

La dimensión social de la integración regional

Oscar Ermida Uriarte

Profesor de Derecho del Trabajo en la
Facultad de Derecho de la Universidad de la
República (Montevideo, Uruguay).

Sumario

Introducción: dimensión social de la integración regional. I. El reconocimiento de la dimensión social del mercosur. II. Los órganos laborales de mercosur. 1. El subgrupo 10 sobre asuntos laborales empleo y seguridad social. 2. El foro consultivo económico social 3. La comisión sociolaboral del mercosur. 4. Las reuniones de ministros de trabajo. III. La construcción de una red normativa laboral del mercosur. 1. La ratificación de un elenco mínimo común de convenios de la OIT. 2. La declaración sociolaboral del MERCOSUR. A) Antecedentes B) Naturaleza y eficacia C) Contenido D) Aplicación y seguimiento. 3. El convenio multilateral de seguridad social del MERCOSUR. 4. El repertorio de recomendaciones prácticas sobre formación profesional laboral. a) Naturaleza y eficacia b) Contenido IV. Estructura y acción sindicales en el MERCOSUR. Conclusiones

INTRODUCCIÓN: DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Como se sabe, el Mercosur tiene origen en el Tratado de Asunción, celebrado el 26 de marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que reguló un período de transición o de construcción de una zona de libre comercio entre los cuatro países y de un arancel externo común en las relaciones del bloque con el resto del mundo.

A la vez, el Protocolo de Ouro Preto, de 17 de diciembre de 1994, estableció la estructura institucional definitiva del Mercosur, que actualmente constituye una

zona de libre comercio a su interior (con un arancel intrarregional del 0% con excepciones) y una unión aduanera hacia terceros países (con un arancel externo común diferencial que oscila entre el 0 y el 20%, con excepciones).

Así, actualmente el Mercosur constituye *una de las muy escasas uniones aduaneras regionales vigentes en el mundo*. Esta circunstancia que podría calificarse como formal, se llena de contenido cuando se observa que, entre 1990 y 1995, el comercio intra-Mercosur aumentó un 200%, crecimiento que se reiteró en la segunda mitad de los 90'. Y sin duda, durante sus primeros años de funcionamiento, el Mercosur fue *el primer bloque comercial exitoso del subdesarrollo*, que comenzó, a su vez, a celebrar o negociar acuerdos de preferencias arancelarias o de libre comercio con otros grupos o países (Unión Europea, Chile, Bolivia, Comunidad Andina de Naciones). Luego entró en un período de retracción, producto de diversas razones, entre las cuales, las crisis económicas vividas sucesivamente por sus dos principales miembros - Brasil y Argentina -, la política de "relaciones carnales" con los EEUU de América del Norte, llevada adelante por el gobierno argentino durante ese lapso, la ofensiva norteamericana en pos del ALCA, etc.

Sin embargo, el Mercosur parecería ingresar ahora en una tercera fase, en la cual, al impulso nuevamente del "tandem" Argentina-Brasil, procuraría retomar el vigor del lapso inicial e incluso - al menos en el plano de las intenciones -, abordar nuevos estadios de desarrollo. La incorporación de Perú como "miembro asociado", el *status* que poseen Bolivia y Chile, así como la negociación en curso de un nuevo acuerdo con la Unión Europea, corresponderían a ese reimpulso.

Por su parte, el "lado social" del Mercosur no estuvo presente desde los orígenes. En efecto, los derechos sociales y de ciudadanía no aparecen en los tratados constitutivos del Mercosur ni han sido desarrollados en normas "derivadas", sino tardía y tal vez escasamente; en el plano laboral, a pesar de que se reconoce la existencia de una importante dimensión social de la integración.

En efecto, toda experiencia de integración económica regional, más o menos avanzada, acarrea múltiples efectos sociales y, dentro de éstos, los específicamente laborales. Así mientras se esperan efectos laborales positivos a largo plazo, por reflejo del crecimiento económico y político del bloque, en el corto plazo es casi inevitable sufrir algunos efectos sociales negativos, como la desocupación sectorial y el riesgo de «*dumping social*» entre los propios países miembros del grupo, en su competencia por el mercado interior o ante terceros países. Paralelamente, en el mediano plazo, pueden verificarse influencias recíprocas entre los sistemas

de relaciones laborales de los países que se integran, amén del obvio surgimiento de un nuevo nivel -internacional/regional- de relaciones de trabajo.

En ese marco, las áreas temáticas en las cuales el advenimiento de efectos laborales de la integración es más evidente o previsible, son entre otras, las relacionadas con la desocupación sectorial, la reconversión industrial, la formación profesional con especial hincapié en la capacitación profesional, la recolocación, la seguridad e higiene en el trabajo, la seguridad social, la estructura y acción sindicales, la negociación y los conflictos colectivos internacionales, así como la participación del trabajador en la empresa y en el mismo proceso de integración.

Pues bien, es precisamente en la consideración de esta dimensión social de la integración, que el Mercosur no alcanzó, en su primera etapa, los logros que sí ostentó en el terreno comercial.

Paralelamente, ese *subdesarrollo social originario* del Mercosur tuvo otra connotación: el desconocimiento de la ciudadanía en general y el dificultoso reconocimiento de la ciudadanía laboral en el nivel regional.

En efecto, el concepto de *ciudadanía* no se agota en la tradicional noción jurídica constitucional, de pertenencia a un Estado, con derechos y obligaciones políticas. Ya en este plano, la ciudadanía supone un proceso de participación de la cual ella es el resultado y a la cual ella retroalimenta y en esa medida constituye un componente básico de una democracia fuerte. Esto se debe, entre otras razones, a que, siendo un «*status*» reconocido a quienes participan, supone reconocer la igualdad de tales participantes y su *inclusión* en el sistema político de la comunidad.

En este punto, se percibe el nexo con una segunda noción de ciudadanía: la de *ciudadanía laboral* o *sindical*, que supone la efectiva participación de los trabajadores en tanto tales -ya no *solo* en cuanto individuos abstractos-. Esta forma de la ciudadanía supone, para cada trabajador individual, la posibilidad de participación intrasindical y en la empresa, así como, para el sindicato, el derecho de participación en sentido amplio: negociación colectiva, participación institucional y concertación social. Parece claro que en el terreno de las relaciones laborales, el ejercicio de la ciudadanía pasa por la participación en sus diversas manifestaciones.

Hasta aquí, las dos acepciones de ciudadanía reseñadas se circunscriben al Estado nacional y a un sistema nacional de relaciones laborales. Pero cuando un grupo de Estados nacionales constituyen o inician un proceso de constitución de una comunidad regional y los sistemas nacionales de relaciones laborales comienzan a convivir con un nuevo sistema regional de relaciones laborales, surge claramente una tercera dimensión de la ciudadanía reformulada a aquel nivel regional.

Así es que en la Unión Europea, se conceptualiza una nueva *ciudadanía europea*, además de la tradicional y la laboral -estas ambas nacionales-. Esta ciudadanía europea, *comunitaria* o *regional*, reproduce y reformula las anteriores a nivel internacional. Así, se dice que la ciudadanía europea se manifiesta políticamente en el Parlamento Europeo, y socialmente en instrumentos tales como la Carta Social Europea, la Carta de Derechos Fundamentales de los Trabajadores de la Comunidad Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el diálogo social europeo, la negociación colectiva europea y la participación en las empresas de dimensión comunitaria. La importancia de esta dimensión “comunitaria” de la ciudadanía se realza ante el fenómeno de la denominada «*globalización*», uno de cuyos efectos es el de alejar cada vez más a las fuentes de poder económico de la esfera de acción de los gobiernos nacionales, razón por la cual la preservación real de la democracia requiere su extensión al nivel internacional, y la de la ciudadanía social requiere una *re-regulación internacional*.

Por todo lo que se viene de expresar, los procesos de integración avanzados - como lo es la Unión Europea y como quiere serlo el Mercosur-, requieren el desarrollo de su dimensión social, no solamente para prevenir y «gobernar» los efectos sociales de la integración, sino también para realizar efectivamente los derechos de ciudadanía en sus principales manifestaciones.

Como va dicho, el Mercosur nació con una severa *afasia social*: sin embargo, lenta y a veces dificultosamente, ha ido construyendo un *espacio social* - órganos con competencia laboral - y desarrollando una *dimensión social* - normas y dinámicas sociales y laborales -, a tal punto que hoy ya no puede decirse que el Mercosur carezca de un espacio y una dimensión sociales, sino que más bien puede sostenerse que muestra un cierto espacio social y una red normativa laboral en construcción.

A partir de estas premisas, el presente trabajo estudia sucesivamente, el dificultoso y aún inconcluso proceso de *reconocimiento de la existencia de una dimensión social de la integración*, cuáles son los *órganos laborales del Mercosur*, la construcción de una *red normativa laboral del Mercosur*, y la *estructura y acción sindicales* en el marco de la integración. Finalmente, intentaremos esbozar algunas *conclusiones*. En todo caso, no nos referimos a las instituciones laborales y a las relaciones de trabajo en los países del Mercosur (instituciones y relaciones *nacionales*), sino a las instituciones laborales *del Mercosur* y a las nascentes relaciones de trabajo *del Mercosur*. Instituciones de nivel inter o supranacional, regionales, generadas por y para la dinámica del Mercosur como

bloque económico social que engloba a cuatro países y que va generando sus propias instituciones y vínculos, que se agregan a las nacionales preexistentes.

I. EL RECONOCIMIENTO DE LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR

El Tratado de Asunción, de 26 de marzo de 1991 -instrumento fundador del proceso de creación del Mercosur-, ignoraba casi totalmente la faceta laboral y social que inevitablemente tiene toda experiencia de integración regional. Redactado por diplomáticos y economistas (según expresión de Américo Plá Rodríguez), el Tratado de Asunción solo previó normas comerciales y orgánicas, sin incluir en los órganos por éstas diseñados, más que representantes de los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes, y más específicamente, solo de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores.

Lo social no aparece -al menos a simple vista- en el Tratado de Asunción. Tampoco los ciudadanos y sus organizaciones (partidos, sindicatos, asociaciones).

Sin embargo, casi inmediatamente comenzó a gestarse el reconocimiento de la existencia de una dimensión social del Mercosur y consecuentemente, la construcción de su espacio social.

Muy rápidamente el 9 de mayo de 1991 -o sea, apenas un mes y medio después de la firma del Tratado de Asunción-, los Ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, provocaron un hecho político: emitieron la Declaración de Montevideo, en la cual señalaban: (1º) la necesidad de atender los aspectos laborales del Mercosur, para que éste se acompañara efectivamente del mejoramiento de las condiciones de trabajo; (2º) la propuesta de creación de un Subgrupo de trabajo sobre asuntos laborales, dentro de la estructura orgánica del Mercosur; y (3º) la iniciativa de estudiar la posibilidad de adoptar una Carta Social del Mercosur.

Sin decirlo, la Declaración dejaba en evidencia que el Tratado de Asunción no solo había desplazado a la ciudadanía y a las organizaciones sindicales, sino que incluso había desplazado a los mismos órganos gubernamentales específicamente competentes en la materia laboral.

Paralelamente, la doctrina del Derecho laboral elaboró la fundamentación técnico jurídica de la edificación de un espacio social del Mercosur, al poner de manifiesto la existencia, en el propio texto del Tratado de Asunción, del germen jurídicamente legitimante de la construcción del espacio social del Mercosur. Esa simiente fue encontrada en el Prefacio del Tratado, que incluía entre sus objetivos, el «desarrollo económico *con justicia social*» y la mejora «de las condiciones de vida» de

la población. Estas referencias dieron pie a la difusión de diversas opiniones que fundamentaban jurídicamente la necesidad de que el Mercosur dispusiera de órganos con competencia laboral, adoptara normas laborales y diera lugar a la participación de trabajadores y empleadores.

La «ofensiva» sociolaboral obtuvo su primer fruto en ese mismo año, cuando el Grupo Mercado Común creó, por resolución 11/91, el Subgrupo de trabajo 11, sobre «Asuntos laborales», que más tarde se denominaría de «Relaciones laborales, empleo y seguridad social». Dicho Subgrupo de trabajo fue la primera institución laboral del Mercosur, aunque, por cierto, contingente y subordinada al Grupo Mercado Común, órgano integrado por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía. Aún así, este Subgrupo tuvo una acción pujante y un destacado funcionamiento tripartito, si bien con altibajos.

El 17 de diciembre de 1994 se suscribe el Protocolo de Ouro Preto, que establece la estructura orgánica definitiva del Mercosur. Ella privilegia -nuevamente y ahora definitivamente-, lo diplomático y económico, de conformidad con el esquema que se adjunta como anexo al final de este trabajo: los órganos decisorios se integran con los Poderes Ejecutivos, y dentro de éstos con los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores, o sus representantes. Pero la novedad verdaderamente trascendente que introduce el Protocolo de Ouro Preto, es la previsión, en la estructura orgánica definitiva del Mercosur, de dos órganos que podrían ser considerados de representación ciudadana: la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social.

Este último es el único órgano laboral permanente de la estructura definitiva del Mercosur. Su constitución y puesta en funcionamiento supusieron la consagración formal de la participación de los sectores sociales en la integración regional.

El reconocimiento de la dimensión social del Mercosur y de la consecuente necesidad de construir su espacio social quedó plasmado en el «Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000», aprobado por Decisión N° 9/95 del Consejo Mercado Común, el que por una parte, reconocía que «la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad», atribuyendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Consultivo Económico-Social, la función de garantizar «la adecuada participación de los sectores involucrados». Por otra parte, el referido programa señalaba la necesidad de elaborar propuestas de desarrollo de la dimensión social del Mercosur (párrafos 3.2 de los capítulos I y II).

Es necesario agregar que, en este proceso -inconcluso e insuficiente- de definición y construcción del espacio social del Mercosur, las organizaciones

sindicales desempeñaron un papel muy importante, especialmente a través de la Comisión Sindical del Mercosur de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

II. LOS ÓRGANOS LABORALES DEL MERCOSUR

El Protocolo de Ouro Preto establece la estructura orgánica definitiva del Mercosur, manteniendo los dos órganos principales que ya habían sido constituidos por el Tratado de Asunción y que habían funcionado durante el período de transición, y previendo la constitución de otros nuevos.

Estos órganos originales y provisionales que devinieron definitivos o permanentes, son el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El Consejo Mercado Común es el órgano superior del Mercosur, al que corresponde la conducción política y que está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados partes, sin perjuicio de que, por lo menos cada seis meses, sesiona con la participación de los presidentes. El Consejo Mercado Común adopta, por unanimidad, *decisiones* obligatorias para los Estados parte; en una etapa posterior comenzó a emitir, también, *recomendaciones*.

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur, integrado por representantes de los gobiernos nacionales y coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Sus *resoluciones*, adoptadas por unanimidad, son obligatorias para los Estados parte.

Además, el Protocolo de Ouro Preto previó la creación de otros órganos, como la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social, así como la Secretaría Administrativa.

Luego, a fines de 1998, la Declaración Sociolaboral del Mercosur previó la instalación de una Comisión Sociolaboral del Mercosur con el cometido de promover la aplicación de los principios contenidos en aquella.

A su vez, durante el período de transición se habían ido constituyendo, en el marco del Grupo Mercado Común, *comisiones ad hoc* y *subgrupos de trabajo* especializados en diversos temas, entre los cuales se destacó la gestión del Subgrupo de trabajo 11 sobre Relaciones laborales, empleo y seguridad social, que tuviera una valiosa actuación hasta 1994 y que fuera luego reconstituido por la resolución N° 20/95 del Grupo Mercado Común, como Subgrupo de trabajo 10 sobre Asuntos laborales, empleo y seguridad social.

El Grupo Mercado Común también previó el funcionamiento de reuniones de Ministros, entre las cuales, se encontraba la de Ministros de Trabajo. En consecuencia, los órganos laborales del Mercosur son, por el momento: *el ex Subgrupo de trabajo N° 11 (actualmente N° 10)* que actúa dentro de la estructura del Grupo Mercado Común, el *Foro Consultivo Económico-Social*, órgano permanente, de representación de los sectores económicos y sociales, previsto en el propio Protocolo de Ouro Preto, y la *Comisión Sociolaboral del Mercosur*, prevista en la Declaración del mismo nombre. A ellos se suman -si es que se les puede calificar de órganos-, las *reuniones de Ministros de Trabajo*.

1. El Subgrupo 10 sobre Asuntos laborales, empleo y seguridad social.

El Subgrupo de trabajo 10 sobre Asuntos laborales, empleo y seguridad social no es más que la reconstitución, por resolución N° 20/95 del Grupo Mercado Común, de lo que fue el Subgrupo 11, de Relaciones laborales, empleo y seguridad social, de muy importante actuación hasta 1994.

En efecto, el funcionamiento de este Subgrupo 11, mientras actuó, fue fundamental. En su seno se constituyeron *ocho comisiones* que trataron los siguientes asuntos: (1) relaciones individuales de trabajo; (2) relaciones colectivas de trabajo; (3) empleo; (4) formación profesional; (5) salud y seguridad en el trabajo; (6) seguridad social; (7) sectores específicos; y (8) principios.

Uno de los aspectos más destacados del Subgrupo de trabajo N° 11 fue su *funcionamiento tripartito*. Tanto el Subgrupo como cada una de sus comisiones sesionaban no solo con delegados gubernamentales -provenientes de los Ministerios de Trabajo-, sino también con nutridas representaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, llegando, generalmente, a adoptar sus recomendaciones por consenso. La representación sectorial era asumida por las principales centrales sindicales y empresariales de cada país.

Los avances y logros de las diversas comisiones del Subgrupo de trabajo N° 11 fueron desparejos, aunque promedialmente, en nuestra opinión, importantes y alentadores. Destacan la recomendación de ratificación de un elenco mínimo común de convenios internacionales del trabajo por parte de los cuatro países y los debates sobre la adopción de una Carta Social del Mercosur, aspectos a los que se hará alusión más adelante. Sin perjuicio de ello, parece claro que el Subgrupo y sus comisiones fueron, durante varios años, la única instancia de participación tripartita en la consideración de los aspectos laborales del Mercosur; esa circunstancia, por

sí sola, lo hacía muy valioso, tal como se pudo percibir cuando dejó de sesionar temporalmente en el último trimestre de 1994.

Como va dicho, la resolución N° 20/95 del Grupo Mercado Común reconstituyó el Subgrupo 11, con leves (¿e innecesarios?) cambios de número y nombre. El nuevo Subgrupo tuvo su primera sesión en octubre de 1995, y experimentó dificultades para reeditar la dinámica anterior, aunque sí ha mantenido el funcionamiento tripartito. En todo caso, ha sido en el seno del Subgrupo 10 donde se han elaborado las principales normas laborales del Mercosur, a las que luego se hará referencia: la Declaración Sociolaboral del Mercosur, el Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur y el Repertorio de Recomendaciones prácticas sobre Formación Profesional del Mercosur.

2. El Foro Consultivo Económico-Social

El Foro Consultivo Económico-Social, previsto en los artículos 28 a 30 del Protocolo de Ouro Preto, es el único órgano de competencia laboral, de entre los previstos como permanentes en los tratados constitutivos del Mercosur, ya que, como surge de lo antes expuesto, el actual Subgrupo de trabajo N° 10 ha sido creado por resolución del Grupo Mercado Común («Derecho derivado» en la terminología europea) y forma parte de la estructura interna de éste. Lo mismo sucede con las reuniones de Ministros de Trabajo. Por su parte, la Comisión Sociolaboral del Mercosur fue prevista en una Declaración de Presidentes, como órgano auxiliar del Grupo Mercado Común.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Protocolo, el FCES es un «*órgano de representación de los sectores económicos y sociales*».

La misma disposición establece que el FCES «*estará integrado por igual número de integrantes de cada Estado parte*», con lo cual se aparta del modelo del Comité de la Unión Europea.

El artículo 29 aclara que tendrá «*función consultiva*», lo cual viene dado desde su propio nombre: si bien lo normal, en Derecho comparado, es que los Comités o Consejos Económicos y Sociales sean consultivos y no ejecutivos o decisorios, no lo es que este carácter se incluya en la denominación del órgano.

En esa misma disposición se establece que el FCES «*se manifestará mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común*», órgano ejecutivo del Mercosur. O sea que lo que en otros C.E.S. son dictámenes, en este caso se denominarán

recomendaciones, de conformidad con el carácter consultivo de las funciones del órgano emisor.

Finalmente, el artículo 30 dispone que «*el Foro Consultivo Económico-Social someterá su Reglamento Interno al Grupo Mercado Común, para su homologación*». De tal forma, el FCES redactó su propio reglamento interno, el que no requirió de aprobación ni autorización en otra instancia, salvo la *mera homologación* por el Grupo Mercado Común.

A partir de esta disposición y en ejercicio de su autonomía colectiva, las organizaciones sindicales y cámaras de empleadores de los cuatro países del Mercosur, negociaron un Reglamento interno y constituyeron el Foro Consultivo Económico-Social. Así, comenzaron por formar «Secciones nacionales del FCES», cada una con su propia conformación, no necesariamente igual a las otras. Definieron que cada Sección nacional designaría nueve representantes al FCES del Mercosur, el que, de tal forma, suma un total de 36 miembros. En cada representación nacional se observa el principio de paridad numérica entre representantes de empleadores y trabajadores. Observado este principio, cada Sección nacional determina si incluye a otros sectores (consumidores, ambientalistas, cooperativistas, profesionales, etc.), así como -en caso afirmativo- el peso de éstos en la respectiva delegación.

Posteriormente, el Foro fue adoptando recomendaciones sobre diversos temas y en algunas ocasiones ha sido consultado por los órganos ejecutivos del Mercosur.

Su dificultad mayor es que el FCES es un órgano meramente consultivo y sin poder de decisión, pero además, carente -hasta ahora- de presupuesto y de un soporte administrativo. Esta circunstancia determina que le sea muy difícil dar seguimiento a sus acuerdos, entre una y otra reunión plenaria.

Como surge de lo expuesto, si bien el FCES tiene relativamente poco tiempo de funcionamiento, su carácter meramente consultivo y los antecedentes prácticos europeos hacen temer que, por sí solo, este órgano sea insuficiente para garantizar la construcción de un sólido espacio social del Mercosur, y para asegurar una efectiva participación social en la integración. En otras palabras, el reconocimiento de la *ciudadanía laboral* en el Mercosur no está asegurada con la sola existencia del FCES.

Pero hay algo más importante. El déficit democrático no se presenta sólo en relación con el FCES, que emite recomendaciones al Grupo Mercado Común, órgano de composición no-social. Más grave es la circunstancia de que, según el artículo 26 del Protocolo de Ouro Preto, «la Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá recomendaciones al Consejo Mercado Común, por intermedio del Grupo

Mercado Común»; esta *cuasi dependencia* del órgano parlamentario del Mercosur respecto de órganos de composición ministerial, no solo es de muy dudosa constitucionalidad en todos y cada uno de los Estados parte, sino que además pone de relieve la subordinación de la participación ciudadana a las fuentes de poder decisorio, monopolizadas por las áreas económica y diplomática de los Poderes Ejecutivos nacionales.

Esta situación puede observarse (hasta) gráficamente en el diagrama sobre la estructura orgánica del Mercosur, publicado en anexo al final de este trabajo. Los órganos de representación ciudadana, ubicados en la columna de la derecha, no tienen potestad decisoria. Esta se concentra exclusivamente en los órganos ejecutivos ubicados en la columna de la izquierda, donde solo están representados los Poderes Ejecutivos.

3. La Comisión Sociolaboral del Mercosur

El más reciente órgano laboral del Mercosur, es la Comisión Sociolaboral del Mercosur, cuya constitución fue prevista en la Declaración del mismo nombre, comentada más adelante. Allí se le define como «órgano tripartito auxiliar del Grupo Mercado Común», «dotado de instancias nacionales y regionales». Es decir, que existe una Comisión Sociolaboral Regional y sendas comisiones nacionales, todas de composición tripartita.

La Comisión Sociolaboral Regional debe sesionar por lo menos una vez al año para analizar las memorias presentadas por los Estados y preparar un informe al Grupo Mercado Común, y se manifestará por consenso de los tres sectores.

El principal cometido de la Comisión es el de promover la aplicación de los derechos fundamentales previstos en la Declaración. A tales efectos, analiza las memorias anuales que al respecto deben elaborar los Estados parte y las observaciones y consultas que se le formulen sobre dificultades e incorrecciones en la aplicación y cumplimiento de las disposiciones de la Declaración. También examina las dudas sobre su aplicación y propone aclaraciones. En este marco, elabora análisis e informes sobre la aplicación y el cumplimiento de la Declaración y formula planes, programas de acción y recomendaciones. También puede proponer reformas del texto de la Declaración y redactó, por consenso, su reglamento interno, que fue aprobado por el Grupo Mercado Común.

La Comisión se pronuncia a partir de *memorias* o informes presentados periódicamente por los gobiernos, en un *modus operandi* inspirado en el funcionamien-

to de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y recomendaciones de la OIT.

Las primeras memorias analizadas por la Comisión Sociolaboral del Mercosur fueron las referidas a la igualdad de oportunidades y de trato (art. 3 de la Declaración), formación profesional (art. 16), políticas activas de empleo (art. 14), trabajo infantil (art. 6) y diálogo social (art. 13).

Es del caso destacar que el primer pronunciamiento de la Comisión adoptado como resolución por el Grupo Mercado Común, es el relativo a la formación profesional. Dicha resolución (Res. 59/01 del GMC, de 5 de diciembre de 2001) señala que la Comisión constató dificultades relativas a la integración de los actores y a la disponibilidad de recursos para la formación, recomendando a los Estados partes que desarrollaran acciones encaminadas a construir sistemas integrados de formación profesional, “con participación de las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores” (art. 1). Asimismo, recomienda “integrar la formación profesional a las políticas activas de empleo, a fin de facilitar a las personas el acceso a un trabajo decente”, destacándose aquí la recepción del concepto “*oitiano*” de trabajo decente y del papel asignado a la formación como componente esencial de aquel.

La resolución incluye una serie de recomendaciones que deberán ser puestas en práctica por los gobiernos y actores sociales nacionales, recomendaciones éstas que están, a la vez, recogidas, desarrolladas y ampliadas en el Repertorio de Recomendaciones prácticas que se comenta más adelante.

4. Las reuniones de Ministros de Trabajo

Las decisiones 5/91 y 1/95 del Grupo Mercado Común, previeron la celebración de Reuniones de los Ministerios de Economía (y Presidentes de los Bancos Centrales), Educación, Justicia, Agricultura y Trabajo, «para el tratamiento de los asuntos vinculados al Tratado de Asunción, en las respectivas áreas de competencia».

En ese marco se han celebrado diversas reuniones de Ministros de Trabajo del Mercosur, cuya utilidad se visualizó en el lapso que medió entre el cese del Subgrupo N° 11 y la puesta en funcionamiento de su sucesor, el Subgrupo N° 10.

Su carácter flexible -si no inorgánico-, su aperiodicidad, y la existencia de contactos frecuentes y fluidos entre los Ministerios de Trabajo de los Estados parte del Mercosur, confluyen para que la importancia de estas reuniones de Ministros dependa, fundamentalmente, de factores coyunturales.

III. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA RED NORMATIVA LABORAL DEL MERCOSUR

La plenitud de la ciudadanía laboral requiere la vigencia y eficacia de los derechos de los trabajadores. Para que ello sea así en la dimensión social de un espacio regional integrado, deben existir normas regionales (inter o supranacionales) y mecanismos de control de su aplicación. Ello también puede ser útil para evitar el «*dumping social*» entre los países miembros en su comercio intrarregional, y puede llegar a ser utilizado por el bloque para exigir el cumplimiento de estos mínimos a los terceros países que pretenden negociar con él.

El ya citado «Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000» establecía que «la evolución del proceso de integración demandaba el examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales». El tema estuvo presente, muy protagónicamente, en los trabajos de la Comisión N° 8 (Principios) del ex-Subgrupo de trabajo N° 11. La Comisión de Principios del ex-Subgrupo 11 llegó a recomendar la ratificación en común, por los cuatro países del Mercosur, de un elenco de convenios de la OIT que constituirían así, una normativa laboral internacional mínima común, y a debatir la probabilidad de adopción de una Carta Social del Mercosur. Ambas iniciativas habían sido propuestas por el profesor Héctor-Hugo Barbagelata, en un informe que le encargara la OIT.

Luego, el Subgrupo 10 dio lugar a la aprobación de las -hasta ahora-, principales normas laborales específicas y exclusivas del Mercosur: la Declaración Sociolaboral del Mercosur, dada el 10 de diciembre de 1998 por los Jefes de Estado de los cuatro países miembros, el Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, aprobado por los órganos del Mercosur y el Repertorio de Recomendaciones prácticas sobre Formación Profesional del Mercosur.

1. La ratificación de un elenco mínimo común de convenios de la OIT

La ya mencionada Comisión N° 8 (*Principios*), del ex-Subgrupo de trabajo N° 11 del Mercosur recomendó la ratificación, por los cuatro Estados miembros, de un mismo elenco mínimo de convenios internacionales del trabajo. Esta nómina, negociada tripartitamente, incluía 34 convenios de la OIT y contenía muchos verdaderamente relevantes, como los Nos. 11, 98, 135, 151 y 154 sobre libertad sindical y negociación colectiva, el N° 144 sobre consulta tripartita en asuntos relacionados con la OIT, los Nos. 100, 105 y 111 sobre igualdad, trabajo forzoso y no discrimina-

ción, los Nos. 1 y 30 sobre limitación de la jornada, el N° 14 sobre descanso semanal, los Nos. 26 y 95 sobre salarios, y otros sobre seguridad e higiene, inspección del trabajo y readaptación profesional. Se trataba de un elenco no cerrado, susceptible de ser ampliado con nuevas recomendaciones.

La finalidad era la de crear un piso mínimo de protección de los derechos de los trabajadores de la región, válido en toda la dimensión geográfica de ésta. Es obvio que no se apunta a crear un Derecho supranacional, sino a establecer, a través de la coincidencia de los convenios internacionales ratificados por cada país, un Derecho internacional del trabajo común o uniforme por coincidencia.

Sin embargo, aquí se detecta otro ejemplo del bloqueo de lo social en los órganos ejecutivos del Mercosur: la recomendación del Subgrupo de trabajo N° 11 nunca mereció una resolución del Grupo Mercado Común.

Tal como se adelantó, de la lista consensuada de 34 convenios a ratificar en común, solo doce están ratificados por los cuatro países del Mercosur.

Ellos son los siguientes:

- N° 11, sobre sindicalización en la agricultura,
- N° 14, sobre descanso semanal,
- N° 26, sobre salario mínimo,
- N° 29, sobre trabajo forzoso,
- N° 81, sobre inspección del trabajo,
- N° 95, sobre protección del salario,
- N° 98, sobre libertad sindical y negociación colectiva,
- N° 100, sobre igualdad de remuneración,
- N° 105, sobre abolición del trabajo forzoso,
- N° 111, sobre igualdad y no discriminación,
- N° 115, sobre protección contra radiaciones, y
- N° 159, sobre readaptación profesional.

Su importancia radica en que forman parte del *Derecho internacional del trabajo sustancial del Mercosur*.

2. La Declaración Sociolaboral del Mercosur

a) Antecedentes

Ya la Declaración de los Ministros de Trabajo de los países miembros del Mercosur dada en Montevideo el 9 de mayo de 1991 -que subrayara en ese enton-

ces la necesidad de «atender los aspectos laborales del Mercosur» y constituyera el antecedente inmediato de la creación del ex -Subgrupo de trabajo N° 11-, aludía a la conveniencia de estudiar la viabilidad de adoptar una Carta Social del Mercosur.

De conformidad con las ya referidas recomendaciones del profesor Barbagelata, sumada a la ratificación en común de ciertos convenios de la OIT, la Carta Social vendría a complementar la red de protección internacional de los derechos de los trabajadores del Mercosur.

La comisión N° 8 (*Principios*) del ex-Subgrupo de trabajo N° 11 del Mercosur acordó estudiar la viabilidad de proyectar una Carta Social o Carta de Derechos Fundamentales en materia laboral del Mercosur, la que, en principio, podría constar en un Protocolo adicional al Tratado de Asunción, que debería ser ratificado por cada Estado parte, y constituyó una subcomisión tripartita con ese cometido. Tanto ésta como la doctrina iniciaron y elaboraron estudios sobre los eventuales caracteres, contenido y eficacia de una tal Carta Social. Existe un detallado anteproyecto elaborado por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, denominado «Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur: Propuesta de los trabajadores». Los debates y estudios consideraron los derechos a incluir en la Carta, la eficacia de la misma y los mecanismos de control, incluida la posibilidad de aplicación de sanciones por incumplimiento y/o de creación de algún tipo de tribunal internacional, lo que hubiera podido llegar a introducir cierto grado de supranacionalidad.

Por lo demás, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur se expidió en varias oportunidades, recomendando la aprobación de una Carta Social del Mercosur, tema que también figura en la agenda del Foro Consultivo Económico-Social. Del mismo modo, la cuestión figuraba en el «Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000».

Sin embargo, todo esto no superó la etapa de las negociaciones, las cuales, además, quedaron suspendidas cuando dejó de actuar el ex-Subgrupo de trabajo N° 11, a fines de 1994. Desde ese momento, la iniciativa de la Carta Social perdió parte del impulso político de que había gozado hasta entonces, aunque parecía claro que, inevitablemente, tarde o temprano el Mercosur debería dotarse de una Carta o Declaración del tipo de las europeas.

En 1997, el Subgrupo de trabajo N° 10 (sucesor del ex-11), incorporó el tema en su agenda, constituyendo un grupo *ad hoc* de integración tripartita, que debería «analizar las diversas propuestas tendientes a la aprobación de un instrumento que contenga un núcleo duro de derechos fundamentales y un mecanismo de supervisión con participación de los sectores sociales» (acta N° 2/97, de la V Reunión del

SGT 10). Dicho grupo se abocó a la discusión de un «Protocolo Sociolaboral del Mercosur» que, como su nombre indicaba, debería adoptar la forma de un protocolo adicional al Tratado de Asunción. En el curso de los debates y negociaciones, se dejó de lado dicha idea y se optó por una Declaración de los Presidentes de los Estados parte del Mercosur, la que luego de aprobada por los diversos órganos del Mercosur, fue signada por los Jefes de Estado el 10 de diciembre de 1998, en Río de Janeiro, Brasil.

b) Naturaleza y eficacia

Según sus propios términos, la Declaración Sociolaboral del Mercosur consolida los progresos ya logrados en la dimensión social del proceso de integración y sirve de sostén o soporte a los avances futuros y constantes en el campo social, «sobre todo mediante la ratificación y cumplimiento de los principales Convenios de la OIT». Así, proclama una serie de principios y derechos en el área laboral, «sin perjuicio de otros que la práctica nacional o internacional de los Estados partes haya instaurado o vaya a instaurar». Y es del caso destacar que en los *considerandos*, la Declaración establece que los Estados partes del Mercosur «están comprometidos con las declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados que integran el patrimonio jurídico de la humanidad», refiriendo expresamente a las grandes Declaraciones y Pactos de Derechos humanos, tanto de ámbito universal como de ámbito americano.

Esta conceptualización es muy importante, por dos motivos. Por una parte, se vincula con el *carácter progresivo y abierto* de la Declaración, que tiende a extenderse a otros derechos y principios, además de los expresamente previstos en su articulado. Por otra parte, determina su naturaleza y eficacia. En efecto, la Declaración podría ser vista, en una primera lectura -literal y tal vez superficial-, como una mera proclamación de propósitos políticos, no vinculantes, sin ninguna eficacia jurídica o -en el mejor de los casos- con la eficacia propia de las normas programáticas. Sin embargo, si se atiende a su recepción de los grandes Pactos y Declaraciones de Derechos humanos «que integran el patrimonio jurídico de la humanidad», con los cuales «los Estados partes están comprometidos» y con los cuales la Declaración se alinea, puede sostenerse que los derechos y principios contenidos en la Declaración -junto con aquéllos- forman parte del *jus cogens*, esto es, del cuerpo de derechos humanos básicos que forman parte del *orden público internacional*, más allá de todo acto de reconocimiento, ratificación o recepción por los ordenamientos jurídicos nacionales.

Esta posibilidad interpretativa de asignar la máxima eficacia jurídica a la Declaración, se ve facilitada por la redacción de algunos de sus preceptos, que admiten una aplicación directa e inmediata por los operadores jurídicos nacionales. En efecto, sus cláusulas no son solamente programáticas, sino que muchas de ellas son susceptibles de aplicación directa e inmediata, como las que reconocen o garantizan un derecho efectivo o proscriben una actitud (tal es el caso, por ejemplo, del primer párrafo del artículo 1, que establece que «todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades...», del primer párrafo del art. 2, según el cual «las personas con discapacidades físicas o mentales serán tratadas en forma digna y no discriminatoria...», o del primer párrafo del art. 8 sobre el derecho de trabajadores y empleadores a constituir o afiliarse a las organizaciones que estimen pertinentes). Estas disposiciones contienen preceptos completos susceptibles de aplicación directa, aunque a menudo están limitadas -en su extensión- por la expresión «de conformidad con las legislaciones nacionales vigentes» o «de conformidad con la legislación y la práctica nacional». Pero esta remisión, si bien puede limitar el contenido del derecho reconocido, no entorpece su eficacia en tanto posibilidad de aplicación inmediata.

También milita en favor de la referida naturaleza de la Declaración - y consecuentemente, de su plena eficacia -, la circunstancia de que la Comisión Sociolaboral del Mercosur, en ella prevista, fue constituida por los países miembros y funciona permanentemente, con la participación de los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Incluso el Grupo Mercado Común ha adoptado Resoluciones recogiendo pronunciamientos de la Comisión Sociolaboral. En este aspecto, la eficacia de la Declaración ha sido absoluta.

Por lo demás, como quiera que las Constituciones de todos los países del Mercosur contienen disposiciones que declaran incorporados los derechos inherentes a la personalidad humana o propios de la forma republicana de gobierno (arts. 33, 5.2, 45 y 72 de las Constituciones de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, respectivamente), las grandes Declaraciones de derechos - con las cuales la Sociolaboral del Mercosur se integra -, tanto como los derechos y principios que ellas reconocen, forman parte de tales Constituciones.

De tal forma, sea como parte del *jus cogens* (Derecho universal imperativo de los derechos humanos), sea como parte de las Constituciones de los países miembros del Mercosur, la Declaración Sociolaboral tendría la máxima jerarquía jurídica y la consecuente eficacia.

c) Contenido

En cuanto al contenido de la Declaración, hay que distinguir su contenido específico de su contenido genérico o ampliado.

Su contenido genérico o ampliado es mucho mayor que su contenido específico, ya que es el de todos los tratados, Pactos o Declaraciones sobre Derechos Humanos, a la cual esta Declaración se remite y enumera en su quinto *considerando*.

Su contenido específico, es decir, el de los derechos y principios expresamente consagrados en el articulado de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, incluye:

- no discriminación,
- derechos de trabajadores migrantes y fronterizos,
- eliminación del trabajo forzoso,
- edad mínima de ingreso al trabajo,
- derechos de los empleadores de organización y dirección técnica de la empresa,
- libertad de asociación y protección de la actividad sindical,
- negociación colectiva,
- derecho de huelga,
- promoción de formas preventivas y alternativas de autocomposición de conflictos,
- fomento del diálogo social nacional e internacional,
- fomento del empleo y protección de los desempleados,
- derecho a la formación profesional,
- derecho a la seguridad y salud en el trabajo,
- derecho del trabajador a la protección en las condiciones y el ambiente de trabajo, y compromiso de instituir y mantener los servicios de inspección del trabajo, y
- derecho de los trabajadores a la seguridad social.

Pueden destacarse algunas particularidades de este elenco. Por una parte llama la atención que esta es la única de las Declaraciones de este tipo de las que muestra el Derecho comparado, que incluye, entre los principios y derechos fundamentales, la facultad del empleador de «organizar y dirigir económica y técnicamente la empresa, de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales» (art.7).

También llama la atención que el derecho de sindicación o libertad sindical se presente bajo el *nomen juris* de «libertad de asociación», no quedando claro si se trata de un simple anglicismo o de una toma de posición doctrinal (art. 8). Tampoco se comprende bien la razón por la cual el art. 9 titula -ahora sí- como «libertad sindical» un contenido que en verdad se circunscribe a la protección de la libertad sindical.

Es particularmente importante el compromiso estatal de «fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional», lo cual, como se destaca más adelante, legitima el redimensionamiento de las relaciones colectivas de trabajo a nivel supranacional.

También lo es la inclusión de derechos y objetivos relacionados con la promoción del empleo, la protección de los desempleados, con el derecho de los trabajadores a la salud y seguridad en el trabajo, incluyendo la referencia al «medio ambiente de trabajo», a los servicios de inspección del trabajo, y al derecho a la seguridad social.

Interesa destacar aquí el artículo 16 de la Declaración, que consagra el derecho a la formación profesional como uno de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Con una doble estructura que puede observarse en la mayor parte de las disposiciones de la Declaración, este artículo 16 comienza consagrando o reconociendo el derecho, primero, para luego establecer compromisos, obligaciones o programas que el Estado se compromete a asumir.

Así, el primer párrafo establece que «todo trabajador tiene derecho a la orientación, a la formación y a la capacitación profesional», ratificando el rango de derecho humano fundamental que la formación profesional tenía reconocido ya, en el Preámbulo de la Constitución de la OIT -probablemente la primera declaración internacional de los derechos del trabajador-, en la Declaración de Filadelfia, en el Convenio Internacional del Trabajo N° 142 y en la recomendación 150, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, en la Declaración Americana de los Derechos Humanos de 1948, en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales del mismo año, y en el Protocolo de San Salvador de 1988.

Los restantes párrafos del art. 16 establecen la obligación estatal de: a) instituir servicios y programas de formación y orientación profesional continua y permanente; b) promover la articulación de los programas y servicios de orientación y formación profesional con los servicios públicos de empleo y de protección de los

desocupados, con el objetivo de mejorar las condiciones de inserción laboral; y c) garantizar la efectiva información nacional y regional sobre las necesidades o excesos de disponibilidad de mano de obra.

Asimismo, el art. 15, sobre protección contra el desempleo, incluye entre los compromisos estatales, el de facilitar a los desocupados «el acceso a servicios de reubicación y a programas de recalificación profesional que faciliten su retorno a una actividad productiva». Y el art. 2, sobre promoción de la igualdad, prevé el compromiso estatal de «adoptar medidas efectivas, especialmente en lo que se refiere a la educación, formación, readaptación y orientación profesional» de las personas con discapacidades físicas o mentales.

Cabe consignar que el artículo 16 de la Declaración ha sido desarrollado por el Repertorio de Recomendaciones prácticas, al que se hace referencia más adelante.

d) Aplicación y seguimiento

La Declaración prevé la constitución de la Comisión Sociolaboral del Mercosur ya comentada *supra*, 2.3., órgano auxiliar del Grupo Mercado Común, de composición tripartita, destinado a promover el cumplimiento de los derechos y principios previstos en aquella.

También es necesario retener aquí las consideraciones avanzadas *supra* b, sobre la naturaleza y eficacia de la Declaración.

Por otra parte, el art. 24 prevé la revisión del contenido de la Declaración, transcurridos dos años de su adopción, habida cuenta de su carácter dinámico, lo cual armoniza con el carácter abierto y progresivo proclamado en los *considerandos* y con la referida remisión inclusiva a las declaraciones, pactos, protocolos y tratados sobre derechos humanos.

Este capítulo de la Declaración incluye la salvedad de que sus contenidos, incluidos los mecanismos de seguimiento que giran en torno a la Comisión Sociolaboral, no podrán utilizarse para otros fines que no estén en ellos previstos, vedándose, en especial, «su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras» (art. 25), es decir, su utilización como cláusulas sociales condicionantes del comercio internacional. Como quiera que es esta la única limitación prevista a su aplicación, puede considerarse, *a contrario sensu*, que la Declaración es plenamente aplicable a todos los demás efectos, lo cual reforzaría los fundamentos de su eficacia.

3. *El Convenio multilateral de Seguridad Social del Mercosur*

El Subgrupo de trabajo N° 10, el Grupo Mercado Común y el Consejo aprobaron, también en 1998, un proyecto de Convenio multilateral de Seguridad Social del Mercosur y un proyecto de Acuerdo Administrativo para su aplicación.

El convenio dispone que los derechos de seguridad social previstos en este documento «se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Contratantes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos, estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados» (art.2).

En general, este documento recoge los principios materiales básicos del Derecho internacional de la Seguridad Social, a saber: aplicación de la ley del lugar de ejecución, igualdad, conservación de derechos adquiridos, totalización y prorrateo.

En efecto, los artículos 4 y 5 del convenio disponen que la *legislación aplicable* será, de conformidad con los referidos principios, la del *lugar donde el trabajador realice su actividad*, con las excepciones habituales del profesional, técnico, directivo o similar trasladado por lapsos limitados, los trabajadores de determinadas empresas de transporte y los miembros de las representaciones diplomáticas y consulares.

El principio de igualdad o no discriminación entre nacionales y extranjeros están plasmados en el ya citado artículo 2 del convenio, que reconoce a trabajadores, familiares y asimilados que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados contratantes, los mismos derechos y obligaciones que a los nacionales.

El principio de conservación de los derechos adquiridos no está consagrado a texto expreso, pero su recepción dimana de la proclamación, ésta sí expresa, de los principios de aplicación de aquél, cual son el de totalización y el de prorrateo.

La totalización de períodos de seguro o cotización supone que «los períodos de seguro o cotización cumplidos en los territorios de (cualquiera de) los Estados contratantes serán considerados para la concesión de las prestaciones», a cuyos efectos también se prevé el criterio de la distribución «a prorrateo» de los costos de las prestaciones (art. 17), que consiste en dividir el costo total del beneficio entre los países en los cuales él fue generado en proporción al tiempo trabajado (y cotizado) por el beneficiario o causante en cada uno de ellos.

El convenio también contiene normas especiales sobre las prestaciones de salud para los trabajadores trasladados temporalmente, y sobre los regímenes de pensiones de capitalización individual, entre otros aspectos.

Corresponde destacar la previsión de que los documentos a utilizarse para la aplicación del convenio no requerirán traducción oficial, visado o legalización consular, siempre que se hayan tramitado con la intervención de una Entidad gestora u organismo de enlace nacional (art. 13), así como la norma que prevé la constitución de una Comisión Multilateral Permanente, de aplicación e interpretación del convenio (art. 16).

A diferencia de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, este Convenio de Seguridad Social requiere, a texto expreso, la ratificación por los Estados miembros, faltando, a la fecha de redacción de este texto, la de Paraguay, para que pueda entrar en vigencia.

4. El Repertorio de Recomendaciones prácticas sobre Formación Profesional

En su reunión de 2002 en Buenos Aires, el Subgrupo de trabajo N° 10 negoció tripartitamente la adopción de un Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre formación profesional, el cual fue adoptado por el Consejo Mercado Común, en su Recomendación N° 1/2003.

Es la primera vez que un órgano del Mercosur adopta un “repertorio de recomendaciones prácticas”, forma jurídica obviamente inspirada en la que con alguna frecuencia utiliza el Consejo de Administración de la OIT. En el marco de la OIT, no se trata de las *recomendaciones* que adopta la Conferencia de la misma manera que los *convenios*, sino de “*repertorios de recomendaciones prácticas*” edictados por el Consejo de Administración. Entre los que se han adoptado de este modo en la OIT, pueden citarse los referidos al Tratamiento de las cuestiones relacionadas con el alcohol y las drogas en el lugar de trabajo, al VIH/SIDA y el mundo del trabajo, al Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, etc.

a) Naturaleza y eficacia

La primera cuestión que plantea este Repertorio es el de su *naturaleza y eficacia jurídica*. Sin duda, como su propia denominación indica, contiene recomendaciones, lineamientos, directrices, tanto para las autoridades, como para los actores sociales y para los operadores jurídicos, incluidos los jueces.

Apunta, así, a desarrollar el artículo 16 de la Declaración Sociolaboral del Mercosur con la finalidad de servir de guía práctica y de orientación en el diseño e implantación de acciones y políticas nacionales en la materia.

Para determinar con más precisión el alcance de este instrumento, es válido recurrir a los objetivos de los repertorios del Consejo de Administración de la OIT, en atención a la evidente vinculación genética entre ellos. La “Propuesta argentina sobre la forma del documento” sobre formación profesional que luego se convirtiera en el Repertorio bajo comentario, así lo establecía en su numeral 2 literal H. El *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo* establece, en su numeral 2 (“Utilidad”), que este instrumento “debería utilizarse para:

- a) elaborar medidas concretas en los planos de la empresa, local, regional, sectorial, nacional e internacional;
- b) promover el diálogo, la consulta, las negociaciones y todas la formas de cooperación entre el gobierno, los empleadores y los trabajadores (...);
- c) poner en práctica sus recomendaciones, en consulta con los interlocutores sociales, integrándolas en:
 - las leyes, políticas y programas de acción nacionales;
 - los convenios de empresa o de establecimiento; y
 - las políticas y planes de acción en el lugar de trabajo”.

De tal forma que estos repertorios de recomendaciones prácticas no solo contienen orientaciones dirigidas a las autoridades, operadores jurídicos y actores sociales, sino que además *deberían ser puestas en práctica*, a través de su incorporación en leyes, políticas y programas, convenios colectivos, etc.

Por otra parte, en segundo término, no cabe duda de que estas recomendaciones constituyen parte del instrumental jurídico al que las autoridades –tanto administrativas como judiciales- pueden y deben recurrir en la fundamentación de sus actos y decisiones, y que deben utilizar –como doctrinas más recibidas y principios generales- para la interpretación de las normas en caso de duda y para su integración, en caso de laguna.

Y finalmente, en tercer lugar, es del caso tener en cuenta que el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre formación profesional, *desarrolla las normas y principios proclamados en la Declaración Sociolaboral del Mercosur*, por lo cual, en algunos aspectos –como por ejemplo, los referidos al derecho a la formación-, concurre a precisar, complementar y proyectar normas de la más alta jerarquía, con eficacia propia.

b) Contenido

En línea con la doctrina y con las disposiciones de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, el primer párrafo del Repertorio atribuye tres objetivos a la formación profesional, a saber:

- a) “contribuir al desarrollo integral de la persona, proporcionándole condiciones para su crecimiento laboral y social” (lit. a), de conformidad con la concepción del derecho a la formación como uno de los derechos fundamentales de la persona humana;
- b) facilitar el acceso al empleo, su conservación y la mejora de las condiciones de trabajo (lit. b); y
- c) fortalecer la capacidad competitiva de las empresas (lit. a *in fine*).

Estos tres objetivos recogen lo que se ha denominado polifuncionalidad o dualidad de la formación profesional, que interesa a los trabajadores, en tanto derecho fundamental e instrumento de empleabilidad y de conservación de y promoción en el empleo, así como a los empleadores en cuanto herramienta económica de competitividad alta y productividad. Por las mismas razones, la formación profesional interesa, asimismo, al gobierno, que debe promoverla y garantizarla.

De ahí que, de conformidad con el segundo párrafo del Repertorio, la formación profesional debe ser “materia fundamental de las políticas (activas) de empleo”, y debe ser de calidad (párrafo primero, *in fine*).

El Repertorio no se limita a proclamar genéricamente el derecho a la formación profesional, sino que además, distingue “el derecho a una *formación inicial* (...) y a una *formación continua*” (párrafo segundo), así como el *derecho a la participación* de empleadores y trabajadores en la formulación y ejecución de las políticas de formación.

El Repertorio también incluye una referencia al papel de la formación profesional en la consecución de la igualdad de trato y –a tales efectos- a la obligación estatal de “garantizar la existencia de una oferta gratuita de los servicios” (párrafo séptimo). Agrégase que la formación debe ser “flexible, polivalente y de calidad”, en el sentido de que debe adecuarse a las necesidades personales y productivas, de que debe proporcionar “conocimientos estructurales” que signifiquen un aporte al desarrollo integral de la persona y que sean transferibles de una actividad a otra (párrafo quinto).

Asimismo, el Repertorio contiene recomendaciones sobre la articulación de la formación profesional con el sistema educativo (párrafo cuarto), la descentraliza-

ción (párrafo sexto) y la integración regional (párrafo séptimo). Sobre este último aspecto, se dispone que la formación profesional debe contribuir a lograr un mayor avance de la dimensión sociolaboral del Mercosur y constituirse en un factor de transparencia que contribuya a la circulación de los trabajadores de la región.

Finalmente, el octavo párrafo prevé la revisión del Repertorio, transcurrido un año de su adopción, sobre la base de la experiencia acumulada durante su aplicación o sobre las propuestas formuladas por los actores intervinientes en el Subgrupo de trabajo N° 10.

IV. ESTRUCTURA Y ACCIÓN SINDICALES EN EL MERCOSUR

Ya se ha dicho (*supra*, cap. 1 *in fine*), que la acción sindical ha sido uno de los incentivos fundamentales al incipiente desarrollo de la dimensión social del Mercosur. Aquella será, asimismo, indispensable para una eventual maduración del reconocimiento pleno de esta dimensión, y como va dicho, para el desarrollo de la ciudadanía laboral.

Pero la eficacia de una acción sindical encaminada a la construcción del espacio social del Mercosur requiere de un *redimensionamiento* del sindicato y de su actividad.

En efecto, la puesta en marcha del Mercosur como zona de libre comercio y unión aduanera, así como su tendencia a constituirse en una nueva entidad política más o menos unitaria, provocan la *internacionalización del contexto geográfico, político y económico* de las relaciones laborales. En otras palabras, se internacionaliza el escenario de las relaciones laborales, y *ese nuevo escenario internacionalizado* requiere de *actores sociales también internacionalizados*.

El contexto internacional (la región integrada) requiere de una acción sindical internacional (regional), y ésta no es posible sin actores internacionalizados (regionales).

Los sindicatos de los países del Mercosur lo comprendieron rápidamente y recurrieron a un instrumento preexistente al Tratado de Asunción: la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, que cubría no solo a los países del Mercosur, sino también a Bolivia y Chile. Dentro de esa instancia de coordinación ya existente, se conformó la Comisión Sindical del Mercosur (y luego la Secretaría Técnica del Mercosur), lo que coadyuvó al relanzamiento y revitalización de la Coordinadora, que centró eficazmente su accionar en el Mercosur.

La Coordinadora tuvo una muy intensa y eficaz acción en el ex-Subgrupo de trabajo N° 11 del Mercosur, así como en la autoconstitución del Foro-Consultivo

Económico-Social. Hoy mantiene una presencia permanente, tanto en el Foro como en el Subgrupo N° 10.

La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y su Secretaría Técnica siguen siendo, todavía, instancias de coordinación, sin llegar a constituir una verdadera organización internacional con estructura y autoridades propias. Este es un paso pendiente y necesario.

Las organizaciones de empleadores, por su parte, reaccionaron más tardíamente al redimensionamiento del escenario. Recién en 1994 se creó el Consejo Industrial del Mercosur, y en 1995 el Consejo de Cámaras de Comercio del Mercosur, órganos coordinadores, no solo de creación más reciente, sino también de presencia menos activa que la sindical.

Parece muy claro que el fortalecimiento de estas estructuras es una *conditio sine qua non* para la efectiva participación de los trabajadores y empleadores en la integración regional. El reconocimiento de la ciudadanía laboral en el Mercosur depende, en buena medida, de que existan estructura y acción sindicales apropiadas.

Y ello por dos razones. *En primer lugar*, porque la acción sindical eficaz y del nivel adecuado es uno de los factores indispensables para que la dimensión social de la integración no sea definitivamente desplazada por la faceta puramente comercial. *Y en segundo término*, porque la estructura sindical regionalizada y con objetivos regionales es fundamental para generar otros institutos de participación laboral, en especial, la negociación colectiva regional.

En efecto, la regionalización de la economía y la política, por un lado, y la de las estructuras y la acción sindicales por el otro, deben llevar a que se verifiquen casos de negociación colectiva regional y de conflictos colectivos del mismo nivel.

De hecho, la dinámica de negociación cupular entre centrales sindicales y cámaras empresariales en el Foro Consultivo Económico-Social, facilita los contactos y el relacionamiento personal e institucional entre los actores sociales de la región.

Como ya se adelantó, la comentada Declaración Sociolaboral del Mercosur, vino a dar carta de ciudadanía jurídica a las diversas formas posibles de negociación colectiva regional, al consagrar, en su art. 13, el compromiso de los Estados de «fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional».

Poco después, en 1999, se verificó -aunque sin el referido fomento estatal- *el primer convenio colectivo regional del Mercosur*.

Se trata del celebrado por las empresas Volkswagen de Argentina y Brasil con los sindicatos metalúrgicos de Brasil y de mecánicos de la Argentina, el que se

fundamenta en la necesidad de extender los entendimientos de las relaciones entre capital y trabajo a todo el ámbito del Mercosur, según se establece en su primer *considerando*. Este demuestra la clara percepción de la nueva dimensión regional de las relaciones laborales, lo que, a su vez, es inmediatamente ratificado en el *preámbulo*, según el cual, este convenio «establece los principios básicos que regirán las relaciones de trabajo a nivel del Mercosur».

Su contenido incluye disposiciones sobre intercambio de informaciones, prevención y solución de conflictos, reconocimiento de la representatividad sindical y de las comisiones internas de fábrica y sobre formación profesional.

En materia de derecho de información, el convenio establece que se pondrá a disposición de los sindicatos y de las comisiones internas, informaciones claras y suficientes sobre los aspectos relevantes de las actividades de las empresas, para lo cual agrega que por lo menos se realizará una reunión anual conjunta de las empresas, los sindicatos y las comisiones internas nacionales.

En relación con la prevención y solución de conflictos, se asume el compromiso de prevención a través del diálogo permanente y se acuerda que, si surgieran divergencias éstas se conducirán -siempre que sea posible- a través de la negociación.

Asimismo, las empresas reconocen el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos y comisiones internas de fábrica, los que son, a su vez, reconocidos como interlocutores en el tratamiento de los asuntos laborales.

Finalmente -en relación con el contenido-, interesa destacar aquí las previsiones del convenio en materia de formación profesional. Por una parte, se dispone que los programas de capacitación serán «homogeneizados» entre las diversas unidades de las empresas. Por otra, se prevé la cooperación de los sindicatos y las comisiones internas en la elaboración de los programas de capacitación. Y finalmente, se establece el reconocimiento automático de los cursos, seminarios y entrenamientos realizados en cualquiera de las unidades empresarias. Todo esto se establece bajo el título «sistema de capacitación profesional», que denuncia el propósito de apuntar a la definición de una política de formación profesional pensada para el conjunto del ámbito del Mercosur.

Una valoración preliminar de esta convención colectiva podría detenerse en su contenido relativamente reducido. Sin embargo, debe tenerse presente que esto es lo habitual en el Derecho comparado y en todo caso, debe destacarse su *carácter precursor*. Por otra parte, algunos de sus contenidos son interesantes, como las relacionadas con el derecho de información y con la capacitación. En efecto, no deja de ser significativo que en el primer convenio colectivo de ámbito

«mercosureño», se incluya el tema de la formación profesional, relativamente poco implantado en las convenciones nacionales, y que se lo haga estableciendo algunas pautas no meramente declarativas y bien sintonizadas con el redimensionamiento de las relaciones laborales en el nivel regional.

La celebración de este convenio colectivo confirma la previsión de que el horizonte de las relaciones laborales del Mercosur muestra, necesariamente, una negociación colectiva «mercosureña», que en lo sucesivo podrá seguir el carril de una negociación colectiva de empresa multinacional, tanto como el de una negociación colectiva de actividad o aún el de un acuerdo marco o pacto social de cúpula, así como el de los «dictámenes comunes» que en la Unión Europea acuerdan la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Unión Industrial de la Comunidad Europea (UNICE).

En todo caso, parece indudable que, junto a los sistemas nacionales de relaciones laborales de Argentina, de Brasil, de Paraguay y de Uruguay, se está desarrollando un sistema de relaciones laborales *del* Mercosur: se trata de un escenario superpuesto a aquellos cuatro, que funciona simultáneamente y que interactúa con ellos, pero que tiene sus propios actores y su propia dinámica.

CONCLUSIONES

1. El Mercosur tuvo un rápido desarrollo en tanto zona de libre comercio y unión aduanera. En cuanto bloque comercial internacional no puede ser calificado sino como exitoso, a pesar de sus altibajos (crecimiento explosivo en su primer lustro de vida, posterior retracción y actual propósito de revitalización).
2. En cambio, el Mercosur nació ajeno a su dimensión social, la que fue desarrollando más lentamente. Fueron hitos importantes en la construcción de un espacio social del Mercosur, la acción sindical, a través de la Coordinadora de las Centrales Sindicales del Cono Sur, la de los Ministerios de Trabajo y la de la doctrina laboral, así como la creación del Subgrupo de Trabajo N° 11 (hoy 10), del Foro Consultivo Económico-Social y de la Comisión Sociolaboral del Mercosur.
3. Y fue a partir y dentro de este espacio que comenzaron a emerger normas laborales regionales del Mercosur (la única norma laboral importante que surgió fuera de los órganos laborales del Mercosur es el convenio colectivo Volkswagen). Así es que hoy puede decirse que con todas las dificultades del

caso, con retraso en relación con lo deseable, de manera incipiente y embrionaria, existe, sin embargo, un proceso de construcción de una red normativa laboral del Mercosur.

Por el momento, esa red normativa inacabada está compuesta por un modesto número de convenios internacionales del trabajo ratificados por los cuatro países miembros, por la Declaración Sociolaboral del Mercosur y los Pactos, Declaraciones y Convenciones con los que ella se integra, por el Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (aun pendiente de ratificación por Paraguay), por el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre formación profesional y –en otro plano-, por las manifestaciones de la autonomía colectiva regional y por los pronunciamientos de la Comisión Sociolaboral del Mercosur.

Ese conjunto es, todavía, insuficiente para hablar con propiedad de un pleno *Derecho laboral del Mercosur*. Pero ya no es posible negar la existencia de una *red normativa laboral del Mercosur* en construcción. Del mismo modo, la toma de conciencia de lo mucho que queda por hacer, no debe impedir la valoración de lo –aún poco- existente. Y sobre todo, el esfuerzo de continuar la construcción debe acompañarse de la cimentación y profundización de lo ya disponible.

4. En este último plano –el del afianzamiento y explotación al máximo de la normativa existente-, cabe destacar, por lo menos, tres vertientes.

La primera de ellas radica en la importancia de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, de su contenido ampliado, de su alta jerarquía jurídica y de su eficacia, incluida su aplicabilidad judicial.

La segunda consiste en el alto nivel de tripartismo, diálogo social y participación de los actores sociales en la elaboración de las normas antes referidas: todas ellas emanaron del Subgrupo de trabajo N° 10, de integración tripartita. Paralelamente, la autonomía colectiva “pura” o bilateral, ha generado (solamente, pero al menos) un convenio colectivo regional.

Y la tercera apunta al papel de la Justicia nacional en la operatividad de estas normas. Es el caso principal –pero no único- de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, varias de cuyas disposiciones son plenamente aplicables. Aún en ausencia de tribunales de justicia regionales –que deberán existir-, los tribunales nacionales pueden y deben aplicar algunas de las normas emanadas del Mercosur, lo que contribuirá al afianzamiento de las mismas y a su inserción en

el mundo real.

5. También puede decirse que se está desarrollando – y tarde o temprano, madurará – *un sistema de relaciones laborales del Mercosur*, de dimensión o nivel regional-internacional.

La constitución de entidades sindicales internacionales o de instancias de coordinación entre las organizaciones nacionales son el primer paso – insuficiente pero indispensable-, hacia la creación de actores internacionales, esto es, sujetos sindicales de estructura y dimensión adecuada al nuevo escenario regional.

Los pasos posteriores serán, tarde o temprano, la consolidación de esas estructuras sindicales “mercosureñas” y la aparición de convenios colectivos plurinacionales y de conflictos colectivos del mismo nivel. El convenio colectivo de Volkswagen en Argentina y Brasil es una importante confirmación inicial de esta previsión.

De conformidad con las particularidades latinoamericanas, y a diferencia de lo acontecido en la Unión Europea, es probable que la participación de los trabajadores en las empresas demore mucho más en aparecer en el escenario del Mercosur. Pero en cambio, la “*macro-concertación*” está ya institucionalizada en el Foro Consultivo Económico-Social, que a pesar de sus debilidades, genera efectos “de demostración” y “de entrenamiento” no despreciables.

Demás está decir que la construcción de una red normativa laboral del Mercosur es parte esencial del emergente o insinuado sistema regional de relaciones laborales.

6. A pesar de todo lo dicho sobre la dimensión social del Mercosur, es necesario reconocer que en el plano general, el Mercosur no ha superado su déficit democrático, reflejado en el carácter secundario, dependiente y no decisorio de los órganos de participación política y social. En tales términos y en función de lo expuesto en la *Introducción*, el desarrollo de su dimensión social no es solamente una exigencia impuesta por la necesidad de garantizar la vigencia de los derechos laborales en el nuevo marco y la nueva dinámica regionales, así como por el redimensionamiento de las relaciones laborales. Es además, un imperativo democrático, ya que a través suyo pueden abrirse cauces adecuados al ejercicio de los derechos de ciudadanía en el bloque regional.