

ROL DE LAS NORMAS Y CONVENIOS INTERNACIONALES DEL TRABAJO EN EL "MERCADO COMUN DEL SUR" (MERCOSUR)*

*Raul Enrique Altamira Gigena***

1- Introducción

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, y la República Oriental del Uruguay celebraron en la Ciudad de Asunción, Paraguay el 26 de marzo de 1991 el tratado para la Constitución de un mercado Común que en adelante se denominaría " MERCADO COMUN DEL SUR" (MERCOSUR).

Dicho convenio — entre otros considerandos — "es para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social; entendiendo que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio; convencidos de la necesidad de modernizar las economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles, a fin de mejorar las condiciones de vidas de sus habitantes, reafirmando la voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos..."

La integración regional constituye la expresión más compleja de las transformaciones en función de la estructura de producción de la economía mundial.

Más allá de la existencia de vínculos históricos, geográficos, técnicos, la integración en nuestra época es un hecho principalmente económico.

Tal como aconteció en los primeros procesos de integración, las cuestiones laborales — y en general las de índole social — no han ocupado un lugar importante; prueba de ello es que en el tratado de Asunción se omite toda referencia a los temas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Ello demuestra que se entiende a la integración como medio de obtener el crecimiento económico de los participantes a través del libre juego de las leyes del mercado, para finalmente — según la postura neo-liberal — aportar beneficios a todos los miembros de las sociedades respectivas.

* A revista **Indicadores Económicos FEE** agradece a Beky Moron de Macadar pela leitura atenciosa do texto. Observe-se, no entanto, que não houve revisão gramatical do mesmo.

** Professor da Universidad Nacional de Córdoba/República Argentina.

Creemos que se incurre nuevamente en un error conceptual al priorizar lo económico, cuando en realidad todos los esfuerzos ya sean hacia la integración regional, continental o mundial deben funcionar y estructurarse en función del hombre, razón de ser de todos los esfuerzos tendientes a una promoción integral y con ella al logro de una justicia social.

Es necesario distinguir dos aspectos fundamentales de la integración: el formal y el espontáneo.

La integración formal surge de los tratados internacionales; en cambio la integración espontánea proviene de la necesidad de desarrollo de ciertas actividades económicas y problemas comunes de determinada región geográfica, sin contar necesariamente con un marco jurídico.

Con anterioridad al Tratado de Asunción, el continente americano ha vivido experiencias como fueron el ALALC-ALADI, que en general tuvieron poco o nada de desarrollo, pero sirvieron para demostrar que una integración formal que no se sustenta en una real voluntad de unión económica y humana de los países miembros esta destinada al fracaso.

Asistimos en diferentes partes del mundo a una férrea voluntad de integración regional o continental, producto de que la producción moderna exige la formación de mercados multinacionales más allá de la implementación formal de los tratados.

La integración regional no solo entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, sino también con Chile y Bolivia son producto de un fenómeno espontáneo, cuya realidad y operatividad precede a los documentos internacionales de integración; en otras palabras, la relación entre los países del cono Sur es un hecho, con total indiferencia del marco definitivo de derecho que imponga los tratados multilaterales.

La integración regional pasa más por las realidades que viven los ciudadanos de esta parte del continente que por documentos internacionales. Debe concentrarse más la atención en la diversidad de problemas laborales que van surgiendo en la región, que en la letra y en las declaraciones de los documentos jurídicos que apuntan a encausar fenómenos que surgen muchas veces en forma espontánea.

Esto indica que cuando se opera una reconversión la tendencia es hacia la desaparición de puestos de trabajos, porque generalmente los procesos de actualización tecnológica generan ahorro de mano de obra, pero ocurre también que implica una especialización en los bienes o servicios que pueden producirse en mejores condiciones o cuando se trata de un cambio total de la actividad comercial.

Hay que admitir que una parte importante de los empleos que la reconversión generará exigirá calificaciones o especialidades distintas a las existentes hasta entonces.

Si la reconversión va acompañada de un adecuado programa de formación profesional, de capacitación, existe la posibilidad de que un número considerable de trabajadores pueda volver, en un plazo relativamente breve, a disponer de ocupación satisfactoria.

En el continente latinoamericano la expresión "empleo" cubre un amplísimo abanico que comprende desde los sectores cada vez más reducidos del empleo formal hasta variadas formas de informalidad, pasando por las más diversas experiencias de precarización en el sector público y privado. Esta crisis del empleo ha determinado el empobrecimiento de la calidad de nuestra mano de obra.

El proceso de precarización latinoamericano lleva a una descalificación de la mano de obra, existe un costo oculto en las malas condiciones de trabajo que pautan en muchos casos los sistemas de relaciones laborales.

En los países americanos no existen serias políticas de formación y calificación de la mano de obra, tampoco se exterioriza una real preocupación para poner freno a la erosión que se registra en la profesionalidad de los trabajadores. Los empresarios de la región parecen estar muchos más preocupados por los costos de la mano de obra que por la calidad de la misma.

La formación profesional es una cuestión fundamental en las políticas laborales de integración; no obstante la importancia que tiene para el trabajador una mayor capacitación y para el empresario la posibilidad de competir en el área y fuera de la misma con productos de mayor calidad, el tema de la formación y capacitación profesional es postergada y atada a planteos teóricos más que realistas.

La capacitación es considerada generalmente como un apéndice "pobre" del sistema educativo oficial y no como una prioridad nacional, en la que deben mancomunarse esfuerzos de gobiernos, empresarios y organizaciones sindicales de trabajadores. Es difícil sensibilizar sobre estos temas en países carentes de políticas de empleo.

Lamentablemente en las políticas de integración, el empleo es considerado un factor más de producción; y por ello se habla de libre circulación de los bienes y de las fuerzas de trabajo.

Esta visión deriva de un criterio economista donde el trabajo es una mercancía y como tal debe tener en las políticas de integración una movilidad análoga que las otras mercancías o factores de producción.

Es necesario la circulación o transitoriedad de la mano de obra, en cuanto pudiera significar un mayor espacio de libertad para el trabajador. La realidad es diferente y demuestra que el trabajador migrante es un nuevo eufemismo para el activo y doloroso fenómeno de las migraciones.

Las políticas de integración no liberan a los Estados de lo que debería ser principalísima preocupación: que cada país procure dentro de sus fronteras mayores fuentes de trabajo. Es necesario resaltar que la nueva realidad que nace con la aprobación del MERCOSUR obliga a los países miembros a enfrentar — por primera vez — el fenómeno de los trabajadores migrantes desde una nueva óptica: aquellos que se trasladan de un país a otro sin ánimo de permanecer en forma definitiva en el nuevo país.

Los países de América del Sur conocieron el fenómeno de las inmigraciones, principalmente de trabajadores europeos que se trasladaban en forma estable a estos países. Apartir de los años 70, a causa de las crisis económicas y de las represiones totalitarias, el fenómeno se revirtió y asistimos a masivas emigraciones.

El MERCOSUR favorecerá nuevos tipos de emigración, como por ejemplo la emigración para los períodos de cosecha y otras formas por tiempo determinado y acentuará las actuales experiencias en zonas de frontera.

Los nuevos acuerdos favorecerán un amplio desarrollo de este nuevo tipo de migración, a cuyos protagonistas damos el nombre de "trabajadores migrantes", reservando la de "trabajadores emigrantes" para aquellos que se trasladan a otros países con ánimo de permanencia y durabilidad.

Todo ello traerá nuevos y viejos problemas, como por ejemplo la discriminación, la xenofobia, la tensión y el aislamiento de los trabajadores. Más del 50% de los trabajadores migrantes viven sin sus familias; 3% sufre más accidentes de trabajo; se ha generalizado el miedo a la expulsión arbitraria y por lo tanto ha provocado o ha generado mayor docilidad a las imposiciones empresariales; finalmente en muchos casos son objetos de despojos por parte de intermediarios y organizaciones, la mayoría de las veces clandestinas.

La libre circulación de la mano de obra provoca también otros problemas como son las dificultades de adaptación al medio, la vivienda, aspectos culturales y cívicos, las trabas burocráticas, las radicaciones clandestinas y las expulsiones, problemas de idioma, educación de los hijos, todo lo relacionado a la seguridad social, como por ejemplo: reconocimiento de los años de servicios, cobertura de la contingencia salud, la acumulación de años de servicios para generar beneficios que deriven de la antigüedad laboral, la necesidad de establecer planes públicos para facilitar el traslado y regreso de los trabajadores, etc.

Ante estas realidades surge la cuestión de definir cual es el rol de los operadores sociales y en particular de los especialistas en el Derecho del Trabajo y en la Seguridad Social, por eso estamos convocados en este evento para tratar de avisorar, denunciar algunas pautas, con audacia con el riesgo propio de los nuevos pasos, pero con la seguridad de que todo tiene que converger hacia la promoción humana, el hombre es la razón de ser de todas nuestras preocupaciones.

2 - Las normas internacionales del trabajo y la integración continental

En general las integraciones continentales se realizaron para obtener, **primero**: un mejoramiento de las condiciones laborales mediante normas internacionales impulsadas con el propósito de eliminar obstáculos al progreso de la legislación interna de protección al trabajo; **segundo**: asegurar una competencia sana entre los productores de los diversos países.

En los hechos, la necesidad de una normativa laboral internacional para la regulación de la competencia internacional, ha perdido el carácter prioritario que inicialmente tuvo, principalmente al comprobarse que el costo de los productos depende de muchos otros factores y no meramente del precio de la mano de obra. Sin embargo, desde hace un tiempo ha vuelto a ser invocada en función de las experiencias de integración económica, especialmente en vista a combatir lo que se llama "dumping social".

Con la creación de la Organización Internacional del Trabajo se establecieron innovadores mecanismos apropiados para generar normas internacionales del trabajo.

Las normas en la O.I.T. no fueron las únicas normas internacionales que se preocuparon por las cuestiones laborales y de la seguridad social, habiéndose reconocido la gravitación de las conclusiones y recomendaciones de diversos organismos y congresos internacionales.

El común denominador — tanto de las resoluciones de la O.I.T. como de los diferentes organismos y eventos internacionales — es que para la existencia de derechos laborales (individuales o colectivos), es necesario el respeto de las libertades civiles y políticas y, por lo tanto, los derechos sindicales carecen de sentido cuando no existen tales libertades; en otras palabras, la libertad sindical como síntesis de los derechos del trabajador se encuentra limitada en la medida que no existan los derechos civiles y políticos, y por ello si bien la libertad sindical es autónoma e independiente simultáneamente es dependiente de las otras libertades.

En los últimos años se ha insistido permanentemente sobre la necesidad de ratificar y cumplir los pactos internacionales de derechos civiles y políticos, de derechos económicos, sociales y culturales para la adecuada comprensión e interpretación de los derechos laborales fundamentales consagrados por convenios de la O.I.T.

Para ello es conveniente extremar los esfuerzos para evitar contradicciones entre diversas normas de las mismas características.

Los principios de "conservación" y "sobrepajamiento", que orientan al derecho internacional del trabajo establecido con carácter general en el art.19.8 de la Constitución de la O.I.T., conducen a demostrar que en el supuesto de confrontación de instrumentos de distintas fuentes, debe asegurarse la primacía de la norma más favorable para el trabajador, tanto en el ámbito internacional como interno de cada país.

En función de "la norma más favorable", no puede privilegiarse la aplicación del instrumento que ofrece menos garantías, con el pretexto de su especialidad, todo ello sin perjuicio de las dificultades y complejidades que presenta la determinación de la norma más favorable.

Es importante resaltar una corriente de opinión que consagra la "interdependencia de los tratados", conforme la cual cada tratado no debe ser considerado "como un instrumento separado, autónomo y aislado, cuya interpretación depende únicamente de las obligaciones internacionales contraídas en los Estados que los ha ratificado en la esfera de la organización de la que emana.

En un proceso de integración las normas internacionales del trabajo desempeñan las siguientes funciones:

- 1) son instrumentos aptos para garantizar los derechos sociales fundamentales, y constituyen un marco mínimo de condiciones laborales acordes con las exigencias de la conciencia jurídica universal;
- 2) son promotoras del marco apropiado para el desarrollo humano;
- 3) son mecanismos útiles para fomentar una competencia leal entre los países que integran el sistema y para prevenir el "dumping";
- 4) son fuente de inspiración de la normativa comunitaria;
- 5) son fuente de regulación de los problemas laborales que derivan de la libre circulación de los trabajadores;
- 6) constituye un factor importante que posibilita el desarrollo de una nueva dimensión de la negociación colectiva.

La gravitación importante de las normas internacionales del trabajo radica en las características que genéricamente poseen y que inducen a reconocerles autoridad moral y aceptarlas como expresión de la conciencia jurídica universal. Nadie discute el prestigio logrado por la O.I.T. a través de más de siete décadas y por su composición tripartita (trabajadores, empleadores y representantes estatales).

También contribuye a demostrar su importancia y relevancia el procedimiento que se adopta para la elaboración y adopción de los instrumentos de trabajo, evitando juicios apresurados, parcializados y carentes de meritación y representatividad.

Los convenios internacionales al ubicarse en la misma línea del Derecho del Trabajo, otorgan una protección mínima. No pueden ser entendidos como factor de congelación de la situación, ni convertirse en freno que impida u obstaculice eventuales progresos del derecho interno de los países ratificantes.

Si bien la doctrina de la incorporación automática de las normas internacionales al derecho interno no ha sido aceptada por todos los países que integran una comunidad económica, y el número de disposiciones auto ejecutables sea limitado, no se debe

menospreciar la significación que para el establecimiento del mínimo común de protección, tiene la ratificación de un conjunto de convenios fundamentales.

Sin desconocer las ventajas, para la efectiva aplicación de los convenios, de la tesis de la incorporación directa al derecho interno, hay que tener presente que las obligaciones internacionales resultantes de la ratificación son iguales a todos los miembros de la O.I.T., al margen de la doctrina imperante en cada país sobre los efectos del acto de ratificación.

Al respecto es importante lo resuelto en la 75 Conferencia Internacional del Trabajo cuando se afirmó: "el acto de ratificación de un convenio internacional es una manifestación de la soberanía del Estado quien, cuando asume obligaciones de derecho internacional, debe ser consecuente con su compromiso jurídico de cumplirlas satisfactoriamente.

Cualquiera sea el criterio aceptado sobre los efectos de los convenios aprobados por la O.I.T., los Estados ratificantes deben adoptar todas las medidas necesarias para adecuar sus normas a las internacionales. Ello implica la obligación de derogar o modificar la legislación interna, eliminando las prácticas que contradicen dichos preceptos, y en su caso adoptar por la vía que corresponda las normas necesarias para ponerlas en aplicación.

En definitiva, se procura que los países miembros de la O.I.T. cuando aprueban un convenio o una resolución deben ser concientes que lo hacen para aplicarlos internamente en los países que representan.

Es importante recordar la resolución unánime de la Asamblea General de las Naciones Unidas cuando sostuvo: "la tesis de la O.I.T. de que el progreso social no es un obstáculo al desarrollo económico, o un lujo que sólo pueden permitirse los países más prósperos que gozan de una estabilidad relativa y de sistemas políticos maduros, sino la finalidad misma del desarrollo económico y un elemento fundamental del propio proceso de desarrollo, sin el cual tanto el crecimiento económico como la estabilidad política se ven en peligro".

En definitiva, los instrumentos de la O.I.T. aunque algunas de sus disposiciones no sean auto ejecutables, poseen una excepcional función para el establecimiento de líneas de acción social; a través de ellos, la promoción del desarrollo humano y social adquiere una particular significación, en cuanto la ratificación de los convenios implica la adhesión a una filosofía política en la que, sin perjuicio de reconocer la importancia de los objetivos económicos, se acepta la necesidad de armonizar-los con los sociales.

Para el logro de tales metas, la O.I.T. ha reafirmado el compromiso de brindar asesoramiento y asistencia a los gobiernos para que apliquen las conclusiones y recomendaciones, entendiendo que son inseparables al desarrollo económico y social.

Se ha sostenido igualmente que la protección laboral no incide en la competitividad frente a los productores de otros países.

Suprimidas las barreras arancelarias y otras formas de protección, no puede ignorarse el efecto negativo que producen los mayores costos resultantes de la legislación social, y actúan desfavorablemente para la competencia de un mercado regional.

Debe lograrse un crecimiento y perfeccionamiento constante de las normas laborales tendientes a mejorar la situación social de los trabajadores, caso contrario generará la tendencia a concentrarse en los países con mejores legislaciones laborales y de la seguridad social.

En función de la controvertida y compleja pretensión de lograr una igualación o armonización de las legislaciones nacionales, hay que promover condiciones de concurrencia internacional más sana y la adopción de normas internacionales del trabajo por todos los países que la integran.

Tales normas, en cuanto garantizan los derechos fundamentales, son indispensables para un mejoramiento colectivamente negociable de la protección del trabajo en todos los países y especialmente en los socialmente más atrasados. A su vez, en cuanto fijan niveles mínimos de protección, sirven para atenuar las diferencias de trato extremas, que pueden llegar a alterar las condiciones de la concurrencia internacional y abrir camino al "dumping social".

Las normas de la O.I.T. cumplen una doble función, a saber:

- 1) son un mínimo común denominador de todo el sistema normativo resultante de las diversas fuentes, incluida la comunitaria. En la medida que sean más favorables conserva su obligatoriedad y su preminencia en los países que las hubieran ratificado, y sirven para asegurar la máxima coherencia del derecho social internacional, conduciendo a que el sistema normativo resultante de las diversas fuentes sea aplicado con espíritu de cooperación y complementariedad;
- 2) el derecho comunitario puede nutrirse del rico material de los convenios y de las recomendaciones, llevando hasta sus consecuencias finales los preceptos y sugerencias en ellos contenidos.

La experiencia europea en los procesos de integración presenta las siguientes características:

- 1) se confirma la tesis que el enfoque puramente económico es insuficiente y pone en evidencia la tendencia hacia la ampliación de la dimensión social;
- 2) se destaca la necesidad de situar nitidamente desde el punto de partida y como principio esencial, la afirmación de que la armonización de la legislación es admisible "hacia arriba";
- 3) se demuestra las dificultades que presenta el progreso por la vía de la norma comunitaria hacia el establecimiento de la ansiada dimensión social; pero simultáneamente se señala la importancia que puede asumir un tribunal comunitario para aplicar los principios básicos, como también la utilidad de crear fondos comunitarios aptos para atenuar la incidencia social de las nuevas condiciones económicas;
- 4) se ilustra sobre la doble significación de las normas internacionales del trabajo en los procesos de integración — son fuente de inspiración para la adopción de las normas apropiadas a los fines perseguidos y simultáneamente funcionan como soporte del sistema del derecho social internacional y garantía de su coherencia.

3 - Perspectivas para el MERCOSUR

Es necesario recordar que la experiencia integracionista más avanzada en institucionalizar ha sido la de la Comunidad Económica Europea (C.E.E.), que se propuso en 1985 para alcanzar el objetivo final en 1992, pero luego de un proceso de tres décadas de integración económica y cooperación política. El punto de partida fue diferente pues en 1958 año de su creación, el comercio intracomunitario rondaba el

36%, y actualmente alcanza el 60% del total del comercio externo del bloque, mientras que el comercio intra-MERCOSUR no supera el 10% del comercio total del grupo.

Una primera diferencia entre los dos proyectos integracionistas, es que el bloque europeo — al igual que el norteamericano y el asiático en formación — surge de una dinámica económica previa, al contrario del MERCOSUR que nace básicamente como una construcción del poder político que intenta influir sobre las realidades económicas pre-existentes potenciándolas cualitativa y cuantitativamente; dicha diferencia es decisiva en el momento de formular hipótesis sobre la perspectiva de este proyecto sub-regional.

Con relación con los otros esquemas sub-regionales de integración, la importancia del MERCOSUR es considerable por diversos factores.

El producto bruto conjunto de las cuatro economías es superior a los 430 millones de dólares, lo que representa más de la mitad del producto de América Latina; también concentra un porcentaje similar del producto industrial y de la participación en el comercio inter-regional y un tercio del comercio exterior latinoamericano.

Con casi 190 millones de habitantes, el nuevo espacio económico abarcará cerca del 45% de la población total del subcontinente y contará con una fuerza de trabajo superior a los 70 millones de personas; se trata de un mercado cuya superficie representa el 60% del área total de la región.

No obstante ello, comparado con otros espacios económicos existentes o en procesos de formación, su peso internacional queda empequeñecido. Por ejemplo la desproporción es evidente si consideramos que Canadá y Estados Unidos han acordado una zona de libre comercio con 275 millones de habitantes y un producto bruto siete veces superior al latinoamericano y, la Comunidad Europea reúne 340 millones de personas y un producto seis veces mayor al de nuestra región.

En otros términos, Estados Unidos y Canadá concentran casi el 30% del producto mundial, la Comunidad Económica Europea cerca del 25% y América Latina en conjunto no alcanza el 5%, siendo como es evidente, mayor su aporte en términos de población con el 8% del total mundial, según informe del Banco Mundial en 1991.

La enorme brecha en la capacidad productiva tiene su correlato en la potencialidad del comercio al interior de los bloques, como lo vimos en relación al comercio intracontinental.

Las causas de estas comparaciones es para poner de relieve lo que parece ser el fundamento básico de la estrategia compartida por los gobiernos promotores del MERCOSUR para construir, no una fortaleza comercial, sino una base sólida para una mejor integración en la economía mundial, cuyos núcleos más avanzados concentran los flujos de inversiones, comerciales y tecnológicas.

En esta perspectiva el MERCOSUR se inscribe en un movimiento general de los países latinoamericanos que se manifiestan en dos tendencias en estos últimos años:

1º - la revitalización de la integración sub-regional;

2º - la mayor apertura al mercado mundial.

Al respecto, es conveniente recordar que en doctrina las formas de cooperación e integración económica deben ser ordenadas de acuerdo al siguiente orden:

primero - áreas de preferencia arancelaria: Los países miembros graban el comercio recíproco con tarifas inferiores a las que aplican a los productos del resto del mundo. Es el caso de la preferencia arancelaria regional de la ALADI;

segundo - Zona de libre comercio (ZLC): los países miembros eliminan todas las restricciones arancelarias y paraarancelarias al comercio recíproco;

tercero - Unión aduanera es un paso más en relación al anterior (ZNC), pues los países acuerdan además del libre comercio un arancel común para el resto del mundo;

cuarto - Mercado Común, avanza en relación a la unión aduanera, porque además posibilita la libre movilidad de factores productivos entre los países miembros y la adopción de una política comercial común. Requiere la armonización y coordinación de políticas macro económicas y sectoriales;

quinto - Unión Económica es el nivel máximo de un proceso de integración, dado que además de los contenidos propios de un mercado común, supone el establecimiento de una moneda única, de políticas macro económicas sectoriales y sociales comunes.

La década de los 80 de América Latina ha recibido calificativos tales como "década de pérdida", "de aprendizaje doloroso" y otros de "la revolución silenciosa", buscándose con ello captar y expresar el significado de uno de los periodos de crisis más profunda de la historia económica y social latinoamericana. Los calificativos ponen el énfasis en aspectos diferentes que forman parte del fenómeno: el retroceso económico y social global, el restablecimiento de formas de vida democrática y los avances económicos parciales producidos simultáneamente. Entre los últimos, se suelen contabilizar la modernización de algunas actividades productivas, la instrumentación más ortodoxa de la política fiscal y monetaria, el inicio de reformas estructurales como son: la reforma del Estado y la apertura económica, factores que inducirían un cambio de rumbo en el futuro.

Como en toda época de grandes mutaciones, afloran concepciones optimistas que apuestan a ese cambio y avisan un mundo mejor y, en no menor número, pesimistas que lo resisten y tratan de defender las posiciones y derechos conquistados.

Ello obedece a las implicaciones sociales y políticas que derivan de la reestructuración capitalista en curso, el pago de los costos de la misma y sus probables ventajas.

Con relación a su trascendencia histórica no es una situación totalmente nueva para la región: los países que nacieron con el derrumbe de los imperios español y portugués en América sufrieron, en su corta vida de naciones independientes, al menos otros dos grandes procesos de profunda reorganización económica y reestructuración productiva y tecnológica como la actual.

Esta década del 80 está marcada por variados y severos planes nacionales de ajustes económicos derivados de la crisis de endeudamiento. Es la década en que los distintos grupos económicos pugnarán por mantener sus privilegios — expresados en subsidios, elusiones y evasiones impositivas, compras o contratos del Estado, etc., y bloquearon con relativo éxito los tímidos o pocos sinceros intentos de los nuevos gobiernos democráticos de lograr una cierta disciplina fiscal y monetaria. En otras palabras, la rentabilidad capitalista se sostuvo en base a transferencia de ingresos desde los sectores asalariados, la reducción del gasto social del Estado y la especulación cambiaria, financiera y bursátil.

En los países más endeudados de la región, la estatización de la deuda externa y la deuda pública interna — desde mediados de los años 80 — fueron el último recurso para prolongar la armonía de un capitalismo sustentado por el Estado, pero a costa de llevar a límites extremos la quiebra fiscal y las recurrentes tendencias hiperinflacionarias. De ahí en más, quedó planteada con toda crudeza la cuestión de la búsqueda de caminos alternativos al que ya se manifestaba como históricamente agotado. La política alternativa debía revertir el prolongado estancamiento con inflación — al margen de que se pensara

que la causa era el fracaso o el agotamiento de la forma de industrialización — la carencia de recursos financieros orientados a la inversión productiva — atrayendo inversión extranjera y capitales fugados — y lograr una inserción más activa en la economía mundial en base a las exportaciones industriales.

La búsqueda del dinamismo perdido — y las presiones ejercidas por organismos financieros internacionales y los acreedores privados externos — fue forzando a todos los gobiernos latinoamericanos, independientemente del grado de desarrollo de los países, a integrar sus economías más ampliamente al mercado mundial tras el objetivo de revitalizarlas mediante la apertura de sus mercados internos. Sometiendo a éstos a una mayor competencia externa se intenta remover las estructuras oligopólicas cristalizadas por el proteccionismo y el subsidio estatal y promover sus exportaciones industriales sobre bases competitivas más genuinas, posibilitando el acceso de las actividades exportadoras a maquinarias, equipos e insumos a precios internacionales. Las cuestiones de la apertura al comercio internacional y de la reforma del Estado fueron delineando opciones políticas distintas, que expresan intereses sociales diversos y vías alternativas de desarrollo de las sociedades nacionales.

El neoliberalismo mantiene rígidas políticas de control salarial, haciendo depender las mejoras de los incrementos de productividad. En un contexto donde se relega — por razones de condicionalidad externa o por prioridades nacionales — a un segundo plano el desarrollo científico, tecnológico y educacional, esos incrementos de productividad tan solo pueden derivarse de una intensificación del trabajo. El correlato es que las condiciones de competitividad internacional son alcanzadas en base al bajo salario, la restricción del consumo popular y el deterioro de las condiciones de trabajo: se trata en este caso de una forma espuria de competitividad, que no debe confundirse con la competitividad auténtica, que deriva de la incorporación del progreso tecnológico.

Ahora bien, atento el contexto regional e internacional en que se mueven los países latino americanos cabe preguntarse cuales son los motivos que impulsaron a la Argentina, Brasil, Paraguay e Uruguay a reconocerse como socios necesarios en un proyecto de la naturaleza del MERCOSUR además de las razones de vecindad?

En el caso de Argentina y de Brasil tuvo una importancia decisoria la histórica relación económica en función de la mayor dimensión de sus economías. Uruguay que gozó de un régimen especial con sus "grandes" vecinos bajo la ALALC, tiene firmados acuerdos bilaterales desde hace quince años.

Un elemento poco común pero que adquiere una connotación específica en el caso de Paraguay, son los procesos de consolidación democráticos. Ello ha creado las condiciones para dejar atrás competencias surgidas de consideraciones geopolíticas y ha minimizado los conflictos y la desconfianza entre todos. Con Paraguay donde la continuidad con el pasado es mayor, la asociación con sus vecinos le permite ampliar el espacio en el concierto de las naciones democráticas, tanto en términos económicos como en el terreno estrictamente político y diplomático, a su vez su ubicación geográfica en el corazón de la Cuenca del Plata, lo convierte en partícipe obligado de "eje" Argentina-Brasil.

Hasta el MERCOSUR, y en el marco institucional de la ALADI, el proceso de integración entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se canalizaba esencialmente a través de relaciones binacionales. Los acuerdos más importantes estan contenidos en cooperación económica iniciado en Julio de 1986 entre Argentina y Brasil, basado en los protocolos sectoriales; El Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica firmado en 1974 y ampliado en 1976, 1982 y modificado por el Acta de

Colonia en 1985; El Programa de Expansión Comercial entre Uruguay y Brasil firmado en 1975 y ampliado y modificado en 1986 y 1990 y, El Acuerdo de Complementación Económica e Integración Subregional Fronteriza entre Argentina y Paraguay de 1989.

El MERCOSUR, recoge los lineamientos básicos del tratado de 1988 (construcción de un espacio económico común, y armonización y coordinación de políticas), del Acta de 1990 (nuevos plazos y nuevas metodologías), del Acuerdo de Complementación Económica ACE 14 de fines de 1990 (el programa de liberalización comercial con los mecanismos y herramientas a aplicar) e incorpora objetivos más ambiciosos aún (libre circulación de factores productivos y arancel externo común). Los nuevos socios Paraguay y Uruguay, se suman con igualdad de derechos y obligaciones, salvo algunas excepciones.

El Tratado tendrá duración indefinida y entró en vigor el 29 de Noviembre de 1991, treinta días después que Argentina y Brasil completaran el depósito en la capital paraguaya de los instrumentos de ratificación legislativa del Tratado, trámite ya efectuado por Paraguay y Uruguay.

Desde esa fecha comenzó a regir el cronograma de desgravación arancelaria semestral para los cuatro países: 47% hasta el 31 de Diciembre, 54% desde el 1º de Enero de 1992 hasta el 30 de junio del mismo año; 61% en el 2do. Semestre de 1992 hasta alcanzar el 100% de preferencias en Enero de 1995.

Dicha secuencia solo es aplicable, desde Enero de 1991, para Argentina y Brasil porque el ACE-14 data de Diciembre de 1990.

Desde la firma del tratado se avanzó en numerosas cuestiones además de las arancelarias, régimen de sanciones a la falsificación de certificados de origen, creación del tribunal arbitrario, etc.. En materia laboral en Mayo de 1992 se constituyó la Comisión Sindical del MERCOSUR de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur; que tienen por tarea la participación en todos los organismos del Mercosur a niveles nacionales y regional, así como en todo otro ámbito de discusión a fin de posibilitar la adopción de posiciones comunes por parte de las centrales del Cono Sur.

En conjunto los pasos dados desde Marzo de 1991, en parte concretos y en parte como expresión de anhelos, se orientaron en las perspectivas señaladas por el Tratado. La nota discordante es la política comercial externa y agrícola de Brasil lanzada en Febrero de 1992; a pesar de ella, la mayoría de las señales lanzadas por los gobiernos, y las presiones de los organismos multilaterales y los acreedores externos se sintetiza en las prioridades de las políticas económicas mencionadas, dentro de cuyo marco se firmó el acuerdo sectorial siderúrgico. De allí que el camino hacia el MERCOSUR sea, además del de la integración, el de una profunda reorganización económicas de las economías involucradas.

Perspectivas para el MERCOSUR

Un elenco de problemas laborales suscitados por los procesos de integración, con ello se destaca el papel que podrán cumplir las normas internacionales de trabajo para corregir o atenuar sus eventuales efectos negativos.

Debe meritarse la extrema diferencia en la dimensión de los mercados nacionales que se integran, y dentro de ellos, las importantes variantes regionales y por rama de actividad derivadas de sus diferentes grados de desarrollo y actualización tecnológica y del peso de las llamadas ventajas (y desventajas) comparativas derivadas de factores geográficos.

Es oportuno definir prioritariamente las siguientes cuestiones.

1º - Determinar cuales serían los instrumentos que deberían prioritariamente contar con las ratificaciones de los cuatro países para alcanzar los objetivos señalados.

2º - Tomar posición sobre la conveniencia y factibilidad de medidas de aproximación o armonización de las legislaciones y, la posibilidad de un derecho social comunitario del MERCOSUR.

3º - Es condición fundamental la aceptación por la totalidad de los países miembros del tratado de los llamados DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES:

- a) **libertad de trabajo** - el primer paso es la consagración de la garantía relativa a la **libertad de trabajo**, que no puede, ni debe, ser artificialmente separada de otras dimensiones de ese único y precioso bien que es la LIBERTAD;
- b) **la abolición del trabajo forzoso** - la O.I.T. lo tiene consagrado en el Convenio nº 29 aprobado por la Conferencia de 1930 y entró en vigencia el 1º de Mayo de 1932. Procura impedir todo trabajo o servicio exigido al hombre bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual no se ofrece voluntariamente. No se promueve ni alienta directa o indirectamente la vagancia en cualquiera de sus formas. El trabajo, libremente elegido, la justicia social y la paz universal están indisociablemente unidos.

Lo que no se admite es que la mera negativa a trabajar se repriman con sanciones que impliquen la imposición de trabajos forzosos obligatorios.

Ello no impide la existencia de normas que consagren ciertos trabajos de carácter obligatorio como por ejemplo el, servicio militar, obligaciones cívicas normales; el trabajo penitenciario; los casos de fuerza mayor; pequeños trabajos comunales, es decir los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma trabajo que, por consiguiente, puede considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad.

El Convenio 29, fue ratificado por Argentina en 1950, por Brasil en 1957 y por Paraguay en 1967, no habiéndolo hecho hasta el presente Uruguay.

Fue complementado por el Convenio nº 105 sobre la ABOLICION DEL TRABAJO FORZOSO adoptado por la Conferencia de 1957 que entró en vigor el 17 de Enero de 1959, ratificado por la Argentina en 1960, por Brasil en 1965, por Paraguay en 1968 y en el mismo año por Uruguay;

- c) **libertad sindical** - el reconocimiento del derecho de sindicación como uno de los derechos humanos fundamentales, se inscribe con todo naturalidad en el contexto de una organización tripartita, cuya representación del sector empleador y trabajador se realiza a través de las respectivas organizaciones profesionales.

El preámbulo de la constitución de la O.I.T. expresamente menciona la libertad sindical como uno de los medios susceptibles de mejorar las condiciones de trabajo y en esta forma asegurar la paz.

La Declaración de Filadelfia de 1944, reafirma la libertad de asociación como uno de los principios fundamentales en los que se apoya la organización caracterizándola como factor esencial para el progreso constante.

La libertad sindical agrega una dimensión especial al derecho de sindicación consistente en la ausencia de toda restricción o intervención estatal que trabee la constitución y el funcionamiento de las organizaciones profesionales. El ejercicio pleno de esta libertad solo es posible en el marco de una sociedad que

respete las libertades civiles y políticas y, especialmente, el derecho a la seguridad de la persona, la libertad de opinión y expresión, y la libertad de reunión.

El Convenio nº 87 sobre la Libertad Sindical y la protección del Derecho de Sindicación fue adoptado por la conferencia en 1948 y entró en vigor el 04 de Julio de 1950.

Ha sido ratificado por Argentina en 1960, por Paraguay en 1962 y por Uruguay en 1964.

El Convenio 87 fue complementado por el Convenio 98 sobre el "Derecho de Sindicación y de negociación colectiva", aprobado por la Conferencia en 1949 y entró en vigor el 18 de Julio de 1951, ratificado por Argentina en 1956, Brasil en 1952, Paraguay en 1966 y Uruguay en 1954; de ello surge que Brasil ratificó el Convenio 98, no así el 87.

Con los dos Convenios se procura el amparo de los derechos fundamentales que integran el Derecho Sindical, es decir la posibilidad de constituir las asociaciones sindicales que decidan afiliarse, no afiliarse o desafiliarse; ejercer libremente la libertad sindical; el derecho a la concertación de convenios colectivos de trabajo y, finalmente recurrir a los medios de conciliación y de solución de los conflictos colectivos de trabajo, fracasados los mismos las partes quedan en libertad de acción para recurrir a las medidas de acción directa;

- d) **igualdad de oportunidad y de trato** - la primera diferencia que se constató en el género humano fue la relativa al sexo, luego por causa de la raza; posteriormente se encontrarían otras diferencias fundadas en elementos más o menos objetivos o más o menos imaginados. Nada se extraña ni de perjudicial en advertir y apreciar la diferencia que hace de "otro" o de la "otra" un elemento enriquecedor. Pero cuando se percibe como diferente se hace una barrera más o menos hermética, un motivo o criterio "objetivo" o simplemente una excusa para reducir a otros seres humanos a una situación de inferioridad, o para mantenerlos en ella, se pasa la línea que separa la diversidad enriquecedora de la discriminación que envilece a quienes la practican y humilla a quienes la padecen.

En el Convenio nº 100 adoptado por la conferencia de la O.I.T. en 1951 entró en vigor el 23 de Mayo de 1953, ratificada por Argentina en 1956, Brasil en 1957 y Paraguay en 1964.

El convenio propició la promoción y garantía a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneraciones entre la mano de obra masculina y la femenina por un trabajo de igual valor.

En general este principio está consagrado en la obligación de tratar en forma igual a quienes se encuentran en iguales circunstancias, conocido como el "principio de igualdad de trato";

- e) **protección de la discriminación en el empleo y en la ocupación** - regulado por el Convenio nº 111 adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1958, rige desde el 15 de Junio de 1960. Ha sido ratificado por Argentina en 1968, Brasil en 1965 y Paraguay en 1967.

Los grandes temas cubiertos por el Convenio, además de su principio básico, son las nociones de empleo y de ocupación, y las distintas causales de discriminación: raza y color, sexo, religión, opiniones políticas, ascendencia nacional y origen social.

Todo Estado que lo ratifique se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y prácticas

nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación con objeto de eliminar cualquier discriminación al respecto.

En definitiva, se propicia la consagración por parte de los Estados miembros de políticas sociales coherentes, subrayar la necesidad de un desarrollo social equilibrado, buscar la mejora de la existencia humana en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades. Es necesario una acción continua, en este sentido sigue siendo tan necesario en el mundo de hoy como lo era, aún de una manera muy distinta, en el de ayer.

La preocupación del desarrollo económico, o simplemente del bienestar material, pudiera hacer que se pierda de vista la finalidad humana y social del desarrollo. En los países industriales, los cambios tecnológicos hacen declinar ciertas actividades, mientras que en los países en vía de desarrollo, que siguen conociendo necesidades urgentes, la explosión demográfica agrava una situación ya muy preocupante del empleo. Finalmente la agravación de las intolerancias opone a colectividades de diferente origen, reduce la igualdad de oportunidad de los miembros de una u otra colectividad y, amenaza el equilibrio y a veces hasta la existencia de las sociedades nacionales.

Dentro de este conjunto complejo es donde debemos situarnos y hacer actuar el Derecho Internacional del Trabajo. Hace tiempo que ha dejado de ser lo que imaginaban algunos de sus fundadores. Ya no se lo concibe simplemente como una repuesta al temor de la competencia internacional, y aún menos como una condición para la adopción de leyes nacionales o del trabajo. Ya no se limita a intervenciones humanitarias a favor de la protección de los débiles. Tampoco se limite a la reglamentación de situaciones en las que interviene una relación internacional. El Derecho Internacional del Trabajo constituido por los convenios y recomendaciones de la O.I.T., reforzados en algunos aspectos por otros textos internacionales, se propone, de forma general, inspirar y estimular la adopción por los Estados, activos y nuevos, de políticas y legislaciones sociales correspondientes a la experiencia y a las aspiraciones del conjunto de la comunidad internacional.

Las diferencias normativas en materia laboral y de la seguridad social entre los cuatro países que integran el MERCOSUR son demasiado acentuadas como para prever posibilidades reales de unificación de reglas. Por otra parte en Derecho Laboral no solo existen normas diferentes sino contenidos (salarios, prestaciones conexas, cargas y beneficios de seguridad social) muy dispares. Por lo tanto creemos que los esfuerzos de unificación de normas están destinados al fracaso. La experiencia europea — más madura y rica — enseña de las graves dificultades que encuentran la aprobación de normas comunes para regular los derechos de los trabajadores en esa comunidad.

El camino a seguir debe ser menos ambicioso pero más realista. Ese camino transitado por la consolidación de PRINCIPIOS LABORALES en materia internacional y, la PROMOCION DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DEL TRABAJO como normas de rango principal para la regulación de las relaciones de trabajo.

Finalmente una reflexión sobre la ausencia de la cuestión laboral en el MERCOSUR, esto no debe asombrarnos ni llamarnos la atención. Los intereses económicos que mueven los acuerdos comerciales, generalmente prescinden de la preocupación laboral y de los temas sociales como cuando se refieren a los mismos lo hacen a través de declaraciones programáticas con mucha forma y poco contenido.

Es deber y misión del Derecho del Trabajo abrirse camino con paciencia y firmeza en la áspera maleza de los intereses del capital. No creo en un laboralismo que se

origine en declaraciones; el laboralismo nace en las exigencias de reivindicativas del hombre en cuanto trabajador y en esas reclamaciones forja su fuerza.

"La cuestión social" no puede ser limitada a ningún país o continente. La noción de "interdependencia" es bien conocida por los economistas, y bien distinta de la noción semánticamente a fin, pero mucho más estrecha y discutible de "dependencia". La interdependencia económica, comercial y financiera no es más que un aspecto de una más vasta y más profunda realidad humana, y ésta realidad (la interdependencia) es transformada en conciencia y adquiere así una connotación moral sumida como categoría moral; y esta dimensión moral de la interdependencia se transforma en la virtud humana y cristiana de la Solidaridad. En otros términos, un fenómeno histórico, con valencia especial en el campo económico, se asocia al ejercicio de una virtud, que irá ciertamente más allá de los límites, por ventura estrechos del propio interés del grupo, y aún del corto plazo, en favor de las necesidades de todos y de cada uno, donde quiera que ellas se den y se manifiesten.

En definitiva se puede decir con sobrada razón que el mismo proceso económico, en su dimensión micro como en su dimensión macro, requiere la solidaridad, en el plano mismo de la eficacia. En definitiva, no habrá integración continental o regional sino está unida con una toma de conciencia de los valores morales y de una verdadera dedicación para el logro de una solidaridad, porque toda integración procede "en tanto sirve al fin que justifica su nacimiento y afianzamiento, está ligado, como no puede ser de otro modo, al valor más alto que ostenta el hombre, SU DIGNIDAD. Todas las instituciones que el hombre ha creado en su larga historia hacia la libertad, son instrumentos, medios, herramientas para permitir que el hombre alcance realmente, concretamente su plenitud, su perfección como persona trascendente. Nada existe sobre la tierra que tenga esa cualidad, la sociedad, los grupos intermedios y todas las que se puedan imaginar, no alcanzan a superar su mera condición de MEDIOS, porque ninguna tiene la calidad trascendente que posee la criatura humana" RAZON DE SER Y DE EXISTENCIA DEL DERECHO DEL TRABAJO.

Bibliografía

BARBAGELATA, Hector Hugo (s.d.). **Papel de las normas internacionales del trabajo en el proceso de integración.**

BUSTOS, Pablo (s.d.). **EL MERCOSUR - más de lo mismo?**

CAPON FILAS, Rodolfo (s.d.). **Armonización de la legislación laboral de los países del MERCOSUR.**

RASO DELGUE, Juan (s.d.). **Integración regional y empleo.**

RODRIGUEZ MANCINI, Jorge (1992). Sobre la libertad sindical. **Derecho del Trabajo.** p.809.

VALTICOS, Nicolás (s.d.). **Derecho internacional del trabajo.**

VON POTOBSKY, Geraldo, BALTOLOMEIDE LA CRUZ, Héctor (s.d.). **La organización internacional del Trabajo.**