lograron una declaración sociolaboral que reconocía derechos y principios referidos al trabajo y establecía una comisión tripartita para revisarla y ponerla en práctica.<sup>40</sup> Los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) elaboraron una Carta Social y una Declaración de Principios sobre Relaciones Laborales e Industriales.<sup>41</sup> A medida que EE.UU. perseguía la suscripción de acuerdos de comercio con Chile y América Central, incorporaba disposiciones sobre normas laborales al texto de los acuerdos inspiradas en el Acuerdo de Libre Comercio entre EE.UU. y Jordania, de 2001. Es evidente que tales disposiciones en los acuerdos de comercio no garantizan, por sí mismas, el cumplimiento de las leyes protectoras de los derechos laborales;<sup>42</sup> sin embargo ofrecen un elemento extra

---

Fox Signs New anti-Discrimination Law”, en *Daily Labor Report*, Bureau of National Affairs, núm. 112, 11 de junio de 2003, p. A-4. US NAO Case núm. 9701, *Submission Concerning Pregnancy-Based Sex Discrimination in Mexico’s Maquiladora Sector*, 1997 en <http://www.dol.gov/ILAB/media/reports/nao/submissions/Sub9701.htm>

<sup>39</sup> Ver Human Rights Watch, *Trading Away Rights: The Unfulfilled Promise of NAFTA’s Labor Side Agreement*, vol. 13, núm. 2 (B), Washington, abril de 2001, crítica y otras críticas al ACLAN.

<sup>40</sup> *Declaración Sociolaboral del Mercosur*, 10 de diciembre de 1998. Ver también Lance Compa, “Works in Progress: Constructing the Social Dimension of Trade in the Americas”, en *The Social Dimension of Economic Integration*, Washington, Bureau of International Labor Affairs, US Department of Labor, junio de 2000, pp. 27-55.

<sup>41</sup> Lance Compa, “Works in Progress”, ob. cit., pp. 49-52.

<sup>42</sup> Además, los procedimientos de aplicación de estos instrumentos de derechos laborales varían enormemente. En el caso del ACLAN, una parte puede presentar una demanda, pero debe hacerlo en el país en el que no se cometió la violación aludida. En otros casos, como en el Mercosur, no se estable-

para que los defensores de los derechos laborales y humanos ejerzan presión sobre gobiernos y empresas, y creen una atmósfera de mayor concienciación y apoyo a los derechos laborales.

Un mecanismo de derechos laborales vinculado al comercio, que se ha aplicado con cierta eficacia para que los gobiernos modifiquen las leyes laborales débiles, es el Sistema Generalizado de Preferencias de EE.UU. (SGP). El SGP prevé la presentación de pretensiones relacionadas con la violación de derechos laborales por gobiernos extranjeros a los que EE.UU. concedió beneficios comerciales bajo el SGP. Desde su creación en 1984, este instrumento del comercio fue aplicado por sindicatos y defensores de los derechos laborales de EE.UU. a favor de los aliados latinoamericanos. No obstante, el SGP tiene limitaciones significativas. Es una herramienta unilateral, sujeta a los caprichos de la política exterior de los EE.UU. Muchos casos para revisión fueron rechazados por razones políticas.<sup>43</sup> Sin embargo, la fuerza laboral estadounidense y los sindicatos latinoamericanos aplicaron el SGP con eficacia en Chile y Paraguay durante los ochenta, y en algunos países de América Central durante los noventa, cuando las leyes laborales se fortalecieron en respuesta a la amenaza de retiro de beneficios.<sup>44</sup> Aun así, la característica de unilateralidad del SGP le quita bondades como modelo de futuros instrumentos de derechos laborales vinculados al comercio. En poco tiempo, será reemplazado por el Tratado de Libre Comercio de América Central (TLC), cuyas disposiciones sobre derechos laborales han recibido críticas de grupos de derechos humanos, por insuficientes.<sup>45</sup>

---

ce ningún mecanismo específico para la presentación de la demanda por el ciudadano. Ver Lance Compa, "Works in Progress", ob. cit., para obtener más información sobre los mecanismos de cada caso.

<sup>43</sup> Por ejemplo, una causa iniciada contra Nicaragua en 1985, cuando el país era gobernado por el sandinismo, se aceptó de inmediato, mientras muchas demandas contra México presentadas a principios de la década de los noventa, aproximadamente para la época de la creación del TLCAN, fueron rechazadas por la Oficina del Representante de Comercio de EE.UU., el órgano encargado de la revisión de los casos del SGP.

<sup>44</sup> Se quitaron los privilegios del SGP a Chile entre 1988 y 1991, y a Paraguay entre 1987 y 1991. Entre los países que reformaron las leyes en respuesta a la amenaza de retiro del SGP están Guatemala, El Salvador y la República Dominicana. Ver Lance Compa y Jeffrey S. Vogt, "Labor Rights in the Generalized System of Preferences: A 20-Year Review", en *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 22, núm. 2-3, invierno/primavera de 2001, pp. 199-238; Henry J. Frundt, *Trade Conditions and Labor Rights: US Initiatives, Dominican and Central America Responses*, Gainesville, University Press of Florida, 1998.

<sup>45</sup> "CAFTA's Weak Labor Rights Protections: Why the Present Accord Should be Opposed", A Human Rights Watch Briefing Paper, marzo de 2004.

Si bien la aplicación de estos mecanismos internacionales ha dado algunos beneficios, los resultados han sido decepcionantes en general. Los instrumentos no pudieron, por sí mismos, mejorar o mantener las protecciones de los derechos laborales. Además, la mayoría de las disposiciones sobre tales derechos están vinculadas con acuerdos que promueven políticas de comercio y mercado libre que, a su vez, empeoran las condiciones de trabajo y debilitan aún más las posibilidades de los sindicatos de defender y promover los derechos laborales. La mayor competencia generada por la reducción de tarifas adelgazó las industrias manufactureras y la consiguiente fuerza laboral sindical. La privatización de empresas estatales también significó despidos masivos en toda la región. La promoción de manufactura no tradicional en las zonas exportadoras o maquiladoras significa, generalmente, fuerza laboral no sindical, bajos salarios, inestabilidad y pobres condiciones de trabajo.<sup>46</sup> Estas políticas dan nacimiento a poderosos incentivos para debilitar la protección actual de los derechos laborales y la presencia de los sindicatos, que son sus defensores naturales.

## ¿Nuevas oportunidades para promover derechos laborales?

Las políticas de mercado relacionadas con la globalización han profundizado el empeoramiento de las condiciones de trabajo y los derechos laborales; pero la globalización también crea nuevas oportunidades para ejercer acciones conjuntas en su defensa. Algunos hechos recientes pueden aumentar las posibilidades de promoción de los derechos laborales. Internacionalmente, estos derechos están en el centro de muchos debates sobre comercio y economía mundial. A pesar de las profundas objeciones a la vinculación entre derechos laborales y comercio expresadas durante la reunión de gabinete de la OMC celebrada en Singapur en 1996, continúa vigente la campaña para considerar las normas laborales como parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC).<sup>47</sup> Se redujeron las divisiones sobre esta cuestión entre los sindicatos del norte y del sur, de la misma manera que los sindicatos integrantes de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) lucharon por lograr consenso para promover los derechos laborales en la OMC.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Robert N. Gwynne, "Globalization, Neoliberalism and Economic Change in South America and Mexico", en *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, editado por Robert N. Gwynne y Cristobal Kay, Londres, Arnold, 1999, pp. 68-97.

<sup>47</sup> Martin Khor, "The World Trade Organisation, Labour Standards and Trade Protectionism", en *Third World Resurgence*, núm. 45, 1994, pp. 30-34.

<sup>48</sup> Mark Anner, "The International Trade Union Campaign for Core Labor Standards in the WTO", en *Working USA*, vol. 7, núm. 2, otoño de 2003, en: <http://www.workingusa.org/2001su/anner3.htm>

A partir de la reunión de Singapur de 1996, la OIT empezó a desempeñar una función más conspicua como árbitro de los derechos laborales en la economía global.<sup>49</sup> La Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998, representa una aceptación global relevante de los derechos laborales centrales y de la autoridad de la OIT como contralor del avance de los países respecto de su protección. La herramienta principal de la OIT es la persuasión moral, y como tal es un instrumento intrínsecamente débil, comparado con la presión material ejercida por los préstamos otorgados por instituciones financieras internacionales (IFI).<sup>50</sup> Sin embargo, se puede decir que la capacidad de persuasión de la OIT es mayor hoy que hace 10 años, a la luz del consenso internacional emergente, respecto de su función de contralor de los derechos laborales en la economía global. Entre otras cosas, este consenso refleja un cambio táctico importante en el enfoque de tales derechos: la referencia a ellos como derechos humanos. Aunque esta identificación estuviera presente hace tiempo en los pactos internacionales, su aplicación a las campañas sobre derechos laborales es relativamente reciente, como lo es su aceptación por grupos de derechos humanos.<sup>51</sup>

El ALCA también desencadenó esfuerzos por colaborar para una propuesta alternativa amplia de integración regional por parte de los sindicatos de la región, las ONG de derechos humanos y otros grupos de ciudadanos. Esta red, la Alianza Social Continental (ASC), elaboró un documento denominado “Alternativas para las Américas”, que aborda cuestiones de comercio e inversiones, y presenta un plan basado en el respeto por los derechos laborales y humanos, la democracia y el desarrollo sustentable.<sup>52</sup> El documento concluye en acuerdos sobre cuestiones que habían sido puntos de conflicto entre los grupos del norte y del sur, y refleja importantes avances en la colaboración entre naciones y entre sectores. También representa un cambio importante, de la protesta por el libre comercio a la creación de alternativas de integración regional y desarrollo nacional. El destino del ALCA es incierto aún, y es poco probable

<sup>49</sup> Elizabeth Olson, “ILO, Long in Eclipse, Regains some Prominence”, en *The New York Times*, 23 de marzo de 2000, p. D4.

<sup>50</sup> Ver Kerry Rittich, “Core Labor Rights and Labor Market Flexibility: Two Paths Entwined?”, en *The International Bureau of the Permanent Court of Arbitration* (editores), *Labor Law Beyond Borders: ADR and the Internationalization of Labor Dispute Settlement*, Países Bajos, Kluwer Law International, 2003, pp. 157-208.

<sup>51</sup> Por ejemplo, Human Rights Watch no incluyó las violaciones de derechos laborales en los informes sobre derechos humanos en América Latina hasta 1990, cuando lo hizo en un informe sobre México (Human Rights Watch, *Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity*, Nueva York, Human Rights Watch, 1990).

<sup>52</sup> Hemispheric Social Alliance, *Alternatives for the Americas*, diciembre de 2002, en <http://www.art-us.org/docs/alternatives%20dec%202002.pdf>

que los gobiernos tomen la propuesta de la ASC. No obstante, la importancia del documento radica en su posibilidad de ampliar el debate sobre el comercio en la región respecto de la especificidad y profundidad de sus propuestas, y en que es producto de la colaboración de un amplio espectro de grupos.<sup>53</sup>

Por último, en EE.UU., la mayor concienciación de la “explotación del obrero” llevó a estudiantes universitarios a ejercer presión sobre el departamento administrativo de las universidades para que cancelaran los acuerdos con fábricas de ropa que empleaban a obreros en condiciones pobres de trabajo. Esa presión llevó a la creación del Consorcio de Derechos Obreros, respaldado por estudiantes,<sup>54</sup> cuya función es controlar la violación de los derechos del obrero en las fábricas de indumentaria que producen uniformes universitarios. Por ejemplo, una campaña dio origen al primer acuerdo independiente de negociación colectiva sindical en el sector de las maquiladoras de México.<sup>55</sup>

Estos hechos muestran que los derechos laborales ocupan un lugar internacional más destacado en el contexto de la economía global, que hay mayor tendencia a equiparar los derechos humanos y laborales en las campañas de defensa, y que la inclusión de los derechos colectivos e individuales en dichas campañas tiene mayor aceptación. Por ejemplo, muchas quejas por el ACLAN y casos tomados por el movimiento antiexplotación se centraban en el derecho de organización, lo que representa un distanciamiento sutil, pero importante, de las campañas internacionales en las que los activistas del norte se centraban en el trabajo infantil, por ejemplo, aun cuando los trabajadores locales considerasen que las mayores preocupaciones eran los impedimentos para organizarse.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Ver Robert Patricio Korzeniewicz y Robert C. Smith, “Regional Networks in the Process of Hemispheric Integration”, en Serie Brief Cumbre de las Américas, Brief núm. 2, FLACSO-Argentina, marzo de 2001, en <http://www.flacso.org.ar/areasyproyectos/areas/ri/esiei/pdf/brief2.pdf>, para mayor información sobre redes sociales civiles y su influencia sobre los procesos del ALCA.

<sup>54</sup> WRC, ver <http://www.workersrights.org/>

<sup>55</sup> Era una fábrica de ropa ubicada en el estado de Puebla, México, que fabricaba indumentaria para Nike y docenas de universidades. Cuando comenzó la campaña, en enero de 2001, el nombre de la planta era Kukdong; más adelante se cambió por Mexmode. En términos generales, este movimiento estudiantil facilitó la expansión de la conciencia general en EE.UU. sobre las condiciones de trabajo y los derechos laborales en el extranjero, y se puede decir que amplió la posible función de solidaridad y construcción de alianzas entre las ONG del norte y los sindicatos y obreros de los países en desarrollo.

Ver <http://www.iir.berkeley.edu/henningcenter/gateway/kukdong.html>

<sup>56</sup> Analizado en Mark Anner, “Defending Labor Rights Across Borders: Central American Export Processing Plants”, en Susan Eckstein y Timothy P. Wickham-Crowley (editores), *Struggles for Social Rights in Latin America*, Nueva York, Routledge, 2003, pp. 147-166.



Desde mediados de los ochenta los gobiernos están bajo fuerte presión internacional para que adopten reformas de mercado y de las políticas que debilitaron la protección del trabajo. Para mediados de los noventa, la mayoría de los países de la región habían puesto en práctica políticas neoliberales. No obstante, desde fines de los noventa las crisis financieras de Asia, Rusia y Argentina —junto con la función que desempeñaron las instituciones financieras internacionales en estos países— ampliaron el debate sobre globalización y desarrollo económico. En América Latina, casi dos décadas de neoliberalismo no dieron los resultados esperados en el crecimiento económico. Por el contrario, aumentaron la desigualdad del ingreso e hicieron poco para disminuir la pobreza.<sup>57</sup> El modelo neoliberal ha generado gran desilusión y, junto con la escasez de alternativas, la clase política de América Latina de los últimos años ha tratado de apartarse de las prescripciones ortodoxas.<sup>58</sup>

Si bien no se han descartado las reformas del mercado, el cuestionamiento internacional del modelo, cada vez más importante, puede crear más espacio para políticas de gobierno que el que existía durante los años noventa. Para el trabajador, esto significa que las campañas nacionales creadas para debilitar las leyes laborales que eran evidentes durante los noventa pueden frenarse o cambiar radicalmente. Por ejemplo, el descrédito del gobierno de Fernando de la Rúa en Argentina y de Alberto Fujimori en Perú facilitaron el cambio de las políticas de flexibilidad laboral bajo los nuevos gobiernos. En Argentina, el presidente Néstor Kirchner negoció las cláusulas de una nueva legislación laboral con las confederaciones del trabajo, cuyo resultado fue no sólo la derogación de la ley sancionada durante la presidencia de De la Rúa, vinculada a un escándalo por sobornos en el Senado, sino también la sanción de una nueva ley para promover la estabilidad laboral y el “trabajo decente”.<sup>59</sup> En Perú se está haciendo un esfuerzo similar para abordar la falta de protección suficiente de los derechos y los extremos de la flexibilidad, producto de leyes anteriores. Un consejo tripartito —trabajo, empleadores y representantes del gobierno—, creado bajo la pre-

<sup>57</sup> Robert N. Gwynne, “Globalization, Neoliberalism and Economic Change”, ob. cit.; ILO, *Globalization and Decent Work in the Americas*.

<sup>58</sup> El electorado brasileño que apoyó a Lula reflejaba, en parte, la gran desilusión respecto de las políticas neoliberales; el deseo del presidente argentino Néstor Kirchner de enfrentar al FMI le redituó amplio respeto y el respaldo de sus compatriotas y de otros latinoamericanos. Ver, por ejemplo, “Wanted: A New Regional Agenda for Economic Growth”, en *The Economist*, 26 de abril a 2 de mayo de 2003, pp. 27-29.

<sup>59</sup> *La Nación Line*, 11 de febrero de 2004, en [http://www.lanacion.com.ar/04/02/11/dp\\_572249.asp](http://www.lanacion.com.ar/04/02/11/dp_572249.asp); *La Voz del Interior On Line*, Córdoba, Argentina, 16 de febrero de 2004, en <http://lavozdelinterior.com.ar>.

sidencia de Alejandro Toledo, pasó dos años negociando un acuerdo sobre una propuesta amplia de reforma laboral que cumpliera con las convenciones de la OIT.<sup>60</sup>

Esta mayor importancia de los derechos laborales y el recurso de la consulta tripartita para elaborar reformas representa un profundo cambio respecto de las actitudes del pasado, que debilitaban la protección del trabajo. Por ejemplo, en Brasil los debates tripartitos sobre reformas laborales se realizan en serie, y las conversaciones sobre reformas a la legislación colectiva son previas a las reformas sobre legislación individual.<sup>61</sup> En el pasado, las reformas individuales y colectivas casi siempre iban juntas, lo que hacía que en las negociaciones los sindicatos cedieran algunos derechos y protecciones, para defender otros. Por el contrario, la realización de debates en serie garantiza los derechos de las organizaciones obreras en primer lugar, y esto las fortalece para negociar sobre propuestas de flexibilidad. Además, tanto los empleadores como los sindicatos han elogiado el cumplimiento del proceso de reforma con la Convención 144 de la OIT referente a la consulta tripartita.<sup>62</sup> Aun en Chile, donde la oposición del empleador a la expansión de los derechos laborales fue fuerte, la reforma laboral de 2001 aumentó la capacidad de la Dirección de Trabajo para hacer cumplir la ley y proteger al trabajador y a la trabajadora contra las represalias del empleador, en caso de desarrollar actividad sindical.<sup>63</sup>

## Conclusión

El futuro de los derechos laborales sólo se puede considerar a partir de los análisis internacional y nacional. Esto se debe a que las fuerzas de la globalización, en forma

<sup>60</sup> En marzo de 2004, el Consejo Nacional del Trabajo (CNT) tripartito presentó al Congreso el *anteproyecto*, de 440 artículos, sobre reformas individuales y colectivas. El ministro de Trabajo argumentaba que se había logrado consenso para alrededor de 70% de los artículos y que la nueva propuesta cumplía totalmente con las convenciones de la OIT (*El Comercio*, 19 de marzo de 2004). El Congreso presionó al CNT para que siguiera trabajando para lograr acuerdo sobre las disposiciones restantes del anteproyecto, y el ministro de Trabajo creó un grupo de “comisiones de consulta”, formado por expertos en temas de trabajo y empleo, cuya función era identificar las disposiciones que necesitaban resolución y asesorar al gobierno con más amplitud sobre cuestiones de empleo (“Instalan comisiones consultivas de Trabajo y Promoción del Empleo”, Oficina de Comunicación Social y Relaciones Públicas, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Gobierno del Perú, 30 de marzo de 2004).

<sup>61</sup> Ver, por ejemplo, *Agencia CUT Noticias*, 18 de febrero de 2004.

<sup>62</sup> *Jornal do Comércio*, São Paulo, Brasil, 9 de agosto de 2003, p. A-17.

<sup>63</sup> U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, *Labor Rights Report: Chile*, 2003, en <http://www.dol.gov/ilab/media/reports/usfla/HR2738ChileLaborRights.pdf>

de importantes actores no gubernamentales, como las IFI y las empresas transnacionales, ejercen nuevas presiones sobre los gobiernos para debilitar la protección de los derechos laborales. Los defensores de los derechos laborales y humanos también deben actuar en los ámbitos internacionales y nacionales; por ejemplo, los movimientos obreros y los grupos de derechos humanos pueden recurrir a determinados instrumentos internacionales para ejercer presión sobre los gobiernos, en aras de proteger derechos. Allí donde los sindicatos son más débiles es donde los mecanismos y las alianzas internacionales pueden aportar un cierto empuje y el “apalancamiento” necesario para llevar a cabo gestiones, cuando las formas tradicionales de presión política nacional no alcanzan. Además, la globalización brinda más oportunidades de formar alianzas internacionales para influir en los procesos regionales y globales.

Sin embargo, algunos sucesos recientes en América Latina también indican que los movimientos obreros y sus aliados pueden aprovechar los cambios políticos del país para promover los derechos laborales. Los sindicatos más fuertes —los que lograron defender los recursos colectivos contra las presiones para reformarlos, retener la capacidad de movilización y mantener las alianzas partidarias— pudieron promocionar sus programas allí donde se generó un espacio político vinculado a un cambio de administración. El desafío actual consiste en sostener y ampliar los beneficios obtenidos en la protección de los derechos por medio de alianzas nacionales entre grupos de derechos humanos, movimientos obreros y otros que ejerzan presión respecto de los derechos económicos, sociales y culturales.

Hay que superar la antigua división entre derechos individuales y colectivos. Los grupos de derechos humanos tendrán que apoyar los derechos colectivos defendidos por los sindicatos, y entender que el compromiso político sindical a veces es esencial para lograr el poder necesario para la defensa de los derechos laborales. Al mismo tiempo hay que orientar a los sindicatos hacia la modificación de sus reclamos, para incluir en estos los intereses de los “excluidos” y no organizados, y prever más acciones para promover el tratamiento del trabajador como una cuestión de derechos humanos. En síntesis, los movimientos obreros y de derechos humanos se necesitan mutuamente y pueden aprender uno del otro. Irónicamente, la globalización puede empezar a brindar el contexto para que ello sea posible.