
ARMONIZACION DE LA LEGISLACIÓN LABORAL EN EL MERCOSUR.

Sergio Federico PASSARETTI

SUMARIO: 1. Introducción general. Planteo del problema; 2. Desarrollo teórico. Hipótesis de trabajo; 3. Un balance de lo actuado en el espacio socio-laboral del Mercosur; 4. Conclusiones.

1. Introducción general. Planteo del problema

En la perspectiva de la integración que el MERCOSUR propone, observamos que las dimensiones nacionales de los mercados de trabajo deberán ser considerados como un nuevo espacio socio-económico, como una nueva dimensión, en la medida que se alcancen los objetivos expuestos en el Tratado.

De ser así, surgiría la necesidad de armonizar aspectos fundamentales de los sistemas de relaciones laborales y de la seguridad social, con el propósito de avanzar en la concreción de un mercado de trabajo subregional integrado.

Utilizamos la expresión armonizar, dado que es el propio Tratado de Asunción, en su artículo 1º, del capítulo I, el que hace alusión al "*compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración*".

Lo que se pretende (dado que ni siquiera el propio Tratado lo contempla) no es uniformar las legislaciones de los cuatro países - situación, de hecho, impracticable- sino procurar una armonización que permita disminuir las asimetrías sociales más agudas que impliquen dificultades para el logro de los objetivos planteados.

A los fines del tratamiento de esta temática, debemos distinguir dos niveles de acción, que es necesario complementar, para un más adecuado desarrollo.

Por un lado, el nivel teórico, que a partir de la llamada teoría de la integración económica, define al Mercado Común -además de la liberación arancelaria y el establecimiento de un arancel externo común- con libre movilidad de factores (entre ellos los trabajadores) y armonización de legislaciones.

Por el otro, consideramos -para un correcto abordaje- lo actuado durante el llamado "**período de transición**" hacia el Mercado Común del Sur ("*Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994* ") y los avances alcanzados en el seno específico del Subgrupo de Trabajo N° 11 (Empleo, Relaciones Laborales y Seguridad Social).

Considerando la importancia estratégica que revisten el **incremento del comercio y la especialización productiva** para mejorar la inserción internacional de la región en el contexto global de la economía y, por lo tanto, la relevancia que adquiere el **mercado laboral** en la determinación de la competitividad, la regulación jurídica del mismo mediante la armonización de las legislaciones laboral y de la seguridad social, se convierte en el objeto de estudio.

En este marco se nos plantea como problema a tratar cuáles pueden ser las **consecuencias socio-laborales que acarreará para el trabajador local y migrante, una armonización legislativa cuyos parámetros pueden oscilar, en forma ascendente o descendente, respecto del nivel protectorio que se decida adoptar.**

Del problema expuesto, se desprenden una serie de interrogantes que contribuyeron al abordaje del tema a investigar: cuál es el nivel mínimo a adoptar como medida para una armonización legislativa entre los cuatro países miembros? ; cuáles son las consecuencias que se esperan obtener de tal proceso? ; cuáles pueden ser las consecuencias no deseadas? ; la armonización por sí sola, es suficiente para mejorar las condiciones institucionales del mercado laboral?.

Estos interrogantes constituyen la guía del presente trabajo.

2.Desarrollo teórico. Hipótesis de trabajo.

2.1. Líneas teóricas abordadas.

En el tema específico a desarrollar en esta parte, podemos referenciar dos grandes líneas de pensamiento:

- una de ellas, es la que privilegia las relaciones individuales de trabajo, la flexibilización laboral y la disminución de las cargas sociales; la desregulación, en fin una concepción cercana a los conceptos neo-liberales imperantes en la región; y
- otra, que privilegia el derecho colectivo, que no es proclive a la flexibilización laboral, que defiende las conquistas sociales de los trabajadores, en fin, que estima al trabajo como un **derecho humano esencial**.

Esta última línea de pensamiento, es la que contribuye al desenvolvimiento de nuestro trabajo.

2.2. Hipótesis metodológicas.

Para un conveniente desarrollo metodológico, hemos esbozados las siguientes hipótesis, que procuraremos demostrar en el curso del presente trabajo.

1. La modificación del marco institucional que rodea a los "mercados de trabajo", para la consecución de los objetivos perseguidos por el modelo de integración del MERCOSUR-liberalización del comercio y aumento de la competitividad-podría desmejorar las condiciones laborales y de vida de los trabajadores.

2. La tendencia a acentuar los mecanismos de mercado, importando un abandono del Estado como sujeto regulador de las relaciones laborales, posibilita la instrumentación de mecanismos como la flexibilización y la desregulación.

Si bien planteamos el tema laboral y social, mediante el abordaje de sus asimetrías legislativas, éste se vincula con la problemática económica en virtud que -prima facie- la estrategia central del MERCOSUR "basada en la pura competitividad de la actividad privada, sin regímenes de protección estatal" y considerando que "una de las implicancias del MERCOSUR es la coordinación de las políticas macroeconómicas (artículo 1) y la política de abatimiento de protección arancelaria frente a los terceros países ("un arancel externo común que incentive la competitividad externa de los Estados Parte...", artículo 5 inciso c.) se traduce en el ámbito laboral en el impulso hacia la flexibilización"¹.

¹ PLA RODRIGUEZ, Américo; "Posible incidencia del Mercosur sobre la problemática laboral"; en: Revista de la Facultad de Derecho, Nº 1, Montevideo, Uruguay, julio-setiembre de

El presente artículo está basada en el trabajo de investigación **"MERCOSUR: Estrategias y alternativas de integración"**¹, en el cuál se analiza , fundamentalmente, el modelo de integración escogido.

Por ello, más allá de una visión de los diferentes sistemas legales de los países miembros del MERCOSUR, lo que se pretende esbozar en este artículo, es una síntesis de los resultados alcanzados en la mencionada investigación, dónde **institutos como la flexibilización laboral, la libre circulación de trabajadores, la migración laboral y la consagración de derechos o principios fundamentales en una Carta Social, son elementos de estudio esenciales.**

3. Un balance de lo actuado en el espacio socio-laboral del Mercosur.

3.1. El rol del Subgrupo de Trabajo N° 11.

El Mercado Común debió haber entrado en vigencia el 1º de enero de 1995; por ello, puntualizamos la problemática de lo actuado durante el **"período de transición"**, que abarcó hasta el 31 de diciembre de 1994, y que incluye lo resuelto en la reunión celebrada en Ouro Preto, Brasil, el 17 de diciembre de dicho año, donde quedó configurada la **"Unión Aduanera Imperfecta"**, a partir del primer día hábil del año en curso.

La libre circulación de los trabajadores constituye uno de los postulados explícitamente consagrados en el Tratado de Asunción.

Los principios rectores que guían la constitución del MERCOSUR son, entre otros:

1) **crear condiciones de integración con vistas a acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social;**

1991, páginas 97/113.-

¹ **"MERCOSUR: Estrategias y alternativas de integración"**, proyecto de investigación desarrollado por el Instituto de Integración Latinoamericana, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata, durante 1994/1995, con un equipo de investigadores de carácter multidisciplinario, dirigido por la Directora del I.I.L., Dra. Noemí Mellado, y en la que el autor del presente artículo abordó, dentro de la Dimensión Jurídica de la Integración, la temática de **"la armonización de las legislaciones laboral y de la seguridad social"**, configurando la presente, una síntesis del desarrollo y las conclusiones que se arribaron.-

- 2) favorecer mecanismos para lograr una **forma progresiva de integración en América Latina**; y
- 3) **promover el desarrollo científico y tecnológico** a fin de modernizar sus economías ampliando así la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles, **mejorando las condiciones de vida de sus habitantes.**

La exclusividad de la temática económica en los Subgrupos de Trabajo fue rápidamente corregida, como resultado de una doble presión: por un lado, las Centrales Sindicales de la región operaron sobre los Ministerios de trabajo y utilizaron el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), para señalar el déficit en el tratamiento temático de los aspectos laborales y sociales. Por el otro, los Ministerios de Trabajo efectuaron su propia solicitud de participación en la temática específica de sus áreas de competencia, mediante iniciativas que involucraron tanto al propio sector público, como a los interlocutores sociales (las organizaciones de empleadores y de trabajadores).

Así fue como nació el Subgrupo de Trabajo N° 11 (Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social), cuya primera reunión se celebró en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el 27 de marzo de 1992.-

Se planteó una agenda en materia socio-laboral hasta finales de 1994, de la cual, **en un balance global, se puede sostener que gran parte de los objetivos quedó sin alcanzar o se caracterizaron por su insuficiencia.**

Las orientaciones que predominaron en la conducción de los trabajos de las Comisiones del Subgrupo N° 11, fueron transformando las problemáticas sociales abordadas en cuestiones de naturaleza técnica, muy distantes de los problemas que afectan fundamentalmente a los trabajadores.

La reducción de los contenidos sociales reales de la discusión y su transformación en problemas técnicos, llevó a que los análisis de los temas tratados priorizaran cuestiones que interesan, principalmente, a la óptica comercial y de la competitividad empresarial, como por ejemplo, los costos laborales y la circulación de la mano de obra.

Se fueron disociando las decisiones que se desarrollaban en los

espacios institucionales, de los problemas y conflictos sociales producidos por la dinámica real del MERCOSUR en otros espacios.

Al producirse una ampliación en la distancia entre las cuestiones sociales y las políticas reales, el curso de los trabajos no contempló en sus análisis comparativos los proyectos de reformulación de las legislaciones laborales y de la seguridad social, que actualmente se presentan en los espacios nacionales.

De la misma manera, quedaron fuera de las pautas de discusión los problemas de reestructuración y de empleo que se vienen implementando por las empresas, como parte de su estrategia de competitividad frente al mercado regional e internacional.

3.2. Flexibilización laboral, desregulación y precarización de las condiciones de empleo. Algunas consideraciones conceptuales.

“El proceso de globalización de la economía mundial, así como la creciente inserción de las economías latinoamericanas en los mercados internacionales, hacen que el vínculo entre crecimiento y competitividad sea más estrecho que nunca”².

“Dado que la creación de empleo es función del nivel y de la estructura de crecimiento, desde el punto de vista laboral, las principales opciones para encarar el desafío de incrementar la competitividad son reducir los costos de mano de obra o elevar su productividad”³.

Por atractiva que pueda parecer para algunos países la inserción internacional sustentada en una mano de obra barata, dicho tipo de especialización no resulta adecuado a las características y a las necesidades de los países de nuestra región.

En primer término, porque dichos países emergieron de la década de los '80 (la década perdida) con salarios reales muy deprimidos y con una mayor incidencia de la pobreza.

En segundo término, porque actualmente la fuerza de trabajo se concentra, principalmente, en las ciudades y la protección laboral ha alcanzado un cierto grado de desarrollo.

Estos factores condicionan, en cierto modo, la creación de

² C.E.P.A.L.; “La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe”, C.E.G.A.N., Santiago de Chile, 1º al 4 de marzo de 1994, párrafo 82, página 21, Chile, 1994.-

³ C.E.P.A.L.; op. cit., en (2).-

empleo e, incluso, la calidad de las ocupaciones generadas por la actividad económica.

Una respuesta adecuada a esta demanda consistiría en la creación de empleos con mayor productividad, con posibilidades de desarrollo profesional y, lógicamente, acompañados de algunas medidas protectorias.

3.2.1. La flexibilización en América Latina.

-El tema de la flexibilización de los mercados laborales ha adquirido creciente presencia, en América Latina en general, a partir de la crisis económica de los años '80.

En dicho período, la flexibilización operó, en la práctica, como un mecanismo defensivo que, en el marco de las duras condiciones recesivas, otorgó mayor capacidad de maniobra a los empleadores en las negociaciones relacionadas con la contratación, la estabilidad laboral y las remuneraciones de la fuerza de trabajo.

Este proceso de flexibilización se caracterizó, como bien lo señala Ricardo Lagos⁴, por un elevado crecimiento del empleo en el sector informal, por un auge de los mecanismos de subcontratación en las grandes empresas, por el descenso en la tasa de crecimiento del empleo en el sector público y, en especial, por el grave deterioro del salario mínimo legal y de los salarios reales.

El interés de América Latina por el tema de la flexibilización laboral, se acentuó recientemente, como consecuencia de los *"tres rasgos más característicos del estilo de desarrollo predominante: la apertura, la privatización y la desregulación"*⁵.

La apertura económica pone en el tapete el tema de las ventajas comparativas visualizadas a nivel mundial, además de las dos formas básicas de alcanzarlas, mediante salarios bajos o elevada productividad.

La crisis de los '80, impulsó la tendencia hacia la primera de las

⁴ LAGOS, Ricardo; "Qué se entiende por flexibilización del mercado de trabajo", en: Revista de la CEPAL, N° 54, Chile, diciembre de 1994.-

⁵ DI FILIPPO, Armando; "Flexibilización de los mercados laborales, integración regional y costos comparativos" (Versión preliminar); trabajo presentado a la reunión 'DIMENSION SOCIAL DE LA INTEGRACION', organizada por el C.E.F.I.R., con el auspicio de C.E.P.A.L. y B.I.D., páginas 2/3, Santiago de Chile, 24 al 29 de abril de 1995.-

formas señaladas.

En los '90, el acento parece estar colocándose sobre la asimilación del progreso técnico incrementador de la productividad.

La primera de las opciones dio lugar a lo que Di Filippo ⁶ denomina "*flexibilización defensiva o no sustentable*", mientras que la segunda aspiraría a una "*flexibilización productiva o sustentable*".

La **privatización** implica la pérdida de peso económico por parte del sector público y, correlativamente, un incremento protagónico de parte del sector privado en la asignación de recursos. Además, genera modificaciones del mercado de trabajo y de la normativa previsional y de la seguridad social.

Por último, la **desregulación**, entendida por algunos autores como sinónimo de flexibilización, consiste en "*la supresión de normas estatales o colectivas que han de conducir al juego de mercado y la restitución al empresario de su libertad de contratación, de fijar libremente las condiciones del desarrollo de la relación laboral y su extinción*" ⁷.

Si -contrario sensu- regulación es la vigencia legal de determinadas normas, en la década de los '80, coincidiendo con Lagos ⁸, América latina experimentó una **flexibilidad "de facto"**.

Compartimos el criterio sustentado por Ermida Uriarte ⁹, quien sostiene que la legislación laboral latinoamericana ha experimentado algunos cambios parcialmente inducidos por los requerimientos de las políticas económicas del denominado "**ajuste estructural**".

La tan mentada **flexibilización** de la legislación laboral ha tenido - y de hecho tiene- profundas resistencias en esta parte del subcontinente, operando su consagración legislativa en años muy recientes en los ordenamientos positivos, salvo el caso específico de Chile.

Con cierto grado de certeza podemos señalar el caso chileno, como la primera experiencia de sacrificio de la legislación laboral en

⁶ DI FILIPPO, Armando; op.cit., en (5).-

⁷ DI FILIPPO, Armando; op.cit., en (5).-

⁸ LAGOS, Ricardo; op.cit., en (4).-

⁹ ERMIDA URIARTE, Oscar; "Ajuste y legislación laboral en América Latina", en: "Trabajo y Seguridad Social", N° 6, páginas 473/491, junio de 1993, Buenos Aires.-

el altar del neoliberalismo económico, producido en el contexto del cruento golpe militar de setiembre de 1973.

3.2.2. Normativa laboral, competitividad y ajuste estructural.

- Sin duda alguna, existen numerosos temas que se vinculan con la problemática socio-laboral en épocas como las actuales, caracterizadas por los grandes cambios en la economía, el comercio, la producción y los servicios a escala mundial.

Las nuevas tecnologías, la organización del proceso productivo, la globalización de los mercados - y entre ellos, el de trabajo-, el incremento de la competitividad y el desempleo plantean desafíos, tanto a nivel nacional como subregional, a la normativa laboral.

Como bien advierte Von Potobsky¹⁰ *"el fenómeno normativo entendido como legislación estatal y regla convencional colectiva, constituye sólo uno de los elementos en la compleja trama de la producción, el comercio y sus implicaciones a nivel nacional e internacional"*.

Pese a que muchos autores y sectores de opinión le atribuyen un modesto lugar en la estructura socioeconómica, la atención que ha merecido la regulación laboral, tanto en los países centrales como en los periféricos pone de manifiesto que representa un elemento gravitante ante el fenómeno de la globalización.

Relacionado con el tema de la vinculación entre la reforma de la legislación laboral y su incidencia sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, en la decisión a adoptar por parte de un empresario nacional o extranjero, de efectuar una inversión o de radicar su empresa en determinado país, podemos esbozar como pensamiento **que resulta sumamente difícil poder efectuar una medición seria y objetiva de los efectos económicos de una legislación, dado la gran relatividad de los efectos estimuladores o desestimuladores de la legislación laboral, sobre la inversión o el empleo, a lo que podríamos sumar el antecedente de la ineficiencia de anteriores**

¹⁰ VON POTOBSKY, Gerald; "La normativa laboral frente a la reestructuración, el desarrollo y la globalización de la economía", página 1, editado por la Secretaría de Relaciones Internacionales de la C.G.T., Buenos Aires, abril de 1995.-

leyes de promoción de empleo tanto en nuestro país como en otros países vecinos.

Considerando la importancia estratégica que revisten el incremento del comercio y la especialización productiva para mejorar la inserción internacional de la región en el contexto global de la economía, y por lo tanto, la relevancia que adquiere el mercado laboral en la determinación de la competitividad, la regulación jurídica del mismo alcanza una importancia superlativa, tal cual lo planteábamos en el punto 1.

Existe una tendencia, generada por la apertura de las economías, a incrementar la competitividad internacional, lo que se traduce en nuestra materia, en una creciente presión hacia la flexibilización laboral.

En el marco del acuerdo de integración que nos ocupa, el tema de la flexibilización es importante -señala Di Filippo- *"no sólo para definir reglas de juego más o menos comunes, evitando manejos del tipo "dumping social", sino también para abordar conjunta y cooperativamente los desafíos de la competencia en el plano mundial"* ¹¹.

El paradigma de los nuevos países industrializados del sudeste asiático ha ejercido una fuerte seducción sobre los partícipes de la corriente de pensamiento neoliberal, al afirmar que la industrialización promovida por una economía de exportación, ha tenido éxito porque la represión laboral permitió mantener bajos los salarios y otras condiciones de empleo, tornando más competitivas las exportaciones trabajo-intensivas.

Adriana Marshall ¹², en un trabajo analiza las legislaciones de varios países de América Latina, pudiendo detectar que una legislación poco exigente en materia de despidos, no fomenta el crecimiento de la productividad del trabajo (casos de Brasil y Chile), ni por el contrario, una reglamentación un tanto más rigurosa ha impedido el aumento del rendimiento productivo por medio de reducciones de empleo (casos de Argentina y México).

¹¹ DI FILIPPO, Armando; op. Cit., en (5).-

¹² MARSHALL, Adriana; "Consecuencias económicas de los regímenes de protección de los trabajadores de América latina", R.I.T., 1994/1.-

Hace mención la referida autora a que las escasas inversiones, los bajos costos laborales, la racionalización de empleo y la apertura de la economía, entre otros factores, *“revisten una importancia mucho mayor que la legislación laboral en la determinación de las tendencias de la productividad”*¹³.

Por último, formula Marshall una contundente afirmación al manifestar que *“el presente estudio confirma el principio que inspira las actuales propuestas políticas en algunos países latinoamericanos -a saber, que basta con flexibilizar los despidos y los contratos de trabajo para mejorar los resultados económicos- se basa en una concepción muy equivocada”*¹⁴.

No estimamos correcta la tesis que sustenta que el derecho laboral es principal responsable de los fracasos de la Economía; más aun, la inversión y el empleo están condicionados por una serie de factores mucho más influyentes y decisivos que la legislación y los costos laborales -de por sí bajos en América Latina, en general- coincidiendo con la opinión de Ermida Uriarte¹⁵ y Marshall¹⁶.

El proceso de flexibilización, implica, que el mercado de trabajo se debe liberar al máximo de las presiones reguladoras y, en particular, de la intervención de las organizaciones de trabajadores.

La fijación de los salarios y de las prestaciones pasa a ser el resultado del equilibrio entre la oferta y la demanda de los factores productivos; siendo la mano de obra considerada, en ese juego del mercado, como una mercancía dependiente de las fluctuaciones del mismo.

Aunque se pueda aceptar la necesidad de una relativa flexibilización en el mercado de trabajo, basada en la posibilidad de alcanzar una más adecuada adaptación al componente tecnológico -que tanta importancia adquirió con la llamada “tercera revolución industrial”- correlativamente implicaría, la pérdida

¹³ MARSHALL, Adriana; op.cit., en (12).-

¹⁴ MARSHALL, Adriana; op.cit., en (12).-

¹⁵ ERMIDA URIARTE, Oscar; op.cit., en (9).-

¹⁶ MARSHALL, Adriana; op.cit., en (12).-

de muchos de los logros alcanzados por la clase trabajadores a lo largo de siglos de luchas reivindicativas, centrados en lo atinente a la contratación colectiva y la legislación laboral.

3.3. Libre circulación y migración laboral.

Uno de los términos básicos establecidos en el Tratado de Asunción es la *"libre circulación de bienes, servicios y factores productivos (v.gr. trabajadores) entre los países..."*.

Esta idea permite inferir que en un determinado momento (que debió haber sido el 1º de enero de 1995) y conforme los plazos fijados a partir del Protocolo de Ouro Preto, los trabajadores de los cuatro países integrantes del MERCOSUR, podrían disponer de las mismas oportunidades y condiciones de trabajo en cualquiera de esos países, o, al menos, facilidades recíprocas, de consuno con las legislaciones específicas.

- Sin duda que *"el fenómeno de las migraciones laborales se hará más complejo y se diversificarán las formas que asuma la movilidad de mano de obra a medida que avance el proceso de integración del Mercosur"*.

El modo en que se aborde esta movilidad de la mano de obra, las orientaciones y propuestas que se instrumenten para su tratamiento, evidenciará la naturaleza u objetivo que se pretenda alcanzar.

Si se lo trata exclusivamente, como una consecuencia del proceso de integración en marcha, su visión abarca una concepción limitada.

Por el contrario, y siguiendo a Pérez Vichich, consideramos que *"en un proceso de integración, la única óptica deseable y viable es considerar la movilidad de personas en el mercado laboral como un componente estructural y constitutivo de esa nueva manera de organizar las economías; como un factor de integración en sí mismo, lo que implica modificar concepciones, incorporar nuevas realidades, reconocerlas y encuadrarlas a partir de principios que prioricen la no discriminación, la igualdad de trato y oportunidades y la solidaridad"*¹⁷.

¹⁷ PEREZ VICHICH, Nora; "Las cuestiones previas y los puntos de partida", (Documento de base), Anexo, en libro de ponencias del Seminario "Las migraciones laborales en el MERCOSUR", organizado por la O.I.M. y el C.A.R.L., 1 y 2 de setiembre de 1993; Fundación K. Adenauer, Buenos Aires, 1994.-

Hasta el presente, la circulación de la mano de obra entre los países de la subregión, se desarrolla dentro de los parámetros políticos y normativos nacionales.

“La inmigración de países limítrofes de baja calificación ha sido siempre considerada como flujos complementarios de la mano de obra nativa”, bien sostiene Marmora¹⁸, quien agrega que en general se la considera como un importante aporte para poder superar las necesidades de mano de obra no calificada.

Influyen sobre ella la situación interna del mercado de trabajo, la oferta y la demanda de mano de obra con mayor o menor grado de calificación, y las disposiciones administrativas que tienden a regular el incremento o restricción de los flujos migratorios, de conformidad con las necesidades nacionales.

De tal forma *“los flujos migratorios aumentan notoriamente en situaciones de crecimiento y caen en años de depresión económica”*¹⁹

Podemos afirmar, siguiendo a Sánchez²⁰ que la *“inserción de mano de obra migrante proveniente de países limítrofes en determinados segmentos del mercado de trabajo”* se produce dado que la *“mano de obra nativa es renuente a insertarse”*.

Para culminar, coincidimos con Montoya²¹ en que *“en las últimas décadas los movimientos de migrantes entre los países limítrofes se han producido respondiendo a las necesidades coyunturales de mano de obra”* razón por la cual sus características se vinculan con *“las condiciones en el lugar de expulsión y en el lugar de atracción”*.

Nuestro país, por dos circunstancias que lo caracterizaron históricamente, a saber, la **escasez relativa de mano de obra no calificada y mejores condiciones de vida**, fue receptor de mano de obra -fundamentalmente- de países limítrofes.

¹⁸ MARMORA, Lelio; “La migración en los procesos regionales y subregionales de integración en América Latina”, trabajo presentado en el Seminario regional Latinoamericano, La Paz, Bolivia, 22 al 25 de octubre de 1990.-

¹⁹ MONTOYA, Silvia; “Asimetrías sociales en el MERCOSUR”, I.E.E.R.A.L.- Fundación Mediterránea, editado por Fundación K. Adenauer, Córdoba, noviembre de 1993.-

²⁰ SANCHEZ, Carlos; “Determinantes económicos de la migración de países limítrofes: Chilenos y paraguayos en el mercado de trabajo de Argentina”, C.E.M.A., Buenos Aires, 1979.-

²¹ MONTOYA, Silvia; op.cit., en (19).-

- La legislación nacional sobre migraciones que regía al momento de la suscripción del Tratado de Asunción -la ley 22.439 (B.O. 27/3/81) y su decreto reglamentario N° 1434/87- sufrió algunas modificaciones con el dictado de los decretos números: 591/93, que autorizó a la Policía Federal Argentina a establecer un control de salida e ingreso de personas; 2504/93, que prorrogó el plazo para acogerse a los beneficios de la radicación definitiva hasta el 31 de enero de 1994, y el 271/93, relativo al control de la situación legal de los inmigrantes, teniendo como corolario la reforma introducida por la ley 24.393 (B.O. 1/12/94) la cual introduce modificaciones parciales al texto de la ley 22.439, poniendo énfasis en las modificaciones de tipo pecuniario contra quienes infrinjan la normativa legal, contratando extranjeros ilegales o indocumentados.

Lo expuesto evidencia, a modo ejemplificativo, la tendencia que se observó en el desenvolvimiento del llamado **"período de transición"** hacia el MERCOSUR, consistente en **no profundizar el esquema, no consensuar propuestas progresivas, sino ir introduciendo, al interior de las respectivas legislaciones nacionales, las modificaciones necesarias para tornar las estructuras normativo-institucionales que rodean a los mercados de trabajo, funcionales al modelo de integración planteado.**

- Podemos manifestar que todas las legislaciones nacionales de los países integrantes del Mercosur recogen, en mayor o menor medida, el **"principio de igualdad"** entre nativos y extranjeros, entre trabajador local y migrante, disponiendo para todos el disfrute de iguales derechos y obligaciones.

No podemos soslayar que la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) ha planteado el trato igualitario y la igualdad de oportunidades entre nacionales y extranjeros a través de varios Convenios y Recomendaciones, adoptados a lo largo de sus setenta y cinco años de existencia.

Entre ellos debemos mencionar los Convenios Nros. : 19/25 (sobre igualdad de trato); 48/35 (sobre conservación de derechos de pensión de los migrantes); 97/49 (sobre los trabajadores migrantes); 111/58 (sobre la discriminación, empleo y ocupación); 118/62 (sobre igualdad de trato en materia de seguridad social); 143/75 (sobre trabajadores migrantes) y 157/82 (sobre conservación de derechos en

materia de seguridad social).

De los Convenios explicitados, sólo el N° 111/58 está ratificado por los cuatro países del MERCOSUR; de los restantes, Brasil y Uruguay son quienes mayor cantidad de ratificaciones han consagrado.

Las Cartas Magnas nacionales no discriminan en general y, mayoritariamente, las legislaciones e institutos laborales tienden a regirse por disposiciones que consagran la igualdad en la relación laboral.

Pero dicha igualdad declarada - o declamada- no siempre fue eficaz para suprimir la discriminación, el prejuicio hacia el inmigrante, por su sola condición de tal.

Tampoco, y compartimos los conceptos de Pérez Vichich, *"ha sido capaz de proteger contra el incumplimiento legal, que deja varios, alguno o todos los aspectos de la vida socio-laboral del inmigrante al descubierto y sin garantías a sus derechos"* ²².

Siendo evidente el acuerdo entre diversos sectores sociales, respecto a lo conveniente o positivo que puede resultar integrar un bloque regional o subregional, cede en parte, ante la problemática conflictiva que implica la libre movilidad de los trabajadores del MERCOSUR.

Las diferencias salariales medidas en dólares, entre los países miembros de la subregión, los niveles de desempleo creciente y el abuso registrado en la contratación de mano de obra extranjera legal e ilegal, coadyuvaron a generar la visión conflictiva del tema, circunstancia corroborada por los Cuadros N° 1 y 2, que se anexan.

CUADRO N° 1 : Remuneraciones
(en U\$S)

PAIS	Salario mínimo	Salario medio
Argentina	200,0	533,7
Brasil	79,4	416,8
Paraguay	185,0	251,1
Uruguay	79,0	540,6

²² PEREZ VICHICH, Nora; op. Cit., en (17).-

INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA

Notas: a/ Marzo de 1993; b/ Junio de 1991; c/ Setiembre de 1993; d/ Mayo de 1993; e/ Junio de 1993.-

FUENTE: MONTOYA, Silvia; "Asimetrías sociales en el MERCOSUR"; I.E.E.R.A.L.- Fundación Mediterránea, Editado por Fundación K. Adenauer, noviembre de 1993, Córdoba, Argentina.-

CUADRO N° 2 : Desempleo en los países del MERCOSUR

Período	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1989	7,6	3,3	6,7	8,6
1990	7,4	4,3	7,5	9,3
1991	6,5	4,8	9,4	9,1
1992	7,0	4,8	9,8	9,0
1993	9,6	5,4	9,5	8,4
1994	11,5	4,5	s/i	10,4

FUENTE: Centro de Estudios Bonaerenses (C.E.B.) en base a datos de CEPAL e INDEC, en: INFORME DE COYUNTURA, Año V, N° 44/45, Mayo/Junio de 1995, La Plata.-

No obstante, el problema no es exclusivo del MERCOSUR, sino que integra un fenómeno mundialmente reconocido, cual es la "vulnerabilidad que la condición de inmigrante trabajador trae aparejada en el terreno socio-laboral, concomitantemente con la ventaja que procuran extraer de ellos ciertos empleadores"²³.

Lo que la realidad demuestra es que, el trabajador extranjero, puede ser un migrante legal, pero su marginalidad se consume en la esfera laboral, particularmente en las condiciones de trabajo.

Esto conlleva a que se califique de "dumping social" esta situación, desde una perspectiva empresarial y de "competencia desleal", desde el punto de vista del trabajador nacional.

Procurar transformar la igualdad declamativa, o consagrada como principio, en hechos que se verifiquen en la práctica habitual y que redunden en una mejor inserción social y laboral del trabajador migrante, facilitará la profundización del marco institucional del MERCOSUR.

²³ PEREZ VICHICH, Nora; op. cit., en (17).-

3.4. La Carta de los derechos fundamentales de los trabajadores del MERCOSUR.

Dentro del Subgrupo de Trabajo N° 11, se destacó la Comisión N° 8, cuyo *“objetivo más importante es el de proponer una Carta de Derechos Fundamentales de los trabajadores del MERCOSUR”*.

Una activa y esencial participación le cupo al movimiento obrero organizado, mediante sus centrales sindicales, como integrantes -a su vez- de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (C.C.S.C.S.), al elaborar a mediados de 1993 el proyecto de Carta.

La Carta se fundamenta en los términos del mismo Tratado, cuando afirma que *“la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo con justicia social”*.

Prosigue su Preámbulo considerando que *“la integración involucra aspectos y efectos sociales ineludibles, que demandan la necesidad de afrontar la cuestión de la “dimensión social” de la integración”*; y la misma debe procurar resolver problemas posibles, tales como, el *“dumping social”*.

Se define a la Carta como *“uno de los instrumentos de construcción de un espacio social del mercado integrado”*, señalando *“de manera solemne aquellos principios o derechos esenciales que en el área de lo social deben ser reconocidos por todos los Estados miembros y el desarrollo de sus principios, a través, fundamentalmente, de la ratificación, aplicación y cumplimiento de los Convenios básicos de la O.I.T. en el conjunto de los países de la región”*.

Estos derechos fundamentales son *“esencialmente progresivos, por lo que las enumeraciones formuladas en las declaraciones o actos de reconocimiento no deben considerarse limitativos o excluyentes de otras”*.

El texto de la Carta genera el compromiso de los Estados Partes a:

1. *“Desarrollar un proceso de integración que no se limite al espacio y a los efectos económicos, a las normas de comercialización y a la libre circulación de mercaderías y capitales, sino que desarrolle simultáneamente, una comunidad jurídico, política, humana, laboral, social y cultural, inspirada en los imperativos de la solidaridad u cooperación regional”* (artículo 1).

2. "Desarrollar políticas integrales que tiendan a una **ARMONIZACION** con el mejor nivel de los derechos laborales y de la seguridad social vigentes en los países del área y al mantenimiento de un **mínimo inderogable de protección laboral y social**" (artículo 5).
3. Consagrar el "**derecho a la libre circulación**" de todos los trabajadores en el "**territorio comprendido en el ámbito del Tratado**" (artículo 6).
4. Incluir -pues lo requiere la libre circulación- la "**armonización de los sistemas de seguridad social de los Estados Partes, sobre la base de los principios de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros**" (artículo 7 inciso e).

Como síntesis de los derechos protegidos por la Carta, se consagra que "**todas las personas, sin distinción alguna, tienen derecho a que el proceso de integración redunde en la mejoría de sus condiciones de vida**" (artículo 1, primer párrafo).

3.4.1. Las modificaciones de los plazos del MERCOSUR.

-A partir de las decisiones adoptadas en la Cumbre de Buenos Aires, de los países integrantes del MERCOSUR, en el mes de agosto de 1994, se produjo una modificación de la política laboral y social de los gobiernos en relación a la integración, con especial referencia a la Carta de los derechos fundamentales.

Tal vez la postura más explícita fue la del gobierno argentino quien, en su informe al Subgrupo de Trabajo N° 11 (S.G.T. N° 11), sostuvo que "**la definición del modelo de integración, en la Cumbre de Buenos Aires obliga a una redefinición metodológica de los instrumentos normativos en materia de relaciones laborales, migraciones y empleo**".

Continúa explicitando que "**el escenario que se configura difiere de la perspectiva que implicaba la instauración de un Mercado Común, a partir del 1° de enero de 1995**".

Por ende, "**la idea de contar con una Carta de Derechos Fundamentales que acompañara el establecimiento de un Mercado Común, requiere una revisión y de una propuesta que se adapte mejor a la presente etapa del proceso de integración**".

Esta postura "**no implica descartar la Carta, sino referirla a una etapa posterior del proceso de integración**", que coincida con la profundización del esquema de integración.

En otras palabras, *“la Carta no puede concebirse como el inicio del proceso de integración, sino como su coronación”*.

Se proponía para la etapa iniciada en 1995, la suscripción de un Protocolo Complementario del Tratado de Asunción, que establezca los compromisos, derechos y obligaciones que los países miembros asumen en materia de relaciones laborales, empleo y migraciones.

La naturaleza de sus normas tendría carácter vinculante, en tanto que la estructura del Protocolo sería flexible y adaptable a las diferentes etapas del proceso de integración.

Un compromiso de los países miembros a obligarse a respetar la observancia de sus respectivas legislaciones nacionales y el efectivo cumplimiento de las mismas.

Por su parte el gobierno brasileño, en la misma oportunidad, sostuvo una posición favorable a la elaboración de una Carta que no establezca sanciones económicas, en razón de un eventual incumplimiento de las leyes laborales locales, porque no se justificaría la superposición de una instancia internacional para cuidar el mismo asunto que ya es tratado por los órganos especializados de la justicia del trabajo en el plano interno.

3.4.2. La necesidad de una cláusula social.

-Las diversas formas de integración económica regional y la globalización, han reactualizado el antiguo problema de la competitividad entre países sustentada en la desigualdad de los costos laborales.

Proyectándose a un plano mundial, en el origen de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), estuvo la idea de que la regulación internacional del trabajo podría evitar que los gobiernos se abstuvieran de mejorar las condiciones sociales en sus países, por el temor a descolocarse en la competencia comercial si adoptaran, en forma unilateral, medidas con tal propósito.

Por ende, las normas de la O.I.T., debían operar como regulaciones mínimas, a escala mundial, para obviar esa dificultad.

La experiencia internacional demuestra que en el plano de la integración económica regional *“las cláusulas o mecanismos sociales en relación con la competencia comercial se introdujeron a través de fórmulas de armonización de la legislación laboral o de zócalos de derechos mínimos”* (caso de la Comunidad Europea) o en forma más

reciente, *"de procedimientos internacionales para asegurar la aplicación efectiva de normas nacionales en determinadas materias específicas"* (caso del Acuerdo de Cooperación Laboral, paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte -NAFTA, en su versión inglesa-) ²⁴.

El tema de la cláusula social como integrante de un tratado o instituciones comerciales internacionales, caso G.A.T.T. (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) u O.M.C. (Organización Mundial de Comercio) que lo reemplaza, viene siendo analizado y discutido por la doctrina desde hace muchos años.

La competitividad no puede construirse sobre la base de la violación de los derechos de los trabajadores.

Sosteníamos más arriba, que las normas de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) desempeñan o, mejor aun, deberían desempeñar un rol decisivo. Por ello, va ganado creciente aceptación la idea de otorgar jerarquía a normas internacionales en la materia, con el objetivo de identificar a aquellos cuyo incumplimiento o violación podría aparejar una sanción.

Por lo general, *"se trata de las denominadas normas básicas del Trabajo, que de hecho son el reflejo de los derechos humanos en el campo laboral"* ²⁵.

Como adelantáramos anteriormente, y siguiendo lo planteado por la Comisión Económica para América latina (C.E.P.A.L.), *"las normas fundamentales se refieren a la prohibición del trabajo forzado, del trabajo de menores, de la discriminación y de las restricciones a la libertad de asociación y de negociación. Existe general consenso en el sentido de que el comercio no puede expandirse sobre la base de la utilización de menores, y de que no es lícito mantener los costos laborales bajos mediante la prohibición o persecución de los sindicatos, entre otros criterios"* ²⁶.

Dichas normas básicas pueden constituir un importante elemento en la estructura normativa de un acuerdo comercial y también procurar introducirlo mediante Cartas Sociales o de derechos Funda-

²⁴ VON POTOBOSKY, Geraldo; op.cit., en (10).-

²⁵ VON POTOBOSKY, Geraldo; op.cit., en (10).-

²⁶ C.E.P.A.L.; op.cit., en (2).-

mentales, como los casos de la Comunidad Europea y del MERCOSUR, o del memorando Complementario al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (N.A.F.T.A., en su versión inglesa).

Cuando concluyó la Ronda Uruguay, bajo los auspicios del G.A.T.T. (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) y que diera nacimiento a la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.), diferentes sectores estimaron que la trascendental cuestión de la **cláusula social**, había quedado injustamente relegada.

Las organizaciones sindicales internacionales están presionando en tal sentido y tratarán -y de hecho lo hacen- de que sus afiliados en los países subdesarrollados, como el caso de los miembros del MERCOSUR, hagan lo mismo con sus respectivos gobiernos.

El objetivo consiste en introducir una cláusula de carácter social en el marco de la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.), que se efectivizaría al denunciarse su transgresión, con la posibilidad de aplicación de sanciones comerciales.

Al respecto, y con motivo de la 81ª Reunión de la Conferencia Internacional del trabajo, que marcó el 75º aniversario de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), celebrada entre los días 7 al 24 de junio de 1994, en Ginebra (Suiza), el Señor Director general Michel Hansenne expresaba *"cómo compaginar de una manera adecuada la libertad de comercio, la libertad sindical y la libertad de los trabajadores para mejorar sus condiciones de empleo y de trabajo"* ²⁷.

Reafirmando el papel fundamental de las normas internacionales del Trabajo, sentenció que *"la O.I.T. y sus principios de base, hoy más que nunca, han de servir de garantía frente a la competencia desenfrenada, la exclusión social y la pobreza"* ²⁸.

Ello equivaldría a un concepto de nivel normal o mínimo de protección social, cuyo incumplimiento sería equivalente a una subvención no autorizada por las reglas del ex G.A.T.T. (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio).

Por ello, a modo de conclusión, entendemos que la incorporación de reglas con una vertiente social al derecho positivo del comercio internacional en general, y de una Carta Social, en el

²⁷ TRABAJO, Revista de la O.I.T., N° 9, setiembre/octubre de 1994, Ginebra, Suiza.-

²⁸ TRABAJO, op.cit., en (27).-

esquema del MERCOSUR en particular, supone -siguiendo a Von Potobsky- "un amplio consenso que, sin duda, requerirá mucho tiempo" ²⁹.

4. Conclusiones.

Observando el desenvolvimiento que le cupo a la normativa laboral en los últimos años, en Latinoamérica en general y, en los países del MERCOSUR en particular, se constata un avance evidente de formas flexibles de contratación, con el correlato de la simplificación del despido laboral (tanto en términos formales como económicos), la disminución de las cargas sociales, en cabeza del empleador, siendo reemplazadas por contribuciones a cargo del propio trabajador o, subsidiariamente por el Estado, en abierta contradicción con los postulados neoliberales en práctica en la región.

Centrándonos en el tema específico del MERCOSUR, se advierte que no se progresa en la armonización de las legislaciones laboral y de la seguridad social, en un sentido protectorio, de conformidad con lo reiteradamente señalado por la mayor parte de la doctrina y los acuerdos propuestos en el seno del Subgrupo de Trabajo N° 11 (S.G.T. N° 11), de nivelar "**hacia arriba**", sino por el contrario, **el ajuste y el desmantelamiento del derecho laboral se está llevando a cabo al interior de los esquemas normativos de cada país en forma individual, con la aparente intención de disminuir la base o piso mínimo que puede servir de acuerdo armonizador en un futuro próximo.**

Se corroboraría nuestra **primera hipótesis**, cuando planteábamos que la modificación del marco institucional que rodea los **mercados de trabajo**, para la consagración de las finalidades planteadas por el modelo de integración del MERCOSUR -liberalización del comercio y aumento de la competitividad- iba a generar un **desmejoramiento de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores, dado que mediante la implementación de mecanismos de flexibilidad, se van disminuyendo las conquistas obreras y empeorando las expectativas salariales y laborales, en un marco**

²⁹ VON POTOBISKY, Geraldo; op.cit., en (10).-

de elevado aumento del desempleo y el subempleo, y de los niveles de pobreza y marginalidad.

La implementación de modelos neoliberales apoyados en mecanismos de mercado, importan una **retracción por parte del Estado de su rol como sujeto regulador de las relaciones laborales, lo cual junto a los procesos de ajuste estructural, privatización y apertura económica, consagran el advenimiento de la desregulación y la flexibilización.**

El modelo de integración escogido por el MERCOSUR, que es **funcional a las políticas neoliberales llevadas adelante por los países miembros**, necesita de mecanismos flexibles de contratación, de disminución de salarios y cargas sociales -como componentes del costo de producción- y de un marco institucional acorde que responda a la premisa según la cuál, las leyes protectorias y las rigideces del derecho laboral, son un freno para la inversión y el aumento de la competitividad de nuestros productos a nivel mundial.

Como corolario podemos afirmar que, **el MERCOSUR, tal cual está planteado, sin armonización de las legislaciones laboral y de la seguridad social, sin reglas claras respecto de las migraciones de la mano de obra, sin sistemas previsionales integrados y -por encima de todo- sin voluntad política de avanzar en la concreción de un mercado común, no ofrece expectativas y esperanzas ciertas a los millones de personas que componen su población económicamente activa (P.E.A.).**