

# La necesidad de identificar las prioridades regionales en el espacio socio-laboral del Mercosur

**Gerardo Alfredo Corres \***

*\* Abogado, Docente de la Universidad de Buenos Aires, Coordinador de Asuntos Internacionales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Subcoordinador del Subgrupo 10 del Mercosur "Asuntos Laborales Empleo y Seguridad Social".*

## **1. Ambito Conceptual.**

Hablar del espacio sociolaboral en los procesos de integración significa abrir la puerta a una conceptualización de contenido complejo, donde los elementos que la componen son de naturaleza disímiles; abarcativos de aspectos sociales, culturales, políticos y económicos cuyo comportamiento es muchas veces errático y con notables diferencias entre los países embarcados en un proceso de integración.

La ausencia en abordar esta problemática constituye el dato característicos para diferenciar lo que puede conocerse como un tratado de libre comercio y el tipo de acuerdo que se procura en el Mercosur, en el cual la voluntad de los Estados ha quedado sellada en los propios considerandos del instrumento firmado en Asunción donde se establecía el crecimiento económico con Justicia Social.

Precisamente este principio de naturaleza finalista va a definir las alianzas que realizan los Estados cuando el objetivo político es la integración . Pero también es justo decir que si bien esta formulación aparece en los papeles como una motivación equivalente a lo económico; en el desarrollo de estos procesos generalmente se lo trata de pautar y subordinar a acuerdos comerciales previos; sobre ellos se asentarán posteriormente la posibilidad de materializar esta voluntad que no significa otra cosa que encarar el Desarrollo Social Regional, en sentido amplio. Todas las experiencias integradoras llevadas hasta la fecha han partido de esta premisa y han tenido esta evolución temporal.

La pregunta que debemos de hacernos, es si la experiencia del Mercosur seguirá este proceso o si es posible que simultáneamente al intercambio comercial, comenzar a pergeñar un espacio social contemporáneo para la Región. La respuesta en este sentido me parece es la afirmativa, ya que ningún proceso de integración es igual a otro, conteniendo a veces rigurosos particularismos de origen económico, políticos o sociales y por tanto de naturaleza diversa, que exigen a veces soluciones singularizadas y de aparente o efectiva contrariedad.

La técnica que se utilice para llegar a estos acuerdos y que permita armonizar los factores a que hemos hecho referencia en el apartado anterior dependerá de que el Mercosur puede constituirse en un ensayo originario con relación a lo que hasta la fecha hemos visualizado.

## 2. Los Factores como características definitorias del modelo.

Estos particularismos se presentan en la región con notoria diferencia de intereses o circunstancias políticas a los que confluyeron en la integración europea, donde estaba claro que su reconstrucción se basó en un sistema de alianzas del capital y el trabajo, propiciado por los Estados Unidos como parte de su política de guerra fría.

En cambio, América Latina parece librada a su suerte donde esta alianza, es reemplazada por la imposición de un nuevo modelo capitalista de periferia en donde la competitividad y el empleo, dejan de lado el componente de la sociabilidad de trabajo, para darle preeminencia exclusiva a lo económico.

En este sentido, generar un instrumento eficaz en materia social para el área, resulta un problema por demás complejo, al que trataremos en este trabajo de darle respuesta.

**El primero de estos factores** se da fundamentalmente por la propia desproporción geográfica, poblacional y desarrollo económico de los países signatarios del acuerdo y por la carencia de nacionalismos de contenido separatista como hemos conocido en Europa. La perspectiva de la Integración estuvo en ciernes en todos los tiempos de nuestra historia, como lo demuestran las sucesivas expresiones de voluntad en este sentido; elemento que estuvo ausente en los países de Europa a cuyos acuerdos llegaron luego de conflictos bélicos con pérdidas de numerosas vidas

Así; la evolución histórica de los cuatro países ha alterado el concepto clásico que se tiene de frontera originaria en la época Romana donde una línea era la división entre lo sagrado y lo sacrílego. Nuestros pueblos la entienden como un puerto o puente, como un espacio binacional donde convergen inquietudes e intereses de dos sectores o países para crecer juntos<sup>1</sup>.

El reconocimiento de esta noción de pertenencia común; es lo que en última instancia define a la integración como un paso natural en la vida de los pueblos a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea, que nació como una necesidad geopolítica de defensa o el Nafta, cuyo fin se encuentra centralizado en el intercambio comercial.

Estas diferencias que hemos apuntado son de significativa importancia por cuanto van a marcar la perdurabilidad de los vínculos o las técnicas que se utilicen para la elaboración del espacio sociolaboral.

Cuando no existen estos vasos comunicantes culturales, parece advertirse en la historia de los pueblos, que estos acuerdos adolecen de fragilidades que retardan o simplemente imposibilitan cualquier perspectiva integradora. Así lo vemos por ejemplo con el resultado que ha tenido en la Comunidad Europea la posibilidad de normatizar el espacio social o también el propio auge de los nacionalismos en los distintos países que integran la Unión aún más allá; el derrumbe del sistema soviético en un tiempo sumamente breve dando nacimiento a sucesivos conflictos regionales que hoy en día todavía persisten pese a haber emergido de un sistema normativo rígido como era el de la Unión de Repúblicas Socialistas.

Ello ha ocurrido precisamente por no haber tenido en cuenta para la elaboración el contenido cultural de los pueblos. Evitar la repetición de estos errores aparece como una asignatura de aprobación obligatorio para todos aquellos que se encuentran en este momento diseñando el modelo de la integración.

**El segundo factor** es la relación de la vecindad, lo que significa la existencia de movimientos migratorios

continuos en la región, robustecido por las circunstancias históricas que han colocado a nuestro país como receptor del fenómeno migratorio aunque de mayor amplitud a los Estados signatarios del acuerdo, ya que el fenómeno también abarca a Bolivia y Perú. En definitiva, la cuestión para nuestro país constituye además, de un hecho social un dato histórico.

**El tercer factor** es el incremento de las relaciones comerciales, que pueden significar para las empresas protagonistas desde fusiones o transformaciones hasta cambio de ramo, pasando por el cierre de fábricas o el traslado de las mismas por diversas causas que pueden definirse como de ventajas comparativas. Los efectos que de ello dimanen en la integración significan necesariamente que el hecho social va adquiriendo una dinámica propia caracterizada fundamentalmente por sus diferentes efectos en cada uno de los países, por ejemplo no resulta lo mismo un cierre de fábrica en la República Argentina o Uruguay que en el caso de Brasil.

**El cuarto factor** es el Subdesarrollo Regional relativo, que también aparece presente en toda la discusión que se plantee en la integración de estos países del Cono Sur así si hablamos simplemente del aspecto económico debemos tratar el problema de la clandestinidad laboral y los efectos que ello significa en el intercambio comercial. En el mismo sentido debe ubicarse el problema del empleo el que si bien no puede tener una respuesta inmediata en el ámbito de la integración es posible darle una resolución aunque sea parcializada a la problemática a través de acuerdos que permitan ubicar mano de obra sin que ello signifique competir en los puestos de trabajos ya establecidos.

**El quinto factor** tiene que ver con la política internacional. Aparece la globalización económica, como un dato nuevo también a tener en cuenta. La influencia de esta relación entre los Estados, donde los mismos van perdiendo paulatinamente su incidencia en la cuestión económica internacional produciendo la necesidad de buscar conductas reactivas que permitan morigerar los efectos disvaliosos que en el campo de lo social el fenómeno viene produciendo. A ello apunta necesariamente la construcción de los sistemas regionales que permitan de alguna forma enfrentar el desafío que supone un intercambio comercial sin reglas claras.

Los nuevos intentos de regionalización - como es en este caso el Mercosur- aparecen como una conducta reactiva de los Estados frente a esta despersonalización jurídica internacional, tendientes a generar acompañamientos orgánicos a este fenómeno de la globalización económica rescatando sus efectos positivos como puede ser la adecuación del empleo a la antedicha noción de la productividad y tratando por otro lado de sopesar aquellas contingencias negativas que directa o indirectamente del fenómeno emergen; particularizado en condiciones inequitativas de la propia competitividad para el trabajo y que tienen que ver con modalidades laborales concretas de cada uno de los países, como es el Dumping Social.

Estos ensayos de organicidad regional del intercambio económico internacional que aparecen como de naturaleza preponderantemente comercial como hemos dicho (ya sea que hablemos de NAFTA o MERCOSUR pese a sus diferencias-) presentan vasos comunicantes de particular relevancia para lo social y para los sistemas de relaciones laborales.

La voluntad política de la asociación y de los principios que de ellos emergen - la colaboración y la complementariedad- interactúan en el hecho económico del intercambio comercial, generando situaciones que también requieren decisiones propias, particularmente en el campo de lo social convirtiendo a estos acuerdos o documentos internacionales en instrumentos abarcativos de diversas realidades. De ahí que encontremos en sus disposiciones específicamente tratado el tema sociolaboral tanto en el Mercosur a través del Subgrupo de Trabajo N° 11 denominado de las Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social" - luego de Ouro Preto Subgrupo de Trabajo N° 10- o en el Acuerdo Paralelo sobre Temas Laborales del Tratado de Libre Comercio

de America del Norte.

**El sexto factor** lo constituye la voluntad política de los Estados en acordar políticas que permitan llevar adelante estos procesos y en este sentido es preciso puntualizar que en el ámbito internacional las conductas de los mismos en acordar compromisos internacionales, no han tenido en esta materia los mismos efectos que la verificada en otras materias como lo son el económico y el político. **2**

Para decirlo en otros términos, los Estados son reacios en "abrochar" compromisos internacionales en lo "laboral" que pudieran comprometer sus regímenes laborales internos o mejor dicho alterar el equilibrio político logrado en la relación capital - trabajo en un Estado dado. De ahí que algunos documentos en la materia no hayan pasado de simples declaraciones o hayan tardado más de treinta años en generar algún resultado concreto en el ámbito regional como el que se produjo a instancia de la Carta Social Europea de 1961.

Entonces la gran pregunta que debemos hacernos es precisamente como capitalizar esta experiencia internacional en la materia y poder lograr para el ámbito del Mercosur un espacio adecuado de discusión y que los compromisos que se logren tengan una adecuada eficacia en la aplicación práctica, tal como se ha expresado en la primera parte.

Los seis factores que hemos enunciado concurren simultáneamente y por ello como hemos afirmado al comienzo de este trabajo, el Espacio Sociolaboral en el Mercosur constituye una cuestión cuya conceptualización esta integrada por una serie de elementos que interactúan. La armonización de todos estos factores requieren necesariamente de técnicas novedosas a las que hasta ahora se ha ensayado para orientar los factores puntualizados que constituyen el espacio sociolaboral.

Avanzando en una definición podríamos caracterizar la cuestión laboral en el Mercosur como una noción compleja abarcativa del Hecho Social cuyo contenido es el Sistema de Relaciones Laborales de cada uno de los países signado por el Subdesarrollo Social Regional (la falta de formación profesional; la clandestinidad laboral, etc); la voluntad política de los Estados de acordar y por último los aspectos culturales que le dan una entidad y consistencia propia al fenómeno político de la integración. Todo ello enmarcado en una contexto internacional vulgarmente denominado Globalización Económica.

### **3. La Técnica de conjugación de los factores que integran el Espacio Social.**

Es muy usual en boca de los "técnicos" hablar de la "construcción del espacio social" en los procesos de integración o de Espacio Social como una entidad abstracta que posee una definición propia. Estos teóricos han adoptado para el análisis el método Europeo resumiendo la cuestión a fórmulas normativas que muchas veces no tenían el adecuado arraigo en los países integrantes del acuerdo. Se encontraba ausente el elemento valorativo, por eso es que como hemos hecho referencia en párrafos anteriores el no tener en cuenta los aspectos culturales parece ser el mayor reproche que se le puede hacer a estos sistemas.

En el ámbito del Mercosur no debemos partir de la idea de la construcción, sino de la conjugación de estos factores. La idea entonces es que el Espacio Social como tal existe y no constituye una entidad autónoma, un fenómeno ajeno a la realidad de los cuatro países.

Así se cae insistentemente en fórmulas cuyo fracaso se vió graficado en los intentos de reválidas en el sistema internacional abarcativos de fórmulas normativas como las Cartas Sociales; básicos de Convenios Internacionales de Trabajo o metodologías de armonización, solo vigentes en cabeza de algunos novelistas del derecho o empresarios de la industria de las conferencias nacionales e internacionales todos ellos de la escuela tradicional. Para estos clásicos la estructura normativa, es el elemento constitutivo inicial de la integración, **dada la importancia que se le ha dado a esta concepción es que me detendré particularmente.**

Esta línea de pensamiento, fundamenta básicamente la integración social en un conjunto de normas internacionales de naturaleza general y particulares que tienen que ver con los esquemas regionales, pudiendo clasificarlas en reglamentarias y convencionales:

### **3. 1. Normas Reglamentarias:**

#### 3. 1. a Convenios Internacionales del Trabajo.

La Comisión N° 8 de Principios del Subgrupo 11 luego 10- del Mercosur tuvo a su cargo el estudio de los temas específicos, que podríamos definir como el marco normativo laboral que se ha establecido dentro del espacio social del Mercosur. Las dos tareas que se le han encomendado son:

1. La posibilidad de ratificar un número mínimo de Convenios Internacionales del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo.
2. La Redacción de una Carta de Derechos Fundamentales del Mercosur.

Esta Comisión, aparece como el único ámbito, donde se podrá sistematizar o normatizar los acuerdos que se logren (por ejemplo tratados) o buscar la forma de conjugar los factores que hemos mencionado en los apartados anteriores.

Para ello será preciso analizar si la propuesta oficial de la Comisión N° 8 resulta idónea para lograr estos objetivos:

En lo que respecta a los Convenios Internacionales del Trabajo, la perspectiva de su aplicabilidad práctica esta muy unida a la voluntad política por parte de los Estados para ponerlos en vigencia.

Más específicamente, su origen esta basado en el acuerdo o pacto internacional donde los Estados entendían que resultaba difícil en el marco de la competitividad internacional. Así, se manifestaba, que los países por si solos, no tuvieran la fuerza suficiente para regular la relación capital - trabajo dentro de sus propias fronteras.

Este debate se inició en el siglo pasado y tuvo en sus comienzos un origen netamente comercial: " A lo largo del siglo XIX y al comienzo del XX la reglamentación internacional se pregonizó como respuesta a los adversarios de legislaciones nacionales de protección del trabajo, que sostenían que tales legislaciones situarían a los países interesados en posición de desventaja en el mercado internacional, ya que sus productos quedarían gravados en

un coste más elevado que el de los otros países<sup>3</sup>.

Los acuerdos internacionales evitarían que la competencia fuese en detrimento de los trabajadores mediante una especie de dumping inhumano y constituirían entre patronos como entre países una especie de competencia leal. Durante más de un siglo este fue el argumento utilizado e inspiró los primeros ensayos de legislación internacional del trabajo antes de la creación de la OIT.

Este argumento fue invocado tanto por los técnicos como por los trabajadores, preocupados por la mejoría de su suerte y por la consolidación de los progresos logrados, así como por los patronos, que deseaban que "si había de mejorarse el régimen del trabajo, ello afectase tanto a sus competidores como así mismo

Sin embargo a pesar de ello, y la idea de la competencia internacional, la parte XIII del Tratado de Versailles solo la sitúa en el tercer lugar, en su Preámbulo, como cumplimiento de justificación más que como la razón de ser de una reglamentación internacional. La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, estableció tres objetivos, colocando el económico en tercer lugar. Así se fija: 1. Mejorar la Paz Universal 2. Mejorar las Condiciones de Trabajo y 3. Asegurar la Competencia leal entre los países.

De esa forma se observa una definitiva orientación a lo social, aunque no es causal en el contexto en que la OIT emerge en el mundo.

Así en el año 1917, fue la irrupción de los bolcheviques en Rusia y con ello el ideario de la lucha de clases, como justificación teórica revolucionaria. Parecía propicio entonces que los países de occidente ante este fenómeno generaron también una reacción universal de respuesta donde se planteaba la armonización de las clases. <sup>4</sup>

Si se observan los principios de la OIT y su estructura Tripartita se plantea el Diálogo Social por sobre la lucha de clases, el concepto de armonización se encuentran entonces allí formulado.

Aparecen entonces las teoría pactistas a la manera del Contrato Social de Rousseau donde la Comunidad Internacional, le otorga derechos a los trabajadores. Así surgen los Convenios Internacionales del Trabajo como la expresión normativa de la Conferencia Internacional del Trabajo. Dicho de otra forma el Diálogo Social Internacional culmina con el reconocimiento de la comunidad internacional de ciertas "potestas" a los trabajadores del mundo, entonces a la lucha de clases internacional se confronta el Diálogo Social Internacional.

El derrumbe del sistema soviético marca la 2da etapa, ya no existe el sistema confrontativo y el planteo entonces, pasa por determinar como influirá esto en la concepción internacional del Diálogo Social.

Todavía no es posible abrir un juicio asertivo sobre esta cuestión. Sin embargo hay indicios que comienzan a verificar un retroceso de estas fórmulas pactistas, basado en la nueva realidad política internacional.

Para decirlo en otros términos el nuevo esquema de poder internacional basado en la globalización económica y política también, tienen sus efectos en lo social y aquel sistema que había surgido como reactivo al ideario marxista también se ve resentido.

Encontramos en este esquema dos de los factores que habíamos tenido en cuenta al comienzo de este trabajo esto es la globalización económica y su incidencia sobre la voluntad política de los Estados, que se traduce en lo interno en la formulación de las normas laborales y con ello la introducción en el Sistema de Relaciones Laborales de cada uno de los países.

La pregunta que debemos de hacernos - como hemos dicho- es si la metodología pactista de estos instrumentos internacionales puede constituir hoy en día el eje de los acuerdos que se pauten para el desarrollo de los elementos que componen el espacio social y que deben evolucionar favorablemente como por ejemplo la clandestinidad laboral o el fenómeno del desempleo y que nos gusten o no existen; o sí para el Mercosur, es necesario otro tipo de acuerdos acordes con la necesaria rectificación de estos elementos que se han mencionado y que integran el factor del Subdesarrollo Regional Relativo.

Optar entre una u otra alternativa, es la distancia que existe entre lo imperfecto pero real y lo perfecto pero declarativo. Esta caracterización deviene de la falta de decisión política de los Estados de adoptar compromisos vinculantes de esta índole en el campo internacional que pueden contrariar sus reformas internas en curso.

No obstante lo expuesto, debe dejarse sentado que el trabajo de esta Comisión ha tenido como resultado aconsejar la adopción de un mínimo de Convenios Internacionales por parte de los cuatro países; su aprobación se encuentra pendiente de lo que resuelva el Grupo Mercado Común:

La elección de los Convenios Internacionales como técnica para fijar los mínimos protectorios presentan también otras dificultades. Estas están unidas fundamentalmente al método de control; sobre todo teniendo en cuenta que estos instrumentos internacionales presentan un sistema de información regular que son las memorias anuales presentadas ante el Departamento de Normas Internacionales de la OIT, requeridos por la Comisión de Expertos (Art. 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo) y otro el control extraordinario donde se plantean las cuestiones puntuales referidas a la violación de un Convenio. Estas acciones son deducidas por las asociaciones profesionales (art. 24 del mismo instrumento) o por los propios Estados (Art. 26 idem que anterior). Cuando los Estados no contestan estas reclamaciones o las respuestas no son satisfactorias el Consejo de Administración podrá hacerlas públicas estas reclamaciones.

El problema con el Mercosur es precisamente quien controlará la aplicación de estos acuerdos, en el ámbito regional y esta función podría quedar delegada en la Organización Internacional del Trabajo, siguiendo el sistema por ella establecido, lo que significaría atar las cuestiones laborales referidas a un órgano externo del que nadie duda de su prestigio internacional, pero que presenta fallas cuando lo que se trata es de interpretar los problemas de cumplimiento relacionadas con realidades complejas de la región ya apuntadas.

La otra alternativa es que el propio Mercosur establezca su mecanismo de control a través de una Comisión de Expertos independientes de la Región, en esta caso cabría preguntarse que pasaría si esta Comisión dictaminara en forma distinta al producido por los órganos naturales de la Organización Internacional de Trabajo.

De lo suscitadamente narrado, me parece poco probable que a través de estos instrumentos internacionales pueda generarse realmente un espacio normativo que conjugue los factores que hemos descripto como concurrentes al espacio social del Mercosur, en un contexto internacional donde la gran pregunta es si las conquistas sociales fueron tales a través de la técnicas pactistas o meras concesiones del capitalismo en un momento y circunstancia dada.

No obstante a lo expuesto, esta Comisión ha arribado a una lista de convenios internacionales que más parece de compromiso para cumplimentar las metas de Las Leñas, que una opción hacia un esquema de formulación normativa pura<sup>5</sup>. Más si se piensa que este conjunto de convenios aún no ha sido aprobado por el Grupo Mercado Común. Los instrumentos internacionales consensuados en la Comisión N°8 son los siguientes:

1. Horas de Trabajo Industria. (I)

2. Derecho de Asociación Agricultura. (11).
3. Protección contra la Cerusa (13).
4. Descanso Semanal (Industria) (14).
5. Igualdad de Tratamiento (Accidentes de Trabajo) (19)
6. Contrato de Enrolamiento de la Gente de mar (22).
7. Métodos de fijación de los salarios mínimos (26).
8. Trabajo Forzoso (29).
9. Horas de Trabajo (Comercio) (30).
10. Exámen Médicos de los Menores (trabajos industriales) (77).
11. " " " " (Trabajos no industriales) (79)
12. Inspección del Trabajo (81).
13. Trabajo Nocturno de menores (Industria) (90).
14. Protección del Salario (95).
15. Trabajadores Migrantes (97)
16. Derecho de Sindicalización y Negociación Colectiva(98).
17. Igualdad de Remuneración (100).
18. Abolición del Trabajo Forzoso (105).
19. Poblaciones Indígenas y Tribuales (107).
20. Discriminación (empleo y ocupación) 111.
21. Protección contra las radiaciones (115)
22. Protección contra las Maquinarias (119).
23. Exámen Médico de los Menores (Trabajo Subterráneo).
24. Representación de los Trabajadores (135).
25. Benzeno (136).
26. Cáncer Profesional (139).



27. Consulta Tripartita (Normas Internacionales) (144).
28. Relaciones del Trabajo en la Administración Pública (151).
29. Negociación Colectiva.
30. Seguridad y Salud de los Trabajadores (155).
31. Readaptación Profesional y Empleo (159).
32. Amianto (Asbestos) (162).
33. Seguridad y Salud en las Construcciones (167)
34. Higiene (Comercio y Oficinas) (120).

### 3. 1. b. La Carta de Derechos Fundamentales del Mercosur.

La Comisión N° 8 de Principios se fijó también como meta la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales del Mercosur; se sigue también en esta línea la experiencia normativa Europea. Sin embargo en este caso, se trata de resumir en un instrumento (Carta de Derechos Fundamentales) todos los principios dinámicos que han configurado el complejo normativo de la teoría pactista Europea vinculados a los Derechos Humanos Fundamentales de naturaleza civil y los laborales, aunque en este caso se los trata de unificar en una carta.

Acá también es preciso observar que así, como se adopta el criterio europeo en cuanto a la metodología de trabajo con relación al Mercosur, también se debería tener en cuenta las dificultades que han tenido en su evolución estos acuerdos hasta lograr un plexo normativo eficaz particularmente en lo laboral; no sin destacar también aquellas semejanzas que encontramos en algunos instrumentos que curiosamente coexisten tanto en Europa como en nuestra región de evolución paralela relativos a los derechos humanos fundamentales con una inserción aceptable en el sistema legal de los países.

3. 1. b. 1. La evolución práctica de los principales instrumentos relativos a los Derechos Humanos Fundamentales en el campo Europeo y Americano.

*3. 1. b. 1a: El caso Europeo.*

En lo que respecta a Europa en 1949, se suscribió en Londres el Estatuto de Creación del Consejo de Europa como organismo regional de cooperación. En 1950 el Consejo firma el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales instrumentándose de esa forma uno de los principios básicos que forman la base del sistema europeo. La Protección de los Derechos Humanos. Este instrumento fue ratificado por 21 países Europeos en 1953.

Su aspecto más relevante, es la posibilidad de la supervisión internacional, facultades otorgadas a los órganos de aplicación, quienes pueden efectuar investigaciones en el territorio de los países signatarios y por lo tanto dichos órganos poseen atributos para controlar efectivamente el cumplimiento de las normas de la Convención en dicho territorio.

Con anterioridad a la vigencia del acuerdo, toda cuestión comprendida en los términos y alcances del Tratado del Consejo de Europa debía plantearse y ventilarse y concluirse ante los órganos locales del país en que Una de las condiciones de la intervención de estos órganos del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos es el agotamiento de los recursos locales disponibles, y que el Estado acepte mediante una declaración previa este recurso (Conforme Von Potovsky Jornada Técnica sobre la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur, Buenos Aires 6 de diciembre de 1993).

### *3. 1. b. 1. b. El caso Americano.*

Los órganos y procedimientos son muy semejantes a los Europeos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada en 1959 y la Corte de Derechos Humanos recién en 1978, al adoptarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Sin embargo en este caso pueden reflejarse notorios avances. El primero de ellos es que la cuestión puede ser sometida a la Comisión por iniciativa individual cuando en el sistema Europeo solo pueden ser presentados los casos por las organizaciones y los Estados y la segunda cuestión es que no es necesario que el Estado querellado deba hacer una declaración previa aceptando el recurso, salvo que sea presentada por otro Estado.

Al igual que la situación Europea los casos pueden llegar a la Corte por derivación o sumisión de la Comisión o por presentación de un Estado. Los individuos y las organizaciones no gubernamentales no tienen acceso directo a la Corte, tal como ocurre también en el caso Europeo.

Ambos sistemas han tenido una aceptable recepción en el derecho interno y particularmente en el caso de nuestro país se observa una aplicabilidad bastante frecuente de los principios del "Pacto de San Jose de Costa Rica" sobre todo en la Justicia Penal. Ello sin perjuicio de mensurar su inclusión en nuestra Constitución Nacional con la jerarquía allí establecida (art. 75 inc. 22).

3. 1. b. 2. La evolución práctica de los principales instrumentos Europeos relativos a los Derechos Laborales. Los Principales intentos Americanos.

### *3. 1. b. 2a La Carta Social Europea*

Este constituye el primer instrumento orgánico que desarrolla la Comunidad y que tiene que ver específicamente con las cuestiones laborales. Es de nota destacar que este instrumento es muy posterior al Tratado Europeo de 1950 ya que recién se cristaliza en 1961, con lo cual en este caso se verifica un retraso de la cuestión laboral frente a otras materias.

Aparece tal cual como lo establece en sus considerandos, como un instrumento complementario de lo que hasta ese momento la Comunidad venía realizando y cuyos antecedentes inmediatos eran el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y su Protocolo adicional, documentos a los que hemos hecho referencia en el apartado anterior.

Lo cierto que este intento de "apertura a lo laboral" ha presentado en su génesis defectos que han conspirado contra su eficacia y que pueden resumirse en dos aspectos:

El primero de ellos relacionados con la naturaleza de las propias normas que son 'programáticas en contraposición con las ejecutivas o autoejecutivas. Las programáticas son compromisos de los Estados para una determinada línea de acción. Las segundas son aquellas que se ubican en cabeza de los propios titulares, es decir son lo que comunmente se denominan derechos subjetivos

La Carta Social Europea adoptó la primera de las fórmulas. En el modelo son los Estados Contratantes que se comprometen a adoptar políticas que tienen que ver con una serie de derechos que no son consagrados directamente, es abarcativa de compromisos que podrían resumirse en los siguientes ámbitos generales de conceptualización:

1. **Del Trabajo en General**, abarcando los principios de equidad, seguridad e higiene.
2. **Del Derecho Colectivo**, abarcando la libertad Sindical y Negociación Colectiva.
3. **Educativas**, abarcando aspectos que hacen a la formación y orientación profesional.
4. **Seguridad Social**, abarcando la Seguridad Social propiamente dicha, médica y beneficios de servicios sociales.
5. **A la familia en general**, atendiendo especialmente a la madre y al niño.
6. **Sectores de personas particularmente protegidos**, formación profesional de la misma.
7. **Migraciones Laborales.**

El monitoreo del comportamiento de los Estados en su tarea de adecuación a estos principios esta basado en un sistema similar al del control regular de cumplimiento de la Organización Internacional del Trabajo, sobre los convenios ratificados por los países.

Los exámenes periódicos que realizan los Estados que han ratificado la Carta son realizados (con la participación a título consultivo de un representante de la OIT) por un Comité de Expertos independientes, cuyas conclusiones son sometidas al Comité Gubernamental. En las reuniones de este último participan con carácter consultivo representantes de organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores. También la Asamblea Parlamentaria puede opinar sobre el informe del Comité de Expertos.

El Comité Gubernamental presenta su propio informe al Comité de Ministros que es la instancia superior, el cual puede formular recomendaciones sobre la forma de aplicar la Carta a los Estados contratantes. En última instancia los Estados se controlan así mismo con las consecuencias que de ello se colige.

La eficacia de este instrumento internacional se puede afirmar fue prácticamente nula. Se observa entonces la falta de voluntad política en llevar estos acuerdos a la faz práctica. Se trata de una disfunción entre lo Declarativo y Práctica de los Países.

Dicho de otra forma la Carta Social Europea no ha sabido conjugar los factores que componía el hecho social de la región y su resultado se agota en la especulación teórica.

### *3. 1. b. 2.b. La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales.*

El segundo intento Europeo es la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores que fue presentada en setiembre de 1989 por la Comisión de la Comunidad Europea, se la denomina comunmente Carta de Strasburgo.

En lo que respecta a la formulación normativa, establece un nivel mínimo de derechos subjetivos básicos para los trabajadores, como manera de evitar que las normas no sea socavadas cuando son altas, y que sean mejoradas en los países donde actualmente son bajas.

El sistema de la Carta de Strasburgo, a diferencia de la Carta Social Europea donde los países debían adecuar su legislación, indica que la propia Comunidad Europea va a asumir parcialmente la responsabilidad de su aplicación, esto a través del sistema de ejecución consistente en actos administrativos de naturaleza jurídico - políticos que de su propio sistema legal emergen. Se extiende además la posibilidad de incorporación de los derechos que de ella emergen a través de la negociación Colectiva entre trabajadores y empleadores y por fin por la intermediación de los propios Estados en la incorporación de la norma como era en el esquema anterior de la Carta Social Europea.

Resulta importante entonces destacar el sistema de la Comunidad y como a través del mismo se pretende contruir este sistema normativo.

#### I. Reglamento:

Es directamente aplicable en los Estados en su orden jurídico interno, otorga derechos que son ejercidos ante los tribunales nacionales.

#### II. Directiva:

Son dirigidas a los Estados los que se encuentra obligados a modificar su legislación o crear un acto jurídico. La Directiva precisa de una intervención nacional para proceder a su aplicación dejando a los estados el instrumento de elección que crean más adecuado. Es un instrumento de armonización.

#### III. Decisión:

Es un acto jurídico vinculante y puede ser dirigido a un Estado; particular o una empresa.

#### IV. Dictamen:

No es vinculante es simplemente una opinión sobre un caso concreto.

#### V. Recomendación:

No tiene ningún efecto jurídico y sólo un peso político y moral.

El contenido de la Carta, es semejante al de la Carta Social Europea, **es decir desde la perspectiva de la decisión política parece no avanzar en el otorgamiento de nuevos derechos, manteniéndose los temas que fueron objeto del otro instrumento internacional, verificándose el avance no por el contenido de los institutos, sino por la factibilidad de imponer decisiones a los miembros de la Comunidad al incorporarse en forma efectiva el espacio social a través de los organos institucionales del emprendimiento europeo.**

Tal es así, que podemos decir que la efectiva construcción normativa europea, comienza a partir de este instrumento, donde a través del sistema de directiva y reglamentos comienzan - de manera sumamente lenta- a introducirse en la legislación social de los países. El contenido de los instrumentos podrían resumirse de la siguiente manera:

1. Mejoramiento de las Condiciones de Trabajo.
2. Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva.
3. Igualdad de trato para hombres y mujeres.
4. Información, Consulta y Participación de Trabajadores.
5. Protección de niños y adolescentes.

La Comisión de la Comunidad Europea, aprovechando las facultades que le otorgaba la Carta elaboró diversas directivas, pero que en última instancia no significaban otra cosa que comprometer a los Estados en una forma similar a la Carta Social Europea, e incluso muchas de ellas fueron frenadas por la oposición de Gran Bretaña ya que para la aprobación de estos instrumentos se requiere unanimidad de los Estados. Su resultado tampoco en este caso ha sido satisfactorio.

### **3. 2. La Vía Convencional.**

Maastrich constituye la última experiencia Europea. Podría hablarse de la tercera delegación de poderes así; el art. 4 del Acuerdo sobre la política social que figura como anexo del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastrich adonde se establece la vía convencional. En dicho artículo se plantea la posibilidad de la negociación colectiva a escala comunitaria : " El diálogo entre interlocutores sociales en el ámbito comunitario podrá conducir, si estos lo desean, al establecimiento de relaciones convencionales, acuerdos incluidos.

Este texto da a la política contractual comunitaria las bases decisivas para su desarrollo, al considerar que los

interlocutores sociales deben participar plenamente como artífices del componente social del gran mercado, capaces de firmar acuerdos que pueden ofrecer una verdadera alternativa a la legislación europea. **6**

De esta forma la Comisión de las Comunidades Europeas pierde así la exclusividad de estas decisiones que tenía en el marco regional, y que le había otorgado la Carta Comunitaria de los Derechos de los Trabajadores.

Obsérvese que en este caso, la voluntad política (uno de los factores que hemos mencionado en este trabajo) hacia la conformación del diálogo social encuentra dos expresiones concretas:

La primera es la modificación del sistema de unanimidad (Recuérdese que antes para adoptar una directiva se requería unanimidad) ahora, solo la mayoría calificada.

La segunda es desarrollar el diálogo social con el fin de garantizar un equilibrio mejor entre la vía legislativa y la negociación colectiva en el ámbito comunitario.

Así se define el **nuevo papel de los interlocutores sociales en dos niveles:**

**1. La Consulta Previa a los actores sociales** de cualquier proyecto de iniciativa legislativa en la Comunidad, pudiendo los actores sociales presentar una fórmula convencional (acuerdo) sustitutivo de ese Proyecto. Esto se materializa a través de un pedido de suspensión por parte de los actores sociales del tratamiento de la cuestión legislativa por un plazo de nueve meses, luego renovable y

**2. la avocación de los actores sociales** reconociendo la posibilidad de iniciativa directa es decir la firma de cualquier acuerdo que no sea de competencia exclusiva de las instituciones de la Unión.

Estos dos niveles, implican restarle sustantividad a la función legislativa de la Comunidad a favor de los actores sociales.

Se trata entonces como hemos dicho, de una nueva delegación de los Estados y que culmina el ciclo que partió con la Carta Social Europea, aunque como veremos posteriormente su eficacia esta en discusión, ya que se encuentra por un lado relativizada la Delegación de poderes por los Estados y por el otro, encuentra escollos en aspectos sustanciales de operatividad de los acuerdos en orden a la legislación interna de los países.

**El Tratado de Maastrich posee dos formas de incorporación de estos acuerdos regionales:**

### **1. General:**

Son aquellos asuntos que no guardan una competencia paralela del Parlamento Europeo, con los legislativos nacionales de la Unión.

En este caso los acuerdos que se logren deberán ser incorporados con arreglo a las normas internas de cada país, a través de la negociación colectiva nacional y con arreglo a las normas de cada Estado quienes también lo pueden hacer directamente.

Su obligatoriedad derivará de las disposiciones adoptadas en el ámbito nacional para darle efecto. En este caso no existe norma internacional que pueda obligar a lo Estados o a las asociaciones profesionales a incorporar lo acordado a nivel regional.

## 2. Particular:

Son aquellos acuerdos que se logren a nivel Regional y cuyas cuestiones son comunes al Parlamento Europeo y a los legislativos nacionales (conforme lo define el Párrafo 1 del artículo 2 del acuerdo sobre Política Social) 7.

En este caso el acuerdo arribado, es aprobado por el Consejo, cuya decisión obliga a los Estados a su incorporación en el derecho interno, su obligatoriedad deviene de la delegación parcial de soberanía de los Estados en los órganos de la Unión, para el tratamiento de ciertos temas

## 4. La expresión política limitada en el ámbito del Mercosur:

Además de los **factores** que hemos definido como elementos preliminares y determinantes para conformar un sistema eficaz, aparecen otros elementos de suma importancia para el análisis, derivados tanto de la propia estructura del Mercosur como de la labor de ciertas comisiones que van determinando o evidenciando la voluntad de los Estados. **En este segundo nivel es en donde se comienza a verificar en concreto, los primeros lazos de construcción del espacio social.**

### 4. 1. Los Subgrupos:

El Tratado de Asunción fijaba como modelo de organización, la conformación de Subgrupos (en origen 10) posteriormente y por la insistencia de los Ministerios de Trabajo, fue creado por Resolución N° 11 del Grupo Mercado Común el Subgrupo de Trabajo N° 11 con ocho Comisiones Temáticas, con la misma conformación de los demás Subgrupos, aunque posee una característica particular, cual es la fuerte presencia tripartita, aunque ello no significara - como muchas veces se menciona que sea similar al de la Organización Internacional del Trabajo.

En realidad en el ámbito del Mercosur, lo que se hace, es invitar a los actores sociales a participar en las deliberaciones conforme se fija en las reglamentaciones, por lo tanto no se trata de un derecho originario de participación como surge de los documentos originarios de creación del órgano internacional en donde los actores sociales son parte del mismo

Las Reuniones se dividen en dos partes:

La primera de ellas tiene como fin el análisis de los puntos previstos para cada una de las Comisiones temáticas. Estas deliberaciones, generalmente duran dos días y cada una emite sus conclusiones que a modo de recomendación son elevadas a las autoridades del Subgrupo (Coordinador y Subcoordinador).

La segunda parte de la reunión (generalmente también dura dos días) es la que podríamos definir como

propriadamente dicha el Subgrupo de Trabajo. En ella, los Coordinadores y Subcoordinadores analizan los resultados del trabajo de las comisiones. Estas sesiones también se componen de dos secuencias. La primera de ellas, se denomina Plenario y es donde se pasa revista a la labor realizada en presencia de los actores sociales quienes pueden manifestar las objeciones que consideren prudentes; la segunda es reservada y solo intervienen las autoridades gubernamentales, a cuya conclusión el Subgrupo emite una recomendación que es elevada al Grupo Mercado Común.

Este Subgrupo a partir de Ouro Preto, pasa a denominarse con el N° 10, pero manteniendo la estructura y forma de organización del anterior, así como también las ocho comisiones, hasta la Reunión N° 2 (Setiembre 1996 en Brasil) en donde se acordó concentrar todos los temas del Subgrupo en tres Comisiones:

**1. Relaciones del Trabajo. 2. Empleo, Migraciones; Calificación y Formación Profesional y 3. Salud; Inspección del Trabajo y Seguridad Social.**

4. 1. a. 1. Las Comisiones:

**Es el lugar donde se tratan los temas en forma particularizada, -para describir mejor las distintas actividades seguiremos con el antiguo diagrama de las ocho Comisiones-** y son consensuados entre los Estados, graficándose en el acta De Las Leñas, reformulándose a partir de septiembre de 1996 con la nueva pauta negociadora. De las tareas de las Comisiones se desprenden las cuestiones específicas que aparecen como los elementos determinantes de la acción política de los Estados en esta materia, a saber:

4. 1. a. 1. 1. La cuantificación del Costo Laboral como elemento del intercambio comercial. 4. 1. a. 1. 2. La Formación Profesional como elemento unificador del espacio social.

4. 1. a. 1. 3. El desplazamiento de los trabajadores en el ámbito regional.

4. 1. a. 1. 1. La cuantificación del Costo Laboral como elemento del intercambio comercial(15)

Se parte de la premisa, que el cumplimiento de determinados institutos laborales, inciden significativamente en el costo final del producto, por contrario sensu se establece como influye el incumplimiento de la misma en estos costos (Leáse clandestinidad laboral).

La determinación cuántica, se realizó en base a un nomenclador, conocido en un documento que se denominó identificación de asimetrías que desagrega en 15 títulos; capítulos y puntos los institutos del derecho laboral de cada uno de los países, sobre esa base se realizó la fórmula que permite traducir matemáticamente la incidencia de los distintos aspectos de regulación o el incumplimiento en el costo final del producto.

Básicamente en esta fórmula se clasifica el Costo Laboral en cuatro grandes grupos, los que a su vez se dividen sus contenidos en institutos discriminados de contenido temático desagregado del salario neto que percibe el trabajador.

El no cumplimiento de las normas legales y reglamentarias, tienen efecto en los Costos Laborales, afectando el resultado de la fórmula acordada.



El tratamiento del Costo Laboral en el sistema aparece como una nota típica, ya que es el primer intento de abordamiento práctico a nivel regional, de una cuestión, que si bien recibió consideraciones políticas, no había sido abordado a la fecha en forma efectiva y sistematizada.

En efecto, la noción de competitividad y derecho del trabajo, fue abordada desde prácticamente el comienzo del tratamiento internacional de la cuestión laboral, tal como se advierte de los acuerdos a que arribaron los Estados a principios de siglo.

Pero **nunca se había logrado incorporar a nivel práctico**, buscando su cuantificación, como está ocurriendo ahora en este Subgrupo.

El segundo elemento a destacar es el nivel de tratamiento ya que se advierte una diferencia de profundidad al menos en teoría. En efecto, todos los intentos a escala internacional se bazaba en la proposición de acatamiento a un número determinado de derechos, que tienen que ver con la abolición del trabajo forzoso, libertad de negociación y asociación, prohibición del trabajo infantil, buscando que ciertos principios internacionales, estén más allá de las vicisitudes reformistas internas de la legislación laboral de los países, en el marco de la globalización económica.

Por el contrario, en este caso a nivel político se amplía el ámbito de aplicación y se fija una metodología de detección, en todo el ámbito de los institutos laborales, adoptando una fórmula genérica. Por otra parte, se encuentra pendiente la selección de los sectores más afectados por la integración, donde debería aplicarse esta fórmula

Esta forma de abordar esta problemática de cuantificación de la relación laboral, sin embargo debería ser cumplimentado con la decisión política del mantenimiento de ciertos institutos, en el aspecto normativo del que hemos dado cuenta.

En otros términos, mientras que la comunidad internacional ha centrado la discusión en determinados institutos, a nivel regional se ampliaba la decisión a otros institutos laborales. Sin embargo es justo decirlo, no hay decisión política sobre que camino a seguir, es decir si a partir de estos informes se estableciera un nivel mínimo de aceptación o si se utilizará para una disminución del nivel protectorio, buscando un nuevo equilibrio en la relación capital- trabajo, en un zócalo inferior.

A tal punto no está resuelta esta cuestión, que incluso se observan contrariedades como es el caso de Brasil, que por un lado participa en la Comisión N° 1 de Costos Laborales y por otro en la Comisión N° 8 de Principios, **ha fijado la posición de que no debería vincularse la norma laboral con el comercio internacional, precisamente este aspecto es lo que ha decidido a la República Argentina replantear la estrategia y buscar un control a través de un nuevo organismo regional, de naturaleza estrictamente político cuando en una primera etapa nuestro país había planteado la posibilidad de una suerte de clausula social para la región. 8**

#### 4. 1. a. 1. 2. La Formación Profesional como elemento Unificador del Espacio Social:

Esta es la primera Comisión donde los Estados en forma clara, expresan la voluntad de generar políticas

integradas; la reconocen como una necesidad, ya sea de reconocimiento sustancial en cuanto al contenido, sino que también aparece reconocido la necesidad de darle respuesta adecuadas de formación profesional a las demandas y a las consecuencias de los acuerdos establecidos en el marco de los Subgrupos de Trabajo del Mercosur.

Esta Comisión(17) ha reconocido 2 necesidades básicas:

**1. Integrar a los sistemas de formación profesional de la Región como elemento de contenido necesario:**

1. a. Para mejorar la calificación de los trabajadores y su desempeño.

1. b. Para posibilitar el logro de los objetivos de productividad, calidad y competitividad y búsqueda de una mejor calidad de vida.

1. c. Para dar respuesta cuanti - cualitativamente a las demandas y necesidades económicas y sociales emergentes del proceso de integración.

**2. La instrumentación de la integración regional de los sistemas de formación profesional fijado en el punto anterior, proponiendo para ello la elaboración de tres esquemas comunes:**

**2. a:** Sistema Regional de Formación Profesional:

Este Proyecto fue elaborado conjuntamente con el CINTERFOR, y aparece como una de las expresiones más gráficas de la voluntad de colaboración entre los Estados, partiendo de la conceptualidad de la realidad, que podríamos definir de la siguiente forma, **la formación profesional aparece como un requisito necesario para combatir el desempleo si se decidieran tomar medidas orientativas a la complementariedad laboral.**

**2. b:** Reconocimiento y equivalencias de calificaciones ocupacionales en el Mercosur.

Su resultado principal será una metodología única aceptable en todo el Mercosur para el reconocimiento de las calificaciones ocupacionales (excluyendo aquellas obtenidas a través de los sistemas educativos formales). Se relaciona directamente con la libre circulación de la mano de obra.

También cuenta con la asistencia del CINTERFOR de la OIT, y ha superado la etapa del diseño e iniciado sus primeras fases a nivel de cada país. Para su desarrollo completo es necesario la obtención de financiamiento específico que hasta la fecha no se ha conseguido.

**2 c:** Proyecto Sistema de Cooperación Horizontal sobre Formación Profesional en el ámbito del Mercosur.

Esta relacionado con la fuerte asimetría en materia de sistemas, tecnologías y recursos de formación profesional en favor del Brasil, en comparación a la situación nacional (y también a la de Uruguay y Paraguay). Se acordó en la conveniencia de establecer un mecanismo ágil de cooperación entre los cuatro países, consensuándose en un documento que al respecto fue elevado por el Subgrupo 11 (en ese momento) al Grupo Mercado Común, el que se encuentra pendiente de aprobación.

De todos estos proyectos, parece entonces, otro elemento que podemos considerar de suma importancia para

el análisis que estamos realizando. La Formación Profesional, **aparece como otro de los datos de identificación de objetivos políticos comunes entre los Estados, seguramente orientado a la necesidad de la complementariedad laboral, que aparecería como una posibilidad de alternancia al desempleo.**

Luego de la reformulación de la pauta negociadora - con las tres Comisiones actuales- se esta previendo cambiar algunos aspectos del enfoque que se está haciendo en esta materia.

#### 4. 1a. 1. 3 El desplazamiento de los trabajadores en el ámbito del Mercosur.

El movimiento de personas constituye la condición fáctica de cualquier vinculación que se plantee entre los Estados, independientemente del nivel en que se verifique ya que importa al hombre concreto, al margen de cualquier consideración que tenga que ver con el movimiento de bienes o el intercambio de servicios, el Mercosur no escapa a esta realidad, por la cual su tratamiento resulta imprescindible.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que en esta etapa, el proceso se presenta con particularismo que decididamente deberán de ser encausado, se presenta en una etapa histórica donde el desarrollo económico tiende a excluir a la gente del proceso de producción.

Dicho de otra forma, mientras que los desplazamientos de personas se dan como una constante histórica de continuidad y en esta etapa incrementado por efecto de las comunicaciones; los puestos de trabajo cada vez son menores y esta situación no diferencia a países centrales de los periféricos.

En este contexto, los desplazamiento de personas se realizan no de zonas de escasos trabajos a zonas de existencia de mayores puestos de trabajo, la combinación del incremento del desplazamiento con la falta de empleo, agrava la situación en los países de recepción histórica de mano de obra, como es la República Argentina.

Esta cuestión fue abordada de diversas maneras en los distintos procesos migratorios. Sin embargo aparecen ciertos elementos de permanencia en los distintos procesos que también parecería verificarse en el Mercosur.

Así, se observa que la **igualdad en las condiciones de trabajo**, aparece como una particularidad - aunque sea en lo declarativo que se observa en todos los procesos de integración, con ello se pretende **regularizar la situación de ilegalidad** que conspira contra las condiciones objetivas de competitividad con que deberá desenvolverse la oferta y demanda de trabajadores entre nacionales y extranjeros.

La necesidad de abordar la temática del **Desarrollo Regional**, como base para lograr el equilibrio demográfico en aquellas zonas donde los beneficios económicos no han llegado a experimentarse, puede ser una solución para limitar el traslado de los trabajadores de zonas no desarrolladas a las desarrolladas.

Estas medidas que aparecen en la generalidad de los sistemas internacionales como necesarias (alguna de practicidad inmediata como lo es la igualdad de trato) y otras de menor alcance como es el desarrollo regional, en el **escenario regional se ven profundizadas en orden a los objetivos comunes de la acción política.**

Es en este último contexto en donde nos encontramos en el Mercosur, a diferencia de cualquier acuerdo

internacional se materializa la negociación directa consensuada que significa compartir el problema. La regionalización entonces, permitirá la elaboración de políticas comunes; darles marcos insitucionales adecuados para encauzar la movilidad de los trabajadores, tendientes por un lado buscar la complementariedad y por el otro la necesidad de administrar los flujos migratorios.

El primero de estos aspectos lo hemos desarrollado en el punto anterior. El segundo de ellos es decir la necesidad de administrar los flujos migratorios, es materia de análisis a través de dos proyectos que se vienen llevando a cabo en el marco del Subgrupo de Trabajo N° 10, que son:

1. Estudio de comportamientos de flujos migratorios.
2. Estudio de compatibilización de las normas migratorias de los cuatro países.

Cabe aclarar sin embargo, que pese a presentarse con una grado de complejidad elevado, la circulación de los trabajadores constituye en el marco de la decisión política uno de los niveles más bajo de decisión, ya que dependen en muchos casos de la afirmación política en el marco de la integración de una decisión empresarial y en otros, de naturaleza familiar del trabajador.

Distinta es la situación de otras "figuras" que tienen que ver con decisiones políticas más complejas como es la **libre circulación de la mano de obra**, por la que nos acercamos a una etapa próxima al Mercado Común, donde las decisiones en su contenido van a abarcar complejas transformaciones por ejemplo en materia de salud, o de reconocimiento de títulos educativos 9

En el Mercosur, hemos comenzado a transitar recién la primera parte del fenómeno, por lo tanto la cuestión parece reducirse a la compatibilización de la oferta laboral con los flujos migratorios y a ello parecería apuntarse la labor del Subgrupo en esta materia, como es el caso de la calificación ocupacional a nivel comunitario.

A partir de la nueva pauta negociadora acordada en Brasil en el mes de setiembre de 1996, **también se incorporó el estudio de la circulación de los trabajadores fronterizos**. A ello habría que agregar que aún se encuentra pendiente de análisis el "Protocolo sobre Circulación de Servicios" que incumbe a los profesionales y que actualmente es materia de tratamiento en la Comisión "Ad Hoc" de Servicios.

Debe ubicarse también dentro de este contexto el Convenio Multilateral de Seguridad Social, aprobado por el Subgrupo de Trabajo N° 10. La idea básica es evitar la evasión previsional y eventualmente coordinar la coordinación de aportes de los trabajadores que se desplazan entre los distintos países. Este instrumento se encuentra actualmente para la aprobación del Consejo del Mercado Común.

#### **4. 2. Protocolo de Ouro Preto:**

Es la segunda expresión de voluntad en el marco institucional, importante para nuestra materia donde aparecen definidos los órganos permanentes. El espíritu que se advierte o desprende de su lectura, es la confirmación de que la orientación general da prevalencia en el tiempo a las cuestiones económicas, afirmando la hipótesis que venimos desarrollando es decir que no basta la simple técnica de armonización o de realización de Cartas Sociales, sino que fundamentalmente las normas a que se lleguen, deben tener su sustento en decisiones políticas

en el ámbito del Mercosur.

Los órganos permanentes e institucionales del Mercosur, son a partir de Ouro Preto, los siguientes: **1. El Consejo Mercado Común. 2. El Grupo Mercado Común. 3. La Comisión de Comercio del Mercosur. 4. La Comisión Parlamentaria Conjunta 5. El Foro Consultivo Económico - Social. 6. La Secretaría Administrativa del Mercosur.**

Los Estados se reservan sin embargo, el derecho de crear los órganos auxiliares necesarios para cumplimentar los objetivos del Proceso de Integración.

Los tres primeros órganos nombrados en el apartado anterior, poseen capacidad decisoria.

Sin embargo existen entre los tres diferencias en cuanto a las jerarquías en la decisión. Así tanto en el primero como en el segundo órgano, las resoluciones son de naturaleza política art. 2, y art. 14; mientras que la del tercero son técnicas

A su vez los tres organismos tiene capacidad de generar instrumentos que son obligatorios para los Estados (artículos: 3; 15. y 20).

Los órganos que hemos mencionados, van a estar integrados exclusivamente por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía, con lo cual se da prioridad a los aspectos económicos.

Más aún para algunos teóricos no existe otra integración que no tenga esta característica, e incluso se habla de la necesidad de modificar las condiciones políticas y nivel de los acuerdos alcanzados cuando alguno de los " socios" modifica alguno de los acuerdos económicos pactados

Lo cierto y concreto es que el aspecto social aparece en un tercer plano, donde su discusión en la esfera gubernamental se encuentra reducida a un Subgrupo, siendo la única expresión novedosa a partir de Ouro Preto, el organismo que a continuación se trata.

#### **4. 3. El Foro Consultivo Económico y Social:**

La tercera cuestión que impulsa OURO PRETO, es la creación del FORO ECONOMICO SOCIAL de naturaleza consultivo, integrado exclusivamente por sectores privados, con lo cual se reafirma la teoría que habíamos dicho de la no existencia de carácter tripartito, al reconocerse la necesidad de esferas privadas de tratamiento que podrá presentar iniciativas de esta naturaleza, para que sean tratados por el Grupo Mercado Común.

Lo cierto y concreto es que la aparición de este foro ha permitido a los Estados mantener el centro de las decisiones sin delegar poder a terceros, al limitar específicamente la tarea de los trabajadores a un area específica, por ello resulta importante destacar en el Mercosur (S. G. T. 10) la falta del carácter tripartito, - como hemos dicho-, . donde no se dan los presupuestos de la OIT en los que los Gobiernos y Actores Sociales, poseen un derecho originario de participación en la toma de decisiones de igual grado de incidencia entre Estado y Actores Sociales.

El antecedente inmediato de este Foro es el que con la misma denominación se desempeña en Europa con resultado incierto.

#### 4. 4. La Reunión de Ministros:

Otro de los instrumentos que ultimamente se ha comenzado a usar es la Reunión de Ministros que ha celebrado su primer encuentro en la Ciudad de Montevideo, órgano previsto por el Tratado de Asunción pero que nunca había sido usado por parte de las autoridades políticas.

La primera Reunión de este organismo se realizó en la Ciudad de Punta del Este en el mes de febrero de 1996. Su resultado, permite evaluar cual es la evolución que va a seguir en el futuro el Espacio Social de la Integración, donde parecería observarse que el marco de la teoría jurídica normativa, va quedando de lado y se va introduciendo en cuestiones que tienen que ver más con la cooperación.

En este sentido, **los Ministros pusieron énfasis: ". . . en que el Mercosur es una oportunidad para el crecimiento económico, para el empleo, el desarrollo humano y la mejora de las condiciones de trabajo. . . . "**

En orden a ello, es que acordaron diversas condiciones temáticas, labores que fueron encargadas a distintos cuerpos técnicos en los diversos países; básicamente las medidas se encuentran encaminadas al intercambio de información tendiente **a realizar el diagnóstico sobre el mercado de trabajo regional y que abarca el estudio de la estructura de los mercados de trabajo; el análisis comparado de los costos en Seguridad e Higiene del Trabajo; la Metodología para la conformación de los sistemas de estadística laboral y de la Seguridad Social; Impulsar el tratamiento del acuerdo sobre la Seguridad Social.**

Además de estos aspectos, -que tienen que ver con cuestiones que podríamos llamar de diagnóstico-, existe otra de permanencia, relacionada con el hecho social de persistencia e independiente a cualquier estado de la evolución de la integración, que es la cuestión de las migraciones laborales.

Consecuentemente con ello, los Ministros advierten la necesidad de evitar la **clandestinidad laboral** e impulsan la necesidad de fijar mecanismos a fin de evitar la conformación de esta situación en el desplazamiento de los trabajadores.

Conjuntamente con ello, también se propicia profundizar el debate sobre el necesario perfeccionamiento en la región de los sistemas de Fiscalización del Trabajo, para ello se propicia la realización de seminarios a fin de buscar la meta deseada.

#### 5. Conclusión:

##### 5. 1. Lo que no debe hacerse:

De los elementos colectados para la realización de este trabajo, aparece como la primera línea conductiva, que las opciones que plantean **como única alternativa esencial y estratégica**, la adopción común de normas mínimas internacionales de inclusión en los esquemas normativos de los países aparece como una propuesta técnicamente desactualizada.

Esta desactualización se produce, por no recoger la experiencia histórica (ver factores) que nos muestra que el hecho social es de naturaleza compleja, dentro de esta complejidad cuando se postula un sistema normativo no sólo debe contener el instituto, sino que tiene que tener en cuenta principios del derecho internacional público, **que tienen que ver con la forma de relacionarse entre los Estados.**

La posibilidad de elaborar instrumentos que contemple estos datos de la realidad, significará darle a la construcción normativa un sentido utilitario, **lo que se denomina comunmente en el ámbito internacional como eficacia.**

Consecuentemente con ello; la primera conclusión a que podemos llegar es que la factibilidad de adoptar instrumentos similares al modelo Europeo, tiene resolución en el aspecto teórico pero no práctico, por cuanto su materialización puede llevar más tiempo que el sistema mencionado, al partir en la región de un hecho sociolaboral distinto y distante del Viejo Mundo.

Además de estas consideraciones de la realidad social, los intentos normativos aparecieron en el mundo en una etapa particular de nuestra historia (ver puntos 3. 1. a. y 3. 1. b. ) que exigía determinadas conductas de los Estados (ver. punto 3. 1. a. ).

En otros términos, entre los principios que historicamente han orientado las relaciones internacionales del trabajo, la norma aparece ubicada en un segundo plano ya que conceptualmente (es decir en el ámbito del fundamento teórico del Derecho Internacional Público) el alcance de la relación entre los países está sometida a la voluntad política de los mismos.

Propugnar la intención de fijar reglas normativas en la actualidad no parecen ir acompañados del respeto que "otrora" inspiraba este tipo de técnicas de concepción Kelseniana, fundamentados en los principios de Proudon.

De lo expuesto se desprende la segunda conclusión cual es que cualquier intento en el orden normativo, debe estar contextualizado en el ámbito de la voluntad política de los Estados y no fuera, propugnando la adhesión dogmática de principios que luego no encuentran la misma recepción en el cumplimiento.

Esta misma conclusión parecería necesario ser aplicada a ciertas etapas normativas que utilizan los Estados, entre ellas, y que aparece como un mandato mal interpretado del propio Tratado de Asunción sobre lo que debe entenderse por armonización legal.

Lo cierto que, en este tema, se interpreta que armonizar es simplemente realizar un estudio comparativo de las legislaciones y luego extraer una síntesis, cuando esta demostrado que la factibilidad de materialización es nula, tal como se advierte de la propia experiencia Europea, que no lo ha logrado ni siquiera con el régimen convencional (ver. 3. 1. b. y siguientes).

La falla -al igual que en el punto anterior- la encontramos al analizar el fenómeno en forma desconceptualizada a la realidad social de ello resulta que se plantea, la armonización como un objetivo en si mismo. **A esto habrá que sumar como dato de análisis la necesidad de incorporar la decisión política de avanzar en**

**determinado aspecto, por ello más que hablar de armonización, que reduce el debate al mero terreno de la técnica legislativa, se propugna el método de la concurrencia, esto es primero la formulación política y después la norma.**

Relacionado con ello, es el último aspecto al que denomino institucional. Todo instrumento que se pretenda realizar tiene que tener en cuenta a que nivel de vinculación normativa - política han llegado los Estados y en nuestra región es la Unión Aduanera, con lo que se da prioridad a los vínculos comerciales.

Como corolario de lo expuesto es la tercera conclusión: Parece muy poco probable que los Estados acuerden construcciones normativas de contenido laboral supranacional eficaces y no caigan en intentos declarativos, tal como lo vienen marcando la evolución hitórica de estos organismos.

## **5. 2. Lo que es posible realizar:**

Del análisis de los trabajos de las distintas comisiones del Subgrupo N° 10 - cuyos principales razgos hemos distinguidos en este trabajo- **parecen identificarse** los temas básicos posibles de resolución en el ámbito regional y de posibilidad de éxito en la gestión política:

### **1. La cuantificación de la relación laboral en el intercambio regional y los efectos del incumplimiento**

Esta identificación contiene:

1. a. La Fiscalización en el cumplimiento de las normas laborales de los países de la región
1. b. Las Migraciones Laborales.
1. c. La Seguridad Social.
1. d. El conocimiento estadístico sociolaboral regional

### **2. La necesidad de Formación Profesional como etapa previa a la posible complementariedad laboral.**

Esta identificación contiene:

2. a. Verificación de la unificación de calificaciones ocupacionales en el Mercosur.
2. b. Mayor desarrollo de los sistema de Formación Profesional

### **3. El marco institucional - normativo de realización.**

Adquiere particular importancia, porque constituye el esquema o el engranaje normativo- político de las decisiones En razón de ello es que sobre este aspecto nos detendremos en particular.

Este tema esta dando lugar a un gran debate entre los gobiernos y los actores sociales, el que actualmente perdura y **puede considerarse como el tema que ha alcanzado mayor dimensión política** en el proceso de



la Dimensión Social. La discusión esta basicamente centrada en la naturaleza del instrumento que contendrá la Dimensión Sociolaboral del Mercosur.

**Así algunos países parecen propiciar sistemas normativos puros, mientras que la República Argentina entiende que debe haber un vínculo directo entre la acción política y la norma. El alcance normativo - institutos que se contemplen- estará limitado por las posibilidades políticas. (Ver documento anexo apartado 3 y siguientes)**

**Esta postura de nuestro país, se encuentra reflejada en el documento que presentara en la Reunión realizada en la ciudad de Asunción entre el 22 y 25 de Abril próximo pasado. . Este instrumento que se acompaña como anexo y se denomina: " Propuesta Argentina. Bases para un Marco Institucional - Normativo del Sistema de Relaciones Laborales del Mercosur. Documento de Trabajo".**

Para la República Argentina, todo instrumento institucional que intente contener la Dimensión SocioLaboral del Mercosur, debe necesariamente abarcar dos niveles:

3. 1. La propuesta normativa para la región del espacio social, y
3. 2. El mecanismo valorativo institucional de Desarrollo de la Acción Política.

Sobre ambos asuntos, la República Argentina aparece como el único país que ha abordado la temática mientras que los otros, se han quedado en esquemas repetidos de la experiencia Europea. El documento -que se anexa al presente trabajo-, fija posiciones sobre la Dimension Política - Normativa de la Integración Sociolaboral, que podriamos sintetizar en las siguientes:

- . 1. Que la Eficacia va a estar dada por el grado de compromiso de los Estado con el proceso de integración y no de la norma, conforme surge de los apartados 1 a 4 :

Así se establece que previamente a la elaboración de un instrumento internacional como una Carta de Derechos Fundamentales, es necesario establecer un período de adaptación que sea coincidente con ". . . EL LIMITE DE LA VOLUNTAD POLITICA DE ACORDAR EXPRESADA HASTA LA FECHA POR LOS ESTADOS. ESTO ES LA UNION ADUANERA REFERENCIADA. . . . "

Como se podrá observar esta definición hace al requisito de efectividad que habíamos apuntado. Dicho en otros términos, aparece como condición necesaria para su aplicabilidad que el instrumento se inserte dentro de los parámetros consensuados hasta la fecha entre los países que constituyen la expresión gráfica de su voluntad.

En base a ello - y tal como se ha manifestado- es que el método utilizado por la República Argentina para elaborar, difiere de la metodología que se tuvo en cuenta en los instrumentos clásicos como son los de la Comunidad Europea o inclusive el Pacto Andino .

**El hecho social** a que hemos hecho referencia (**definido en el sexto factor**), se encuentra signado por tres elementos a saber:

**1º. El Subdesarrollo Social Regional y que tiene que ver con el mayor o menor grado relativo que tienen los países de la región para lograr hacer cumplir sus normas internas en materia laboral (el caso extremo Paraguay) o si se quiere como funciona o interactúan los Sistemas de Relaciones Laborales en cada uno de de ellos.**

Por eso es que el documento Argentino establece en el punto 5 anexo a : " Un Protocolo Complementario al Tratado de Asunción que establezca compromisos, derechos y obligaciones que los países miembros asuman en materia de relaciones laborales, empleo y migraciones laborales. LA NATURALEZA DE SUS NORMAS TENDRÁN CARACTER VINCULANTE, MIENTRAS LA ESTRUCTURA DEL PROTOCOLO SERÍA FLEXIBLE Y ADAPTATIVA A LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN.

**2° El límite político interno de los propios países para acordar normas en el ámbito internacional cuando se están planteando reformas internas con menor o mayor profundidad -como es nuestro caso- las que se podrían ver contrariadas (Esta cuestión es analizada en el punto 3, que se denomina " La Técnica de Conjugación de los Factores " ).** Por ello, es que el documento - conforme en el punto 5 anexo b-abarca la cuestión normativa en dos dimensiones, a saber:

### **1. Compromiso Normativo Interno:**

Así, es que se establece como primera obligación, en su apartado 2do: "Los **compromisos que los países miembros se comprometen a respetar tendrían que ver con la observancia de sus respectivas legislaciones nacionales y el efectivo cumplimiento de las mismas.**

### **2. Compromiso Normativo Externo:**

Existe un compromiso normativo supranacional para cinco derechos básicos, sobre los que se entiende que existe en el ámbito internacional una voluntad política de tratamiento con una razonable eficacia.

Sin embargo, es preciso aclarar que **la posición de la República Argentina no es idéntica a lo de los países desarrollados (Por ejemplo Estados Unidos) , que propician la inmediata sanción por incumplimiento, pero si se acepta** la idea de que estos derechos deben ser motivo de un pacto internacional que impida por un lado ser menguados por la reformulación de la legislación interna de los Estados.

Dejando de lado esta contingencia y en lo que respecta exclusivamente a los aspectos tuitivos de la legislación social, estos derechos resultan importantes para nuestro país y la región; son decisiones de naturaleza ética-políticas que no pueden ser dejadas de lado cualquiera sea el estado de la integración, en base a:

A. **Elementales Principios humanitarios**, y que tienen que ver con la abolición del trabajo forzoso; prohibición del trabajo infantil. y el trabajo de mujeres en ciertas condiciones.

B. **Elementales Principios Políticos**: Como son los relacionados con la libertad de asociación y de negociación.

### **3. Buscar un sistema institucional que permita establecer un nexo funcional entre la norma y la acción política .**

En este ámbito la Argentina adopta una postura que podríamos definir como de organicidad, utiliza los instrumentos que el propio Mercosur, respetando el principio de que el grado de eficacia depende del nivel del compromiso alcanzado entre los Estados y conforme ello propicia un Consejo de Relaciones Laborales en el Mercosur.

Es lo que podríamos denominar **el área Dinámica** coherente con la postura de partir de la realidad y no de formulaciones normativas puras se propicia la creación de un Consejo de Relaciones Laborales del Mercosur

(CRELA) como embrión del Foro Consejo Económico Social Regional, con las características del Convenio 144 de la O. IT. es decir de consulta Tripartita.

Si se observa bien este Consejo no es otra cosa que insertar la mecánica del Subgrupo (recuérdese que no es Tripartito) en un esquema o sistema articulado, que actuará como un Comité de Quejas (entiendo que de naturaleza intergubernamental, aunque no se define en la propuesta pero es lo que corresponde de acuerdo a la naturaleza del acuerdo regional) donde se receptara las denuncias de **incumplimiento, resolviendo las cuestiones que se presentan con un espíritu de colaboración.**

En este ámbito también continuará la discusión de los temas pendientes, dando la posibilidad de generar normas originarias sustentadas en Actas Acuerdos ubicadas metodológicamente dentro del sistema intergubernamental del Mercosur.

Este esquema también es coherente con la posición que sustentó la República Argentina en la reunión de Coordinadores del Mercosur en el mes de diciembre de 1994 - y compartida por el resto de los países sobre la necesidad de trabajar sobre el Hecho y dar por superada la etapa analítica a fin de que el Subgrupo sea el receptor de los problemas sociales concretos que la integración conlleva. (Ver Reunión de Coordinadores del mes de diciembre de 1994).

En el mismo los Coordinadores se comprometen a la elaboración de un programa de acción. Por ello es que también, el pensamiento de las autoridades nacionales de los cuatro países, caracterizando al Subgrupo de Trabajo N° 11 como un instrumento apto para canalizar institucionalmente las demandas crecientes de los actores sociales que aumentan en la medida que se profundiza el proceso de integración.

Finalmente en los puntos 3, 4 y 5 se refleja esta concepción organicista a que hemos hecho referencia como nuestro sistema de trabajo así se menciona la interacción con los órganos del Mercosur; Dinámica de Funcionamiento y Apoyos Nacionales.

Esta área del documento es lo que caracteriza a un instrumento de formulación normativa pura leáse sistemas pactistas internacionales: Convenios Internacionales del Trabajo, Carta de Derechos Fundamentales) de un instrumento evolutivo como el nuestro de DESARROLLO SOCIAL y en donde se podrán tratar los temas concretos o necesidades identificadas (como es la formación profesional y el empleo (Conforme acápite 2do del presente punto); las migraciones laborales o la disfunción de los Sistemas de Relaciones Laborales (Conforme acápite 1 del presente punto) todas ellas materias sustantivas para la Argentina tal como se expresa en el documento y las acciones para resolverlos.

Su dimensión puede adquirir una significativa importancia para nuestro país, si adopta por ejemplo una posición más activa, en la búsqueda de la complementariedad laboral, sobre todo en los sectores de **operarios calificados, donde se podría -previo relevamiento- ubicar mano de obra en Brasil, con ello se evitaria la competencia en puestos de trabajo ya instalados y permitiría dar una alternativa genuina al fenómeno del desempleo.**

Los acuerdos que se logren serían elevados al Consejo Mercado Común siguiendo los lineamientos de funcionamiento para la adopción de decisiones en el ámbito del Mercosur.

Debe dejar sentado que la propuesta de la República Argentina no tiene relación con el Foro Consultivo Social Económico, creado por el Protocolo de OURO PRETO que es de naturaleza privada (intervienen los actores

sociales solamente) y sus resoluciones podrán o no ser tratadas por el Grupo Mercado Común (por ello es consultivo). En este caso las decisiones que se adopten en el CRELA serán vinculantes en cuanto a la obligación de **su tratamiento** por el Grupo Mercado Común, ya que se insertan en el mecanismo de toma de decisiones del Mercosur.

La factibilidad de un órgano de dimensiones políticas adecuadas - tal como se expresa en la propuesta- y una ubicación sistémica en el nivel de estructura decisoria del Mercosur, permitirá abordar la problemática actual con el adecuado nivel jurídico político que el debate actual exige. **Los efectos disvaliosos de la Globalización Económica debe ser enfrentados con políticas concretas para su neutralización a través de la regionalización.**

La posibilidad de neutralizar estos efectos con técnicas de la década del 60 - como es el discurso único de la Carta Social. La problemática laboral regional, exige de un "Acuerdo- Marco Social - Regional" que aborde los temas concretos del subdesarrollo regional y que haga factible la aplicación de los principios normativos consagrados por las Constituciones de la región.

1. Conferencia del Embajador Gregorio Recondo en el curso: " Las Relaciones Laborales en el Mercosur" celebrado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en el segundo semestre de 1993.

2. Gerardo Alfredo Corres. *Idem anterior.*

3. Valticos Nicolas. *Derecho Internacional del Trabajo ( Edición 1977).*

4. Gerardo Alfredo Corres en el libro del Dr. Sardegna. " Las Relaciones Laborales en el Mercosur". Capítulo dedicado a la eficacia de los compromisos internacionales en materia laboral. ( Ediciones LaRoca 1995).

5. *Idem anterior.*

6. *La Dimensión Convencional de Mastrich. Revista Internacional del Derecho del Trabajo( 1993).*

7. *Idem artículo anterior..*

8. *La República Argentina había presentado un documento anterior al que se adjunta, pero vinculando la norma laboral con la internacional ( Dumping Social), en la Reunión de setiembre de 1994. En ese mismo evento Brasil presentó un documento rechazando la vinculación, por lo cual la Argentina tuvo que cambiar la estrategia.*

9. Ver: Perez Vichich, Nora: "Nosotros y los otros las fron-teras del trabajo en el MER-COSUR". INCASUR Bs. As. 1996.