

POLITICA LABORAL PARA UNA INTEGRACION ECONOMICA DE LOS PAISES QUE FORMAN EL AREA ANDINA

Por JULIO AUGER VALENZUELA

En septiembre de 1967 el Seminario de Derecho Público de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile organizó en esta misma ciudad las VI Jornadas de Derecho Público sobre Integración Fronteriza. En estas Jornadas tuve el agrado de presentar a la Tercera Comisión un trabajo sobre movilidad de la mano de obra, derechos sindicales e incidencia de la mano de obra en los costos de producción; en el trabajo mencionado hice presente que la movilidad de la mano de obra o libre tránsito de los trabajadores dentro de la zona de los países del Area Andina, Chile, Perú y Bolivia, no estaba reglamentada ni en el Tratado de Montevideo, ni en las resoluciones que lo complementan. Agregaba que la movilidad geográfica, espontánea, no reglamentada, esporádica o periódica de trabajadores de un país latinoamericano a otro, data de mucho tiempo y ha sido fuente de grandes problemas.

Los países del Area Andina han celebrado numerosas reuniones a diferentes niveles, pero desgraciadamente el aspecto económico y muy especialmente el régimen aduanero han sido, no sólo el problema fundamental tratado en dichas reuniones, sino que nada se ha avanzado en los problemas laborales, ni siquiera en dictar una reglamentación sobre movilidad de la mano de obra o libre circulación de los trabajadores dentro de los países del Area. La Tercera Comisión aprobó varios considerandos y conclusiones: Entre los primeros es necesario ci-

tar la que recomienda que la política laboral se estructure sobre la base de la estabilidad de la demanda de trabajo, y entre las segundas, las de asegurar la sindicalización regional, en tal forma que el trabajador organizado sea el factor de integración más decisivo para que el desarrollo se traduzca en elevaciones reales del standard de vida del pueblo; formar un Fondo Social que asegure transitoriamente los riesgos mínimos del trabajador y dictar la Carta Social Latinoamericana.

La movilidad de la mano de obra y la libre circulación de los trabajadores, dentro de los países del Area Andina, ha continuado, tanto a nivel nacional como internacional, sin ningún tipo de reglamentación, y por lo tanto, los problemas que dicha situación crea se han agravado por dos factores: por la mayor conciencia que la clase trabajadora de América Latina tiene de sus derechos, y porque los trabajadores, en conocimiento de que la integración económica ha empezado a caminar, se interesan aún más por trasladarse a otros países del Area en busca de mejores condiciones de vida y de trabajo.

En esta oportunidad es necesario reiterar la necesidad de reglamentar a la brevedad posible todo lo relacionado con la libre circulación de los trabajadores o movilidad de la mano de obra. El Profesor Luigo Mengoni en una obra titulada "Libre Circulación de los Trabajadores en los Países de la Comunidad Económica Europea", transcribiendo algunos artículos del Tratado de Roma, dice: *"El concepto de libre circulación de los trabajadores implica, esencialmente, la abolición de cualquier discriminación fundada en la nacionalidad de los trabajadores de los estados miembros, en lo que atañe al empleo, a la retribución y a las condiciones de trabajo"*. A continuación agrega: *"La discriminación de prohibición en daño de los trabajadores provenientes de los Estados miembros, o, desde otro punto de vista, la prohibición de preferencias en favor de los trabajadores nacionales, señala el rasgo distintivo entre libre circulación de los trabajadores y el concepto tradicional de emigración con fines de trabajo. La primera es un fenó-*

meno no sólo funcional, sino también estructuralmente diferente toda vez que modifica profundamente la situación jurídica del trabajador emigrante.

Al plantearse el problema de la libre circulación de los trabajadores, es necesario, dada su íntima relación con ella, plantearse también la posibilidad de que conjuntamente se realice una política social común. Esta política social común debe poseer tres elementos: a) la libre circulación de los trabajadores dentro del Area; b) el establecimiento de un fondo social comunitario; y c) la participación de los trabajadores en las decisiones político-económicas de la comunidad.

El problema de la movilidad de la mano de obra o libre circulación de los trabajadores es susceptible de ser enfocado desde distintos puntos de vista.

Por una parte, puede ser estudiado desde la perspectiva de una política científica y tecnológica que tiende a facilitar el acceso de las industrias regionales a las innovaciones tecnológicas más avanzadas y así podría plantearse la necesidad de asegurar, en un plazo dado, una gran movilidad para el personal más altamente calificado de la región.

Otro aspecto laboral relacionado con el proceso de integración económica regional es el de la incidencia de los costos sociales en los costos de producción de los distintos países del Area Andina, es decir, la incidencia de los costos directos de mano de obra (régimen salarial) y las cargas sociales (beneficios sociales y régimen previsional sobre los costos de producción).

Sin embargo es necesario que los Gobiernos de los países del Area Andina, al incorporar a los trabajadores al proceso de integración económica, lleguen a un acuerdo para nivelar su legislación social fijando condiciones mínimas, en cuanto a condiciones de trabajo, política de salarios, estabilidad en el empleo, etc.

Se puede suponer que en un mercado integrado, las diferencias de los costos laborales que no estén compensados por otros factores, por ejemplo, por diferencias de productividad,

podrían distorsionar las condiciones de competencia a favor de un determinado país e influir en las decisiones de localización de inversiones extra-zonales o multinacionales (Informativo ALALC N° 318).

Es necesario señalar que también será necesario instaurar un vasto programa de reorientación de la mano de obra, el que deberá ser intensificado a medida que se acrecenten las actividades productivas, como consecuencia de la integración económica.

Algunas organizaciones de trabajadores, al realizar sus Congresos han acordado: "Manifestar su pleno apoyo al proceso de integración económica, política y cultural de Latino-América, como el medio más eficaz de asegurar el desarrollo económico y social de la zona y la elevación del nivel de vida de los trabajadores. Declarar su respaldo a los esfuerzos de coordinación económica iniciados por el Mercado Común Centro Americano y la ALALC, así como su deseo de que se llegue a la formación de un mercado común Latino Americano". Afirma, además, el acuerdo que los trabajadores organizados deben participar efectivamente en los organismos de planificación continental que se funden como resultado de la integración y en igualdad de condiciones con los representantes del capital y el Estado.

Una Política Social común debe conducir en primer lugar a la libre circulación de los trabajadores dentro de los países del Area. El Consejo de Ministros de la Comunidad Europea aprobó un Reglamento y una directiva sobre la total realización de la libre circulación de los trabajadores en los Seis Estados miembros, reglamentación que también podría aplicarse en el caso de los países del Area Andina. En la exposición de motivos del acuerdo que aprobó el Reglamento señala que se ha llegado al fin de una ardua etapa de negociaciones, y a la vez, a un principio alentador para que los seis miembros de la comunidad puedan avanzar hacia tipos más perfectos de integración, es decir, de la actual unión aduanera al establecimiento de una unión económica, para alcanzar luego la

unificación política. Al final la exposición agrega que las nuevas normas comunitarias establecen la eliminación de las discriminaciones que aún existían entre los trabajadores de los seis países —cuyo número asciende aproximadamente a 90 mil— e imprimen un carácter más amplio al principio de igualdad de condiciones entre los mismos. La experiencia europea podría perfectamente ser aprovechada por los países del Area Andina adaptándola naturalmente a nuestra idiosincracia. Las principales disposiciones de dicho Reglamento son las siguientes:

1. Abolición de la prioridad del mercado nacional del trabajo con respecto a los trabajadores de los demás países miembros y consecuentemente les otorga el derecho de acceder al empleo en las mismas condiciones que los nacionales; 2. Se suprime el permiso de trabajo y los trabajadores pueden aceptar la oferta de trabajo sin más trámite que una autorización de residencia, que se concede por un período de 5 años y se renueva automáticamente; 3. Esta libertad de aspirar a un puesto vacante —reconocida a los nacionales del territorio— es extendida a los trabajadores de un Estado miembro, que pueden desplazarse a ese efecto, libremente, por el territorio de los otros países miembros; 4. Señala los campos principales en que la igualdad de condiciones influye de manera directa o indirecta sobre el ejercicio del empleo y que son los siguientes; a) el derecho de elegibilidad a los órganos de representación del personal en la empresa, en idénticas condiciones que los trabajadores nacionales, b) el derecho a igual régimen impositivo y los mismos beneficios sociales cuando estos últimos dependen del ejercicio de una actividad asalariada; c) el derecho de trasladar a los miembros de la familia y a las personas a cargo del interesado, a su lugar de trabajo; d) el acceso a la vivienda y a la propiedad están regidos por el mismo derecho.

Por otra parte la nueva legislación ratifica la prioridad del trabajador comunitario (en nuestro caso serían los trabajado-

res de los países miembros del Area Andina) frente a los ciudadanos de otras naciones y que no sean miembros del Area. Para complementar este Reglamento debe establecerse un servicio de información a fin de que un ciudadano de cualquier país del Area pueda saber las posibilidades de empleo que existen para una determinada profesión en los otros Estados y una Oficina Coordinadora podría tener a su cargo las operaciones de compensación. Finalmente cabe destacar, que el Reglamento en examen estipula que el trabajador sobre el cual recaiga una interrupción temporaria del trabajo por motivos de enfermedad o de accidente, o en situación de paro involuntario debidamente comprobado por un órgano competente de la mano de obra, conserva su derecho de estancia en el país que lo acoge durante un año. Los trabajadores desplazándose en el interior del Area recibirían un permiso de estancia con la mención idéntica: "derecho de estancia de súbdito de un Estado miembro del Area Andina".

Otro de los aspectos que es necesario estudiar es el poner en práctica, conjuntamente con la libre circulación de los trabajadores dentro de los países del Area, una política de salarios, fijando remuneraciones mínimas, de acuerdo con la capacidad profesional de las diversas categorías de trabajadores; asegurar el pleno empleo y la estabilidad y finalmente una verdadera libertad sindical, pues es a los trabajadores organizados a quienes corresponderá una participación activa en los distintos organismos de la integración. Todas estas materias deben estar comprendidas en una Política Social Común, no sólo para todos los países del Area Andina, sino también para aquellos países de América Latina que tendrán que irse incorporando al Mercado Común, de acuerdo con los postulados aprobado por ALALC en las reuniones de Montevideo y otras. Las conclusiones de este trabajo serán discutidas por Uds. y redactadas por los miembros de esta Comisión.

