

Las organizaciones sindicales frente a la exclusión social en el Mercosur

Jaime Ruiz-Tagle

Nota: Este texto se basa en una investigación más amplia realizada para la OIT y publicada con el título *La superación de la exclusión social en el Mercosur. El rol del actor sindical*, Santiago, 2000.

La globalización es un proceso que avanza cada vez más rápido, cuyos efectos han provocado diversas reacciones de los Estados y los actores sociales sobre los cuales influye. Tal vez los Estados hayan adoptado una actitud pasiva frente a ese proceso, al limitarse a abrir sus economías al comercio y a los flujos financieros internacionales, o por el contrario hayan respondido mancomunadamente ante la internacionalización de la economía y la sociedad, como es el caso del Mercosur. Sin embargo, en este tipo de acuerdo tienden a predominar las dimensiones comerciales, postergando los temas sociolaborales. En este artículo se enfatiza lo referido a los esfuerzos para superar la exclusión social en el Mercosur y particularmente el papel que han jugado las organizaciones.

En los inicios del siglo XXI el proceso de globalización avanza a pasos cada vez más rápidos. Se presenta como un proceso ineludible, frente al cual los Estados y los actores sociales se ven obligados a tomar posiciones. Ahora bien, es posible que los gobiernos adopten una postura predominantemente pasiva frente a este proceso, limitándose a abrir sus economías al comercio y a los flujos financieros internacionales, o que elaboren respuestas activas y propositivas, en colaboración con otros países, ante la internacionalización de la economía y de la sociedad.

En lugar de la apertura unilateral a la economía mundial, se plantea cada vez más la conveniencia de impulsar procesos de integración basados en bloques

regionales, que aprovechan las ventajas de la proximidad geográfica, las similitudes en sus niveles de desarrollo, así como sus raíces históricas y culturales comunes.

En otros términos, se ha tratado de impulsar un «regionalismo abierto», en cuyo marco se pueden establecer acuerdos entre los actores sociales que permitan controlar los efectos sociales y laborales de la globalización. El Mercosur corresponde a este segundo tipo de alternativas. Sin embargo, en este tipo de acuerdos tienden a predominar las dimensiones comerciales, dejando postergados los temas sociolaborales. Es por eso que en este artículo nos referiremos especialmente a los esfuerzos para superar la exclusión sociolaboral en el Mercosur y en particular al papel que han jugado las organizaciones.

Orígenes y estructura orgánica del Mercosur

Basándose en la posibilidad de establecer acuerdos bilaterales, permitida por la Aladi, Argentina y Brasil firmaron en 1986 un Programa de Integración y Cooperación Económica. Este Programa fue seguido en 1988 por el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, mediante el cual los dos países mostraron la voluntad de crear un espacio económico común en el plazo máximo de 10 años, liberalizando integralmente el comercio recíproco. Este Tratado se situaba, por lo demás, en el marco ideológico integracionista de la nueva Constitución de Brasil (1988) que sostenía: «La República Federal de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, orientándose a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones».

El Acta de Buenos Aires (6 de julio de 1990) fijó la fecha del 31 de diciembre de 1994 para el establecimiento del mercado común de ambos países. Además, Paraguay y Uruguay fueron invitados a integrarse y aceptaron, lo que dio origen al Tratado de Asunción [TdA] (marzo de 1991), que fijó las bases jurídicas para este proceso de integración regional.

Actualmente el Mercosur ha liberado el comercio intraregional (con excepciones) y constituye una Unión Aduanera, con un arancel externo común (20% promedio). Es necesario distinguir entre un Área de Libre Comercio, en la que se eliminan todas las restricciones comerciales entre una o más naciones; una Unión Aduanera, que incluye además la fijación de un arancel externo común frente a los países no

miembros; un Mercado Común, que agrega la libre movilidad de los factores productivos, incluidos los trabajadores, entre los países, así como algún grado de armonización de las políticas comerciales; y una Unión Económica, en la que se unifican además las políticas macroeconómicas y sociales. El Mercosur se orienta a constituir un Mercado Común pleno, sin descartar formas superiores de integración.

Por otra parte, el Mercosur incluye una dimensión política, al más alto nivel, que estimula las inversiones del sector privado. R. Ffrench-Davis lo ha planteado así: «En acuerdos tales como el Mercosur, la liberación comercial subregional está acompañada por un compromiso adicional que involucra un amplio mensaje político, gestado al más alto nivel oficial, de promover una profunda integración económica y cooperación política. Esto, a su vez, aumenta la confianza del sector privado para que se materialicen inversiones de naturaleza irreversible» («El comercio latinoamericano en los 90 y su base analítica», Cepal, Santiago, 1999).

En junio de 1996 se firmó en San Luis la «Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático» en el Mercosur. Ella estableció que la plena vigencia de las instituciones democráticas es una condición esencial para participar en el ámbito del TdA. En julio de 1998 el protocolo de Ushuaia amplió este compromiso a los países asociados, Bolivia y Chile.

Por otra parte, las empresas transnacionales han apoyado los procesos de integración como el Mercosur porque ellos les facilitan la expansión de sus actividades a partir de un país a todo el bloque. El aumento de las inversiones de este tipo de empresas genera un mayor crecimiento del producto y de las exportaciones al interior de la región. De manera que se produce una relativa confluencia entre los intereses de los Estados y los de las empresas transnacionales. Además, como señala A. Di Filippo, «la integración económica puede traer la inversión deseable, que porta una orientación productiva, transfiere tecnología y genera empleo» («Integración regional latinoamericana, globalización y comercio sur-sur», Cepal, Santiago, 1998).

Ahora bien, después de unos años de funcionamiento comercial exitoso del Mercosur, el Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994) estableció su estructura orgánica. El órgano superior es el Consejo Mercado Común, compuesto por los presidentes, los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Economía de los Estados Parte. Le corresponde la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos fijados por el TdA. Sus decisiones

deben ser aprobadas por unanimidad y tienen carácter obligatorio para los países miembros.

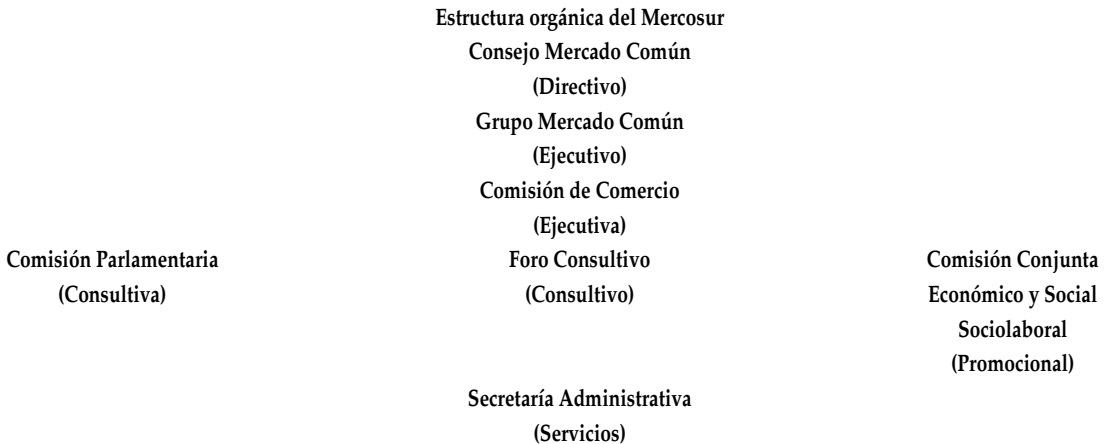
El órgano ejecutivo es el Grupo Mercado Común (GMC). Está integrado por representantes de los países miembros, entre los cuales deben encontrarse obligatoriamente representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía (o equivalente) y de los bancos centrales. El Grupo es coordinado por los ministerios de Relaciones Exteriores y emite resoluciones de carácter obligatorio. La Comisión de Comercio es el órgano encargado de asistir al GMC en la aplicación de los instrumentos de política comercial, así como en la generación de normas o en su modificación, en esta materia. A partir de los debates, emite directivas, que son obligatorias para todos los Estados miembros, y propuestas. Las características de estos órganos han llevado a afirmar a algunos expertos que la estructura jurídica del Mercosur es prioritariamente diplomática y económica, dejando en un plano secundario a la sociedad civil y política, así como a los actores sociales.

La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los parlamentos de los Estados miembros. Está conformada por igual número de parlamentarios de cada uno de los Estados (no en proporción de la población), los que son designados por el Parlamento nacional. Sin embargo, las decisiones aprobadas por esta Comisión son remitidas solamente como recomendaciones al GMC. En este sentido, la representación política de estas naciones cumple funciones secundarias. Por otra parte, el Foro Consultivo Económico y Social es el único órgano sociolaboral permanente. Tiene por objetivo representar a los principales sectores económicos y sociales: organizaciones de trabajadores, de empresarios y de otros grupos sociales. Cumple una función consultiva. Al igual que la Comisión Parlamentaria Conjunta, las decisiones tomadas por el Foro son transmitidas como recomendaciones al GMC. La Secretaría Administrativa es el órgano operativo responsable de prestar servicios a todas las instituciones del Mercosur.

Además, el artículo 20 de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, a la que nos referiremos más adelante, previó la constitución de una Comisión Laboral, que fue creada oficialmente en marzo de 1999. Se trata de un órgano tripartito, auxiliar del GMC, con carácter promocional y no sancionatorio. Su papel central consiste en promover el cumplimiento de los derechos establecidos en la Declaración

Sociolaboral. En marzo de 2000 esta Comisión terminó de redactar su reglamento de funcionamiento, que debía ser aprobado por el GMC, de manera que la institucionalidad social y laboral del Mercosur ha tardado en constituirse y se necesitarán todavía algunos años para evaluar la eficacia de su funcionamiento.

La estructura institucional del Mercosur puede visualizarse en el siguiente organigrama:



Más allá de este organigrama, conviene señalar que, después del Protocolo de Ouro Preto, se concedió al Mercosur personería jurídica internacional para asumir compromisos como bloque. Es así como, por ejemplo, se han iniciado negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio con la Comunidad Andina.

Exclusión e inclusión sociolaboral en el Mercosur

Tal como lo señalamos, el TdA constituyó el primer marco jurídico del Mercosur. En este marco, destinado a ampliar los mercados comerciales de los países, las dimensiones sociales y laborales estaban prácticamente ausentes. Solo se afirmaba que la integración «constituye una condición para acelerar su proceso de desarrollo económico con justicia social». Sin embargo, es necesario señalar que la sola mención del término «justicia social» se aparta de una concepción plenamente neoliberal del proceso integrador. De hecho, Von Hayek, padre intelectual del neoliberalismo, reprobó con dureza lo que llamaba «el espejismo de la justicia

social», por considerarlo opuesto al funcionamiento «natural» de la economía. Además, la aparición de este término en el Tratado sirvió de base a los juristas para desarrollar una dimensión laboral más amplia del Mercosur. En el momento en que se puso en marcha el Mercosur hubo expertos que advirtieron sobre los riesgos de la exclusión social y propusieron un amplio abanico de políticas para abordar los problemas sociales emergentes.

Por otra parte, ya en mayo de 1991 los ministros del Trabajo emitieron una Declaración (Montevideo) enfatizando la necesidad de atender los aspectos laborales del Mercosur para que mejoraran efectivamente las condiciones de trabajo. Plantearon la conveniencia de elaborar una Carta Social, así como la creación de un Subgrupo sobre asuntos laborales. De hecho, ese mismo año se puso en marcha el llamado Subgrupo 11 sobre «Relaciones laborales, empleo y seguridad social».

La creación de este Subgrupo, que no había sido considerada inicialmente, constituye por sí misma una forma de inclusión social respecto a los sectores más desprotegidos en el mercado de trabajo. De hecho, durante varios años este Subgrupo fue «la única instancia de participación tripartita en la consideración de los aspectos laborales del Mercosur» (J. Godio y D. Sazbón, Mercosur sociolaboral, OIT, Buenos Aires, 1999). Dicho Subgrupo trabajó por medio de ocho comisiones, con las siguientes temáticas: relaciones individuales de trabajo; relaciones colectivas de trabajo; empleo; formación profesional; salud y seguridad en el trabajo; seguridad social; sectores específicos; principios. Los logros, sin ser extraordinarios, fueron considerados alentadores. Se recomendó la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT; se debatió el contenido de una Carta Social; se elaboró un anteproyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social.

Los juristas destacaron que los 12 convenios fundamentales de la OIT (de un total de 34 recomendados en el Subgrupo) ratificados por los cuatro países del Mercosur constituyen una base jurídico-laboral por coincidencia, aunque todavía no existe un sistema jurídico-laboral regional, mercosureño. A partir de 1995 el Subgrupo 11 fue reconstituido y adquirió el nombre de Subgrupo de Trabajo 10 sobre «Asuntos laborales, empleo y seguridad social». En este contexto se impulsaron la Declaración Sociolaboral y el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, a los cuales nos referiremos más adelante.

Por otra parte, la creación del Foro Consultivo Económico Social, institución bipartita, a partir del Protocolo de Ouro Preto (1994) constituyó también un avance de integración social importante, sobre todo si se tiene en cuenta que se han ido constituyendo las secciones nacionales del Foro. No obstante, esta institución, aparte de tener un carácter meramente consultivo, ha carecido de presupuesto y de soporte administrativo, lo que dificulta su operación y la integración de los actores sociales a la institucionalidad mercosureña.

Además, el carácter meramente consultivo de la Comisión Parlamentaria Conjunta debilita indirectamente al Foro, ya que esa Comisión no puede convertirse en un espacio político adecuado para procesar las demandas y las proposiciones de los actores económico-sociales. Si existiera un Parlamento del Mercosur, semejante al de la Unión Europea, las decisiones del Foro podrían alcanzar un estatus jurídico más elevado.

Uno de los juristas que ha seguido más de cerca el desarrollo del Mercosur, O. Ermida, plantea que será necesario determinar si habrá materias u ocasiones en las cuales será obligatorio consultar al Foro. Apelando al derecho comparado, señala que las funciones del Comité Económico Social en la Unión Europea son también esencialmente consultivas, pero este organismo debe ser consultado en materias como política agraria, libre circulación de trabajadores, armonización de legislaciones sociales, seguridad social y salud laboral, y formación profesional («Los CES: Antecedentes para el Foro Consultivo Económico-Social», Relasur, Montevideo, 1995).

En lo que respecta a la preparación de una Carta Social, es importante señalar que, con el apoyo de la OIT, ya se habían elaborado aportes de especialistas, inspirados en la experiencia de la UE. Como lo destaca Ermida («Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del Mercosur», Relasur, Montevideo, 1994), se trata fundamentalmente de fijar un mínimo de protección para evitar el llamado «dúmping social»: la rebaja en los salarios y condiciones de trabajo para ganar en competitividad internacional.

Otro distinguido jurista, H.H. Barbagelata, subrayó que las disposiciones de la Carta no podían tener efectos derogatorios de las legislaciones nacionales que sean más favorables para los trabajadores; ella solo debería pretender el establecimiento de garantías mínimas (v. Ermida).

Otra iniciativa del Subgrupo 10 que merece ser destacada fue la iniciación (en 1997) de un plan para implementar un Observatorio del Mercado de Trabajo en el Mercosur. Hasta el momento ha tenido un carácter experimental. Sin embargo, ya se ha creado una base de indicadores laborales de los Estados Parte, abriendo la posibilidad de armonizar las estadísticas. Esto permite promover líneas de política más homogéneas y alcanzar mayores niveles de coordinación en las medidas específicas destinadas a profundizar el proceso de integración regional; permite identificar mejor a los sectores que van quedando excluidos en el mercado del trabajo y hace posible trazar líneas de política para superar su exclusión social.

En otro plano, en diciembre de 1997 los países del Mercosur celebraron el «Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur», que está sujeto a la ratificación de los parlamentos de cada país. Vamos a destacar algunos de los elementos que nos parecen más importantes, desde la perspectiva de la integración social. En primer lugar, se reconocen los mismos derechos a los nacionales de cada país y a los trabajadores provenientes de otros países del Mercosur. De hecho, uno de los problemas graves de las migraciones, o de la movilidad laboral internacional, es que con frecuencia los trabajadores pierden sus aportes previsionales (o parte de ellos), quedando excluidos de los beneficios.

Resulta valioso también, desde la perspectiva de la integración social, que se afirme que «serán también computables los servicios prestados en otro Estado que hubiera celebrado convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social con cualquiera de los Estados Parte». Se tiende a respetar así el principio de los derechos adquiridos y, más concretamente, de que ningún aporte realizado a la seguridad social debe perderse.

Es importante igualmente destacar que el Acuerdo «será aplicable, también, a los trabajadores afiliados a un régimen de jubilaciones y pensiones de capitalización individual». De hecho, las transferencias de dinero son más simples, desde el punto de vista administrativo, que los pagos a prorrata de las prestaciones. Sin embargo, dadas las diferencias existentes en los sistemas previsionales de los países del Mercosur (v. J. Ruiz-Tagle, *Reformas a los sistemas de pensiones en los países del Mercosur y Chile*, F. Ebert, Santiago, 2000), y las fluctuaciones en el tipo de cambio, no será fácil avanzar en la aplicación concreta del Acuerdo multilateral.

Ahora bien, no hay duda de que el avance más significativo para superar la exclusión ha sido la «Declaración Sociolaboral del Mercosur», adoptada en diciembre de 1998 por los Jefes de Estado. Vamos a analizar algunos de los elementos centrales de esta Declaración.

Entre los considerandos se destaca que «la integración regional no puede restringirse a la esfera comercial y económica, sino que debe alcanzar la temática social, tanto en lo que se refiere a la adecuación de los marcos regulatorios laborales a las nuevas realidades configuradas por esa misma integración y por el proceso de globalización de la economía, como el reconocimiento de un nivel mínimo de derechos en el ámbito del Mercosur».

El artículo 1° se refiere a la no-discriminación, garantizando la igualdad efectiva de derechos en el empleo, sin distinción o exclusión en razón de raza, origen nacional, etc. Sin embargo, para hacer efectiva esta norma se requeriría establecer la libre circulación de los trabajadores, objetivo que el Mercosur está todavía lejos de alcanzar.

El artículo 2° se refiere a las personas con discapacidades: «Las personas con discapacidades físicas o mentales serán tratadas en forma digna y no discriminatoria, favoreciéndose su inserción social y laboral». Es cierto que la exclusión por incapacidad no es nueva y no puede ser considerada principalmente como un efecto de la integración económica internacional; pero no hay duda de que la agudización de la competencia internacional puede encontrar entre los discapacitados a sus más frágiles víctimas. En cambio, según la economía «natural» de Von Hayek, ellos deberían ser objeto de subsidios asistenciales, dejándolos fuera del mercado de trabajo.

El artículo 4° también resulta interesante desde nuestra perspectiva analítica: «Todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviera ejerciendo sus actividades, de conformidad con las reglamentaciones profesionales de ese país». De hecho, los procesos de integración internacional tienden a fomentar las migraciones, sobre todo si se tiene en cuenta la mayor movilidad geográfica que adquieren las empresas.

El artículo 6° es asimismo importante desde la perspectiva de la exclusión social: «El trabajo de los menores será objeto de especial protección por los Estados Parte,

especialmente en lo que concierne a la edad mínima para el ingreso al mercado del trabajo y a otras medidas que posibiliten su pleno desarrollo físico, intelectual, profesional y moral». De hecho, como lo hemos señalado en otros textos (J. Ruiz-Tagle, *Exclusión social en el mercado de trabajo en Mercosur y Chile*, OIT, Santiago, 2000), la inclusión prematura de los menores en el mercado de trabajo resulta perversa, ya que constituye una fuente de exclusión futura, sobre todo con respecto a los puestos de trabajo de buena calidad, que exigen altos niveles de educación y formación profesional. Aunque la problemática del trabajo de menores no deriva únicamente de los procesos de integración, es evidente que se trata de una categoría laboral frágil, que puede sufrir especialmente en los procesos de reestructuración productiva internacional (como en el caso del desarrollo de las grandes redes de hipermercados).

El artículo 9° concierne a la libertad sindical, estableciendo que «los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo». Esta protección es particularmente necesaria en el contexto del Mercosur, ya que la competencia internacional profundiza y acelera la tendencia a la subcontratación, dificultando la creación de sindicatos y su acción colectiva. Los artículos 9° y 10° reafirman los derechos de negociación colectiva y huelga, pero sin introducir elementos nuevos y limitándose a la normativa nacional. No se hace referencia a alguna forma de negociación colectiva supranacional, que responda al nuevo marco de relaciones laborales generado por el Mercosur.

El artículo 13°, en cambio, consagrado al diálogo social, anuncia nuevas acciones y alude expresamente a la dimensión regional, mercosureña: «Los Estados Parte se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región y la mejora de las condiciones de vida de sus pueblos». No hay duda de que el diálogo social es un mecanismo de integración, que puede favorecer especialmente a los sectores más débiles y a los excluidos en las relaciones laborales.

El artículo 14° se refiere al fomento del empleo y señala el compromiso de poner en práctica políticas activas al respecto, frente a los desequilibrios existentes: «Los

Estados Parte se comprometen a promover el crecimiento económico, la ampliación de los mercados interno y regional y la puesta en práctica de políticas activas referentes al fomento y creación de empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir desequilibrios sociales y regionales». Sin embargo, no se hace una mención explícita a la necesidad de crear fondos especiales destinados a paliar los efectos nocivos de la internacionalización, como plantean los expertos y como exigen los dirigentes sindicales.

Algo semejante sucede con la protección de los desempleados, tema del artículo 15°: «Los Estados Parte se comprometen a instituir, mantener y mejorar mecanismos de protección contra el desempleo, compatibles con las legislaciones y las condiciones internas de cada país, a fin de garantizar la subsistencia de los trabajadores afectados por la desocupación involuntaria y al mismo tiempo facilitar el acceso a nuevos servicios de reubicación y a programas de recalificación profesional que faciliten su retorno a una actividad productiva». No hay duda de que esta línea de política tiende a superar la exclusión social, pero no se establecen instituciones ni fondos a nivel regional para enfrentar este problema.

En lo que respecta a la formación profesional, el artículo 16° de la Declaración manifiesta la voluntad política de crear nuevos servicios y programas: «Los Estados Parte se comprometen a instituir, con las entidades involucradas que así lo deseen, servicios y programas de formación y orientación profesional, de manera de permitir a los trabajadores obtener las calificaciones exigidas para el desempeño de una actividad productiva, perfeccionar y reciclar los conocimientos y habilidades, considerando fundamentalmente las modificaciones resultantes del progreso técnico». Estos servicios y programas contribuirán, sin duda, a mejorar la integración social. Con todo, resulta extraño que no se haga una referencia explícita a las nuevas necesidades de formación que surgirán como resultado del proceso de integración. En cambio, en el mismo artículo se hace clara referencia a la dimensión regional respecto al tema de la información: «Los Estados Parte se comprometen a garantizar la efectiva información sobre los mercados laborales y su difusión tanto en el ámbito nacional como regional».

Otro tema relevante de la Declaración, tocado en el artículo 18°, es el que se relaciona con la inspección del trabajo, que contribuye a mejorar la integración social. Se establece: «Los Estados Parte se comprometen a instituir y mantener servicios de inspección del trabajo, con el cometido de controlar en todo su territorio el cumplimiento de las disposiciones normativas que se refieren a la protección de los trabajadores y a las condiciones de salud y seguridad en el

trabajo». En la práctica, los responsables de las inspecciones del trabajo de los Estados miembros han mantenido reuniones para tratar temas de interés común y se han realizado acciones de fomento en lo que respecta a la aplicación de la legalidad nacional de cada país. Pero no se han establecido obligaciones para los Estados miembros ni una armonización de las normas y procedimientos (v. Godio y Sazbón, op. cit.).

En el artículo 20°, dedicado a la seguridad social, se enfatiza en la necesidad de garantizar un nivel mínimo de protección, así como en la superación de las discriminaciones: «Los Estados Parte se comprometen a garantizar una red mínima de amparo social que proteja a los habitantes ante los riesgos sociales, enfermedades, vejez, invalidez y muerte, buscando coordinar las políticas en el área social, de forma de suprimir eventuales discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios». Como es evidente, la red mínima favorece especialmente a los excluidos y semi-excluidos. Sin embargo, no se establecen normas más específicas referidas al Mercosur, como en el Acuerdo Multilateral analizado anteriormente.

Por último, el mismo artículo 20° establece una Comisión Sociolaboral, como mecanismo de seguimiento y aplicación de los derechos que establece la Declaración. Se trata de un órgano tripartito, auxiliar del Grupo Mercado Común, que tiene carácter promocional y no sancionatorio.

La existencia de esta Comisión Sociolaboral Regional constituye sin duda un gran avance (aunque se produce después de nueve años de la creación del Mercosur). A esto se agrega la decisión de que cada país tenga una Comisión Nacional, también tripartita. Sin embargo, la eficacia de las actividades de la Comisión estará ligada a su posibilidad de llegar a acuerdos consensuados, a su capacidad técnica y a su influencia sobre la opinión pública, pero no al establecimiento de sanciones por incumplimiento. Esto indica que falta todavía constituir un organismo sociolaboral del Mercosur con un nivel jurídico tal que le permita hacer efectivo el cumplimiento de las directrices de esta Declaración. Para ello sería necesario, como lo han planteado algunos expertos, avanzar hacia el establecimiento de un Tribunal Internacional del Trabajo, con autoridad dentro del Mercosur.

Las organizaciones sindicales frente al Mercosur

La integración de América Latina ha sido una demanda histórica de los movimientos sindicales de nuestros países. De hecho, la integración regional fue uno de los ejes temáticos en torno de los cuales se creó la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (Ccscs). Surgió en 1986, bajo los auspicios de Ciois y ORIT, con la participación de la CGT de Argentina, la COB de Bolivia, la CUT y la CGT de Brasil, la CNS y el CDT de Chile (fusionados posteriormente en la CUT) el MIT (hoy CUT) de Paraguay y el PIT-CNT de Uruguay.

En sus primeros años la acción de la Coordinadora estuvo muy enmarcada en el tema político, ya que Chile y Paraguay se encontraban aún bajo regímenes dictatoriales y en los restantes países acababa de producirse el retorno a la democracia. Pero ya en 1991 empezaron a realizarse seminarios en los que la temática de la integración latinoamericana y el Mercosur fue fundamental. En mayo de 1992 se creó la Comisión Sindical del Mercosur, como núcleo operacional de la Coordinadora, a la que se integraron, por lo demás, las Centrales Fuerza Sindical, de Brasil, así como CPT y CNT de Paraguay. La principal función asignada a esta Comisión fue la de realizar el seguimiento y acompañamiento de las discusiones de los Organismos del Mercosur, en los ámbitos nacional y regional. La Coordinadora agrupa a 85% de los trabajadores sindicalizados en los países del Cono Sur y a 90% en los países del Mercosur, de modo que es claramente la organización sindical más representativa.

Vamos ahora a analizar los documentos oficiales enviados por esta organización sindical a los gobiernos (Castillo, G.; Godio, J. y Orsatti, A., *Los trabajadores y el Mercosur*, Buenos Aires, El Corregidor, 1996), desde la perspectiva de la exclusión social en el mercado de trabajo y de las propuestas para superarla. Ya en diciembre de 1991 la Coordinadora envió una carta a los ministros del Trabajo y por su intermedio a los presidentes de las repúblicas que forman parte del Mercosur, reiterando su compromiso con el proceso de integración, pero subrayando que existen factores de disgregación social que pueden ser potenciados por ese proceso.

Más específicamente se refirió a la pérdida de puestos de trabajo debido a la reconversión productiva; a la tendencia a reducir salarios y beneficios sociales para enfrentar los mercados externos; al debilitamiento del rol del Estado en los sistemas de seguridad social; a la ruptura de la solidaridad de los trabajadores en las ramas de actividad, al fomentarse la negociación colectiva por empresa; al aumento del autoritarismo en las empresas, reduciéndose la participación de los trabajadores; a la falta de créditos y apoyo tecnológico para las pequeñas empresas, que se ven catapultadas a la pobreza.

En síntesis, todos estos procesos estarían llevando a un agravamiento del desempleo, a una concentración de los ingresos y a un crecimiento del sector informal de la economía. Sin embargo, la Coordinadora no propuso volver a un modelo de economías cerradas, ultraproteccionistas, como el que se desarrolló en América Latina a partir de los años 30. Propuso más bien integrar socialmente a los trabajadores en el proceso de construcción del Mercosur, a través de diversas medidas:

- Garantizar una protección laboral efectiva, a partir de un mínimo inderogable de derechos laborales, buscando la igualación de las mejores condiciones existentes.
- Dar plena participación a las organizaciones sindicales nacionales en los distintos Subgrupos del Mercosur.
- Crear fondos estructurales de carácter social para atender a las personas, grupos o regiones que no se benefician con la integración.
- Crear un Comité Tripartito Económico y Social, con incidencia tanto en la normativa laboral como en los componentes sociales de las políticas macroeconómicas.
- Reforzar el papel de los ministerios del Trabajo y de sus instituciones.

Nos parece de especial relevancia la propuesta de crear fondos estructurales destinados a los sectores más excluidos de los beneficios de la integración, ya que esto es contrario a una lógica pura o predominantemente mercantil.

En el ámbito de esa reunión de ministros del Trabajo se constituyó el Subgrupo 11, en cuyas comisiones participaron las centrales sindicales, lo que les permitió ganar credibilidad e influir en las líneas de política (A. Padrón y J.M. Rodríguez, *Mercosur. Perspectiva sindical*, PIT-CNT-Fesur, Montevideo, 1992).

En el segundo Documento (Montevideo, diciembre de 1992), las centrales sindicales sostuvieron: «Es necesaria y fundamental la conformación de un AREA ECONOMICA, SOCIAL Y CULTURAL (con mayúsculas en el original) de los

países del Cono Sur y, en el futuro, de América Latina, como instrumento que encuentra la capacidad de respuestas autónomas a las necesidades de la región, a través del establecimiento de relaciones más justas y equitativas».

Se reafirmó la necesidad de *responder en forma autónoma* al proceso de globalización; sin eludirlo, pero sin aceptarlo pasivamente. Más concretamente, se propusieron sistemas compensatorios para que las industrias de menor desarrollo relativo tengan oportunidades de crecimiento y de generar puestos de trabajo. Se oponen, en consecuencia, a la óptica neoliberal según la cual los sistemas promocionales generan distorsiones en el funcionamiento de los mercados.

Otro elemento relevante de este segundo Documento es que se afirma la necesidad de desarrollar *políticas de desarrollo nacional*, que permitan una complementación regional. Estas políticas deberían favorecer especialmente a los países, los sectores y las regiones de menor desarrollo relativo.

El tercer Documento (Montevideo, enero de 1994), más que plantear nuevos problemas, menciona a los que se han prolongado a través del tiempo: «Mucho nos preocupa que la inexistencia de políticas específicas que se dirijan a la protección de sectores y regiones desfavorecidas pueda llevar a la degradación económica y a la disgregación social de difícil reversión». El texto se refiere especialmente a los crecientes problemas migratorios, como el traslado de mano de obra subcontratada o clandestina de un país a otro, sin que se hayan acordado criterios comunes entre los países miembros, a pesar de las denuncias de las centrales. Esto favorecería los sentimientos nacionales de rechazo a la libre circulación de los trabajadores en el futuro del Mercosur, que constituye uno de los beneficios sociales importantes en los procesos de integración internacional. En este Documento se vuelve a enfatizar la importancia de una Carta Social, que garantice derechos laborales mínimos. «Se trata de impedir que peores condiciones de trabajo se transformen en el eje de la competitividad empresarial, facilitando el dumping social». Esto, no solo en beneficio de los trabajadores más desprotegidos, sino también por el interés de los empresarios, ya que les permite evitar la competencia desleal.

El cuarto Documento (Ouro Preto, diciembre de 1994) realiza un balance al finalizar el periodo de transición y reitera que se mantiene un déficit social en el Mercosur. Se vuelve a insistir en la importancia creciente de la migración de trabajadores, que coexiste con el incumplimiento de las leyes nacionales. Además, se reitera la necesidad de crear fondos especiales, que permitan evitar o aliviar los efectos negativos del proceso de integración sobre los trabajadores. La

Coordinadora se opone a una integración guiada únicamente por las leyes del mercado: «Los acuerdos arancelarios y comerciales provocarán una nueva ola de reestructuración que será agravada por el rechazo de la creación de mecanismos de apoyo y financiamiento como el Fondo de Apoyo a la Reconversión y Recalificación Profesional que propusimos. Esa negativa, a nuestro entender, refleja la opción de dejar que el mercado defina el grado de especialización comercial y productivo de cada país, elevando así los costos sociales de ese proceso».

Por otra parte, las centrales sindicales exigían que se comenzara a establecer un sistema de relaciones laborales supranacional, mercosureño, que incluya negociaciones colectivas en el ámbito regional.

Ahora bien, cuatro años después del TdA, en agosto de 1995, se realizó el primer encuentro oficial de la Coordinadora con los presidentes. En ella los sindicalistas entregaron una carta en la que reafirmaron la necesidad de políticas de desarrollo nacional, en una perspectiva de complementación regional, aplicando sistemas de compensación para proteger a los sectores de menor desarrollo. En este planteamiento subyace una lógica de planificación, semejante en cierta manera a la propuesta en los orígenes del Pacto Andino, que asignaba determinados roles productivos a cada país. De hecho, ya desde los inicios del Mercosur se había planteado el tema de la defensa de la industria nacional, y no solo por los sindicalistas; por ejemplo, en el caso del acuerdo sobre el sector informático los empresarios brasileños afirmaron que el nivel del arancel externo debía ser tal que permitiera la existencia de una industria nacional (Padrón y Rodríguez, op. cit.). El concepto de integración que manejan los sindicalistas implica que un trato igualitario a todos los países, regiones y sectores sociales termina por ser inequitativo, ya que los más postergados o excluidos no pueden hacer suyos los beneficios de la internacionalización económica si no reciben apoyo especial de los poderes públicos.

En el sexto Documento (Montevideo, diciembre de 1995), se dio especial énfasis al tema del empleo, que había sido excluido de la agenda del Subgrupo de Relaciones Laborales, y a la exclusión de las organizaciones sindicales de las negociaciones en el ámbito regional: «El nivel de asociación interempresarial creció mucho, así como la integración en las cadenas productivas y la movilización de factores productivos, capital y trabajo. En algunas regiones y sectores productivos ya se

verifican impactos sobre el traslado y la reducción de empleos, en tanto los sindicatos no disponen de ningún espacio para negociar con el sector empresarial estas alternativas e instrumentos que permitan el desarrollo de negociaciones colectivas».

Luego de este análisis de los principales documentos dirigidos a los presidentes, resulta interesante considerar el balance de la acción que realizan los sindicalistas. Un representante de la CUT de Brasil, la central más importante de la región, destaca que el principal saldo político de la participación sindical en este proceso ha sido el avance en la coordinación de las centrales sindicales. Además, se avanzó en la organización conjunta de sindicatos de algunas ramas importantes como metalúrgicos, construcción, bancarios, neumáticos. En algunos de estos sectores fue posible establecer foros de negociaciones de propuestas comunes con los sectores empresariales correspondientes. Por otra parte, se logró acumular información y conocimiento, aspecto fundamental para la formulación de estrategias. En términos generales, considera que la actuación fue de oposición al modelo que se está desarrollando, pero que al mismo tiempo se han presentado propuestas concretas y se ha conseguido en algunos casos modificar decisiones (v. R. Freire Neto, «Ação da CUT frente ao Mercosul», en *Estrategias sindicais para a promoção da dimensão social do Mercosul*, CUT, San Pablo, 1996).

En los últimos años el tema del empleo ha adquirido aun más relevancia para las organizaciones sindicales, sobre todo debido a los efectos de la crisis asiática. Así, por ejemplo, en febrero de 2000 la Secretaría de Relaciones Internacionales de la CUT de Brasil, conjuntamente con las principales confederaciones afiliadas a esta central, decidió proponer a la Coordinadora que refuerce la lucha por la generación de empleos y formule la propuesta de la creación de un Fondo de Financiamiento. Además, la CUT de Brasil ha reiterado que uno de los problemas fundamentales del Mercosur es su baja institucionalidad. Por eso solicitó recientemente al Parlamento recursos para financiar la Sección Brasileña del Foro Consultivo Económico Social y de la Comisión Sociolaboral.

Conclusiones y perspectivas

Al acercarse al décimo aniversario de su creación, el Mercosur aparece como la más relevante y promisoría experiencia de integración económica en América Latina, a pesar de sus problemas coyunturales.

Como en otros procesos de este tipo, los acuerdos económicos y comerciales han precedido al desarrollo social y laboral, pero poco a poco este rezago se ha ido superando. Se ha ido constituyendo una institucionalidad social, con espacios crecientes de participación de los actores. «Se está desarrollando –y tarde o temprano madurará– un sistema de relaciones laborales del Mercosur» señala O. Ermida («La ciudadanía laboral en el Mercosur» en *Revista de Derecho Laboral* N° 120, Montevideo, 1998). Y agrega:

La construcción de entidades sindicales internacionales o de instancias de coordinación entre las organizaciones nacionales son el primer paso –insuficiente pero indispensable– hacia la creación de actores internacionales, esto es, sujetos sindicales de estructura y dimensión adecuada al nuevo escenario regional. Los pasos posteriores serán, tarde o temprano, la consolidación de esas estructuras sindicales «mercosureñas» y la aparición –en orden cronológico no previsible– de convenios colectivos plurinacionales y de conflictos colectivos del mismo nivel.

Godio y Sazbón (op. cit.) sostienen también la tesis de Ermida, asumiendo una visión prospectiva:

La dinámica de negociación cupular entre centrales sindicales y cámaras empresariales en el Foro Consultivo Económico-Social puede facilitar los contactos y las relaciones personales e institucionales indispensables para abrir las puertas de acceso a futuros convenios colectivos o acuerdos sociales del Mercosur. En todo caso, una cosa es cierta: junto a los sistemas nacionales de relaciones laborales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, ya se está desarrollando un sistema de relaciones laborales del Mercosur. Se trata de un escenario superpuesto a aquellos cuatro que funciona simultáneamente y que interactúa con ellos, pero que tiene sus propios actores y su propia dinámica, como por ejemplo ya ocurre entre sindicatos y empresas multinacionales en los sectores automotriz y puertos.

Como ya lo hemos sugerido, el surgimiento de un sistema de relaciones laborales constituye un mecanismo para superar la exclusión social en el mercado de trabajo, puesto que las normas y los acuerdos colectivos tienden siempre a proteger especialmente a los más postergados.

Las organizaciones sindicales han sido las más activas en impulsar la institucionalidad social del Mercosur. Pero los representantes empresariales más clarividentes también han apoyado este proceso. Así, R. Falchetti y Varela («La integración regional y su influencia en las relaciones laborales» en *Relaciones laborales e integración regional*, UCU-Fomin, Montevideo, 1998) plantean que «contra lo que a veces suele creerse ... los empresarios no encuentran ventajas en la desregulación laboral, sino que, por el contrario, consideran que la existencia de

desigualdades graves en esta materia quita transparencia a la competencia internacional. El Mercosur no avanza hacia la desregulación, sino a lo contrario: el establecimiento consensuado de mínimos de protección». Y agregan: «... de nada vale abatir los costos si no mejora la calidad del producto ... y no se puede conseguir calidad en el producto si el trabajador no tiene satisfacción en el puesto de trabajo».

De manera que, así como existe una tesis pesimista, según la cual los procesos de integración económica internacional conllevan una tendencia natural a la reducción de los salarios y a la degradación de las condiciones de trabajo, existe también una tesis optimista, según la cual la competencia internacional, que exige productos de excelente calidad para conquistar y mantener nichos de mercado, requiere la satisfacción de los trabajadores y por lo tanto un buen nivel de remuneraciones, así como el mejoramiento constante de las condiciones de empleo y de trabajo.

A nuestro juicio, lo más probable es que ambas tesis sean válidas, pero respecto a diferentes sectores de la actividad productiva. Es posible que en los sectores más modernos, más tecnificados, la competencia internacional tenga efectos positivos en el mundo del trabajo; en cambio, en los sectores más rezagados se tendería más bien a enfrentar la competencia internacional disminuyendo los salarios y otros beneficios. Si esto fuera así, la institucionalidad social del Mercosur y la acción de las organizaciones sindicales tendrían especial relevancia para la protección de los derechos laborales en estos sectores, para evitar o superar la exclusión social en el mercado de trabajo.

De hecho, la acción de las organizaciones sindicales en el Mercosur no ha tenido prioritariamente un carácter corporativo, de defensa de los sectores más fuertes y organizados, sino por el contrario se ha orientado a establecer una plataforma básica de derechos sociales y laborales que hagan posible el desarrollo económico con cohesión social (v. Godio y Sazbón, op. cit.).

La búsqueda de la mayor convergencia posible entre el crecimiento económico y el progreso social debería estar presente cada vez más en la institucionalidad del Mercosur y en la acción sindical si se quiere construir una comunidad de naciones cohesionada y dinámica.

Jaime Ruiz-Tagle: director de la Unidad de Estudios Prospectivos del Ministerio de Planificación Nacional, Chile; profesor de Sociología Económica, Universidad de Chile; doctor en Sociología (pHD), Universidad de Lovaina, Bélgica; autor de artículos y libros sobre temas socioeconómicos y sociolaborales; su más reciente título: *Exclusión social en el mercado de trabajo en el Mercosur y Chile*.

Palabras clave: sindicalismo, integración laboral, exclusión social, Mercosur.