

1999

La cuestión laboral en el Mercosur: procesos, opciones y posibilidades

Guillermo Campero

Sociólogo, Profesor de Políticas Públicas en la Univ. de Chile y Univ. Católica

Antecedentes

La preocupación por los aspectos laborales y sociales de la integración económica y comercial constituye un factor que está tomando creciente importancia en las diversas experiencias de integración. En Europa por ejemplo, los temas de la protección social, de los derechos de los trabajadores migrantes, de la no discriminación en los empleos, de la estabilidad relativa de estos y de las remuneraciones aparecen como materias que han ido adquiriendo un rol principal dentro de la institucionalidad de la CEE y la UE(1) La Carta Comunitaria(2) de 1986, constituye el texto más extenso acerca de las cuestiones laborales que debieran ser consideradas como principios fundamentales.

1) La experiencia muestra que ya desde el Tratado de Roma en 1957, que crea las bases de la CEE y las UE, hasta el de Maastricht en 1991, posteriormente perfeccionado por el de Amsterdam en 1997, estos temas han tenido una gran importancia.

2) Esta carta fue elaborada por la Comisión de la Unión Europea con el estatus de recomendación.

En América Latina, diferentes iniciativas que precedieron al MERCOSUR, se ocuparon de los temas sociales y laborales, si bien de manera esporádica y con una eficacia muy limitada(3).

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) suscrito entre Canadá, los Estados Unidos y México, ha incorporado documentos de acuerdo sobre las materias laboral y ambiental. Lo mismo ha ocurrido con el Tratado de Libre Comercio bilateral entre Chile y Canadá. En la Declaración Política y en el Plan de Acción suscrito por los Mandatarios en la Segunda Cumbre de Las Américas en Abril de 1998 en Santiago de Chile, se incorpora el compromiso de promover los derechos fundamentales de los trabajadores reconocidos por la OIT(4).

3) Entre estas iniciativas destacan el Convenio Socio Laboral «Simón Rodríguez» y el Instituto Laboral Andino, ambos ligados al Pacto Andino (1969).

4) Estas preocupaciones se agrupan bajo la noción de «Dimensión Social» de los procesos de integración, es decir, el carácter integral con que deben considerarse los aspectos sociales como factores ineludiblemente asociados a las políticas de integración económica y social. Una elaboración detallada de las experiencias europeas y latinoamericanas puede ser consultada en: Lazo, Pablo «Dimensión

Social de la Integración». Serie Publicaciones 98. Análisis Laboral N°4. Fundación Friedrich Ebert. Santiago, Marzo 1998.

La misma recomendación ha sido incorporada en la Declaración y Plan de Acción de la XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, recientemente realizada en Chile en Octubre de 1998.

De los aportes que han provenido del mundo sindical en el MERCOSUR destaca la creación de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) en 1986, cuyo propósito original fue contribuir a los procesos de democratización en los países bajo regímenes no democráticos como Chile y Paraguay. Posteriormente, al suscribirse el Tratado de Asunción en Marzo de 1991(5), se constituye la Comisión Sindical del Mercosur, la que se propone desarrollar iniciativas orientadas a influir sobre el Mercado Común del Sur. Esta Comisión se integra por la CGT de Argentina; la COB de Bolivia; la CUT, la CGT y Força Sindical de Brasil; la CUT de Chile; la CUT de Paraguay y el PIT-CNT del Uruguay. Así, la Coordinadora y la Comisión comenzaron a discutir el papel del sindicalismo en el nuevo ámbito surgido con el MERCOSUR. Después de un debate acerca de si debía o no apoyarse la idea del mercado común del sur(6), en definitiva se resolvió participar de esta iniciativa. El argumento principal fue la necesidad de enmendar el vacío sobre temas sociales y laborales en el tratado.

Desde entonces, las organizaciones sindicales han llevado adelante intercambios con los gobiernos y con el sector empresarial sobre las materias laborales y sociales que se estiman relevantes de ser consideradas en el marco de los acuerdos económicos y comerciales. Las organizaciones sindicales contribuyeron de manera importante a introducir estos temas en la agenda de debate a esos dos niveles, promoviendo una conciencia política social, cultural y jurídica sobre ellos(7).

Hay pronunciamientos destacables sobre las cuestiones laborales y sociales de la integración a nivel regional en diversos documentos. En los acuerdos de cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con organizaciones sindicales regionales como la ORIT, se consideraron proyectos para desarrollar experiencias de capacitación y formación para los dirigentes de la región en el tratamiento de los efectos del libre comercio sobre el mundo del trabajo(8).

5) Este Tratado creó el Mercado Común del Sur

6) Este debate se originó cuando algunos sindicalistas estimaron que el diseño original de éste sólo privilegiaba los aspectos económico comerciales y no contenía ningún ámbito para tratar temas sociales y laborales.

7) Al respecto ver: Padrón, Alvaro. «El Foro Consultivo Económico Social del Mercosur. Nuevo escenario para las Relaciones Laborales». Serie de Investigaciones Fil 2 Programa de Modernización de las Relaciones Laborales en el Uruguay. UCUDAL-FOMIN. Montevideo. Marzo 1997.

8) En relación a la OIT y la ORIT, ver Campero, Guillermo «Globalización y Modificación del Proceso de Trabajo».

A través del programa RELASUR que operó en los primeros años de los noventa, y otras actividades regionales, la OIT también ha proporcionado valiosos planteamientos y estudios tendientes a contribuir a que la «dimensión social» de la integración adquiera un mayor nivel de atención.

En cuanto a la aplicación práctica de los planteamientos elaborados para el MERCOSUR, los avances son todavía limitados y no tienen comparación con los avances de la Europa comunitaria. Pero se ha progresado substantivamente en la promoción de un debate cada vez más actualizado política, social y técnicamente sobre el tema laboral y sus vinculaciones con los procesos de integración.

Los debates y contribuciones que se han mencionado acerca del análisis de los procesos de integración económica y sus aspectos sociales en la región consideran de manera relevante la decisiva influencia que se deriva para ellos del contexto de globalización de la economía internacional, del rápido cambio tecnológico y de las consecuencias culturales asociadas a tal fenómeno. En general, queda de manifiesto que las iniciativas integradoras regionales y subregionales constituyen una forma de inserción en el mencionado proceso de internacionalización, que busca establecer condiciones y reglas del juego de mayor equilibrio entre economías con fuertes diferencias de desarrollo relativo y consecuentemente con distinto poder en el marco de la mundialización.

En este sentido, la integración aparece, a la vez, como un resultado de la globalización, pero también como su contraparte. En otras palabras, los procesos de integración regional y subregional en continentes como el nuestro, si bien responden a los desafíos de la mundialización económica constituyen al mismo tiempo una modalidad que busca estructurar las respuestas de los países de manera coordinada, buscando así preservar los balances indispensables entre economías y sociedades con grados muy diferentes de poder económico e influencia en el sistema internacional de decisiones. Esta visión permite valorar la integración en un sentido multidimensional y no sólo como una inserción que deriva exclusivamente de poderes ajenos a nuestras sociedades.

La cuestión Laboral y Social en el MERCOSUR: Síntesis de un proceso

El Tratado de Asunción no estableció, en su estructura institucional, ningún espacio específico para el tratamiento de los temas laborales y sociales(9). Ello, pese a que en su exposición declarativa se refiere a la justicia social y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la subregión entre sus objetivos.

En mayo de 1991, los ministros del trabajo de los países miembros, en la Declaración de Montevideo, proponen la creación de una subcomisión (la N°11) de asuntos laborales y sugieren la necesidad de elaborar una Carta Social del Mercosur. Esto se

concretará posteriormente en el «Encuentro sobre Relaciones Laborales en el Mercosur», celebrado en Foz de Iguazú en diciembre del mismo año.(10)

La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, a través de su Comisión Sindical del Mercosur se integró activamente a los trabajos de la Subcomisión 11, así como también a otras subcomisiones". Esto mostró su interés en no restringir su participación sólo a los temas laborales, sino también a los económicos y sectoriales.

Los resultados de esta participación, especialmente entre 1992 y 1994, fueron limitados. Las decisiones del Subgrupo(11) -los temas que habían alcanzado consenso - de hecho no fueron normalmente recogidas por los ámbitos superiores del Mercosur y éste tuvo un rol bastante marginal en toda la discusión de la integración y participó muy poco en las resoluciones que fueron adoptándose a nivel general y a nivel político del MERCOSUR (12).

Entrevistas a empleadores, trabajadores y representantes gubernamentales que han participado en diversas instancias laborales confirma lo anterior(13), aunque señalan que la lentitud en el proceso de incorporación de las materias laborales y sociales es algo común en este tipo de procesos(14). Los empleadores consultados y los de gobierno, plantean, por otra parte que hay no sólo una «dimensión social» de la integración, sino también una dimensión económica de lo social, que debe ser considerada.(15).

La lectura de las Actas de la Subcomisión 11, entre marzo de 1992 y septiembre de 1994(16), permiten concluir que los debates se concentraron en la identificación de un conjunto de estudios destinados a construir un diagnóstico de la situación sociolaboral en los países con la cooperación de la OIT. En el intercambio conceptual producido entre las partes se puede observar que estuvieron presentes dos visiones: la visión «laboralista» (los dirigentes sindicales) una visión «económico laboral» (los empleadores y los miembros gubernamentales). Los trabajos de esta subcomisión en esta primera fase pueden ser considerados preparatoria de otra que se iniciará a partir de 1994, en que se ingresará a una fase más propositiva y de mayor convergencia conceptual.

Ella coincide con el PROTOCOLO de OURO PRETO de diciembre de 1994(17). Al mismo tiempo se crea el **Foro Consultivo Económico Social y la COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA**(19).

.Notas

9) De hecho se organizó en 10 subgrupos de trabajo, que atendían materias macroeconómicas y sectoriales vinculadas a las cuestiones de comercio e integración económica.

10) Esta subcomisión tenía carácter tripartito y fue ratificada en Brasilia por el Consejo del Mercado Común en diciembre de 1991.

11) Los sindicalistas se integraron especialmente a las subcomisiones de Política Industrial, Política Agrícola, Política Energética, Política Macroeconómica y Transporte Terrestre-Marítimo.

12) Estas conclusiones se encuentran en el estudio de Alvaro Padrón, quien fuera un activo sindicalista uruguayo en estas instancias. El autor afirma que en las otras comisiones, en que los sindicalistas se integraron, su participación fue marginal, ya que ellos no eran tripartitos. El documento concluye «que la visión de las organizaciones sindicales y de la Coordinadora es de un resultado pobre en cuanto a lo que aspiraba fuera este subgrupo».

13) Falchetti, Roberto y Varela Jacobo. «La integración Regional y su influencia en las Relaciones Laborales». Documento de Investigación F11-2 Programa de Modernización de las Relaciones Laborales en el Uruguay UCUDAL-FOMIN, Montevideo, Septiembre de 1997.

14) Citan el propio caso europeo en el que la maduración de propuestas y su progresiva aplicación ha llevado casi 30 años desde que el Tratado de Roma dio inicio a los primeros pasos de integración económica.

15) Con ello los autores se refieren a los costos económicos de las condiciones de protección social y laboral, los que si no son considerados «pueden llevar a un fracaso del intento integrador, el estructurar un sistema en el papel que a poco tiempo se vuelve ilusorio por no tener en cuenta esa realidad».

16) Aparecen como anexo en el estudio de Falchetti y Varela.
17) Instancia que marca un hito en el proceso de MERCOSUR, pues es la ocasión en que se concuerda la estructura orgánica definitiva de éste y su estatus jurídico internacional.

18) Este fue otro órgano destinado a acompañar dicho proceso, desde la coordinación a nivel de sistema político de cada país.

19) Este fue otro órgano destinado a acompañar dicho proceso, desde la coordinación a nivel de sistema político de cada país.

La cuestión Laboral y Social en el MERCOSUR: Síntesis de un proceso

Con la firma del Protocolo de Ouro Preto, el Mercado Común reestructura los subgrupos de trabajo y el hasta entonces 11, pasa a denominarse 10, adquiriendo el nombre de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

El período anterior a 1994, pese a las evaluaciones pesimistas de los dirigentes sindicales y, en cierta forma, de los empleadores y representantes gubernamentales que participaron en el Subgrupo 11, no es del todo insatisfactorio, si se consideran los hechos que se dieron en ese tiempo y que se sentaron las bases de lo que se avanzaría posteriormente a partir de OURO PRETO, los que se mencionan a continuación.

En primer lugar, en esa fase se identificó un conjunto de temas específicos que constituían materias relevantes para ser consideradas en cualquier instrumento jurídico o socio político que se adoptara a nivel del Mercosur en el campo social o laboral(20).

En segundo lugar, se estableció con el voto conforme de las tres partes (laboral, empleadores y gobiernos), una lista de Convenios de la OIT susceptibles de ser ratificados por los países para establecer un marco común mínimo entre ellos(21).

En tercer lugar se inició la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral(22), la que sirvió de antecedente para la formulación del Protocolo Laboral del Mercosur(23).

Si bien estos avances no se reflejaron en decisiones de los órganos superiores del Mercosur, no cabe duda que crearon un conjunto de hechos y un marco argumental que influyeron en la configuración de una agenda política y social del proceso de integración del MERCOSUR de una naturaleza más precisa que la existente en la firma del Tratado de Asunción. Resulta importante considerar también el papel jugado por la iniciativa de las Centrales Sindicales del Cono Sur en este período, paralelamente a los trabajos de la subcomisión 11, al presentar Cartas a los Presidentes con motivo de las Cumbres de Mandatarios que normalmente acompañaron las reuniones del Consejo del Mercado Común(24).

Entre el 92 y el 94 se registran cuatro cartas: la enviada a los Ministros de Trabajo en la reunión de Foz de Iguazú en diciembre de 1991; la Carta a los Presidentes de diciembre de 1992 (Montevideo), la Carta a los Presidentes del 17 de enero de 1994 (Montevideo) y la Carta a los Presidentes del 17 de diciembre de 1994 (OURO PRETO). De ellas destacan las dos últimas.

La de enero de 1994 tuvo como contenido el proyecto de las Centrales Sindicales sobre la Carta Social o Carta de los Derechos Fundamentales en Materia Laboral. Los sindicalistas plantean aquí su posición sobre lo que, a su juicio, debía contener un documento de esta naturaleza.

La propuesta de las Centrales Sindicales del Mercosur(26) proponía básicamente un Protocolo Laboral, que se agregaría al Tratado de Asunción y consagraría los siguientes derechos laborales:

- Derechos Individuales: libertad de trabajo, igualdad de oportunidades y de trato, prohibición del trabajo infantil, protección del trabajador migrante y condiciones mínimas de trabajo.
- Derechos Colectivos: libertad sindical, negociación colectiva, procedimientos de negociación colectiva internacional, garantías para la constitución de representaciones sindicales en empresas que operan en más de un país.
- Empleo y capacitación profesional: instrumentos de promoción del empleo, programas de formación profesional, certificación ocupacional, reconocimiento de equivalencias, seguro de desempleo u un observatorio de la evolución del empleo.
- Salud y Seguridad en el trabajo: cumplimiento de las normas internacionales al respecto.
- Seguridad Social: aprobación y cumplimiento del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social. Control: Comisiones nacionales tripartitas de control y seguimiento. Constitución de una Comisión Tripartita de Cooperación Laboral facultada para recibir denuncias, solicitar opiniones a una Comisión de Especialistas y elaborar recomendaciones.

Notas

20) Según las Actas del periodo 92-94, no sólo se discutieron las cuestiones relativas a derechos laborales, sino también aquellas relativas a migraciones y la circulación de trabajadores entre países, la seguridad social, la formación profesional, los costos laborales y el empleo, entre otras.

21) Dichos Convenios son básicamente los considerados fundamentales por la OIT (Libertad Sindical, Negociación Colectiva, no discriminación, prohibición del trabajo infantil y abolición del trabajo forzoso).

22) En la Comisión 8 del Subgrupo 11.

23) Este protocolo estuvo a cargo de una comisión ad hoc de la actual Subcomisión I O, y fue aprobado por ésta en Montevideo en noviembre de 1997, siendo presentado al grupo Mercado Común, recomendando que considere su adopción definiendo su estatus jurídico e institucional.

24) Estas cartas tienen el valor de ser portadoras de la visión que los sindicalistas de la subregión tenían sobre la integración, los aspectos sociales y laborales de la misma y acerca de su participación en tal proceso.

25) Esta carta fue el resultado de un trabajo de más de un año entre las centrales sindicales, que contó con el apoyo de la OIT Su propósito era poner de manifiesto un conjunto de temas para ser objeto de búsqueda de consenso con empleadores y gobiernos. El documento presentado quedó situado en el grupo 8 de la Subcomisión 11 para su debate.

26) Para información detallada ver Falchetti y Varela, Op. Cit.

La cuestión Laboral y Social en el MERCOSUR: Síntesis de un proceso

La Carta de Ouro Preto, de diciembre de 1994, tuvo un contenido de propuesta institucional. En ella las Centrales Sindicales ponían énfasis en que la nueva institucionalidad que los gobiernos discutirían para el MERCOSUR recogiera aspectos que no habían estado en el Tratado de Asunción y que correspondía considerar ahora(27).

El enfoque principal de esta Carta señalaba que, en la nueva etapa, se debía contar con mecanismos más democráticos de participación de la sociedad civil y que éstos debían ser no sólo ámbitos técnicos, sino también instancias de debate sociopolítico más amplio. Se plantea la creación de un Foro Económico Social(28), se propone el fortalecimiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta a fin de incorporar con mayor protagonismo a las representaciones políticas de las sociedades; se sugiere la creación, junto a la existente Comisión de Comercio, de la comisión de asuntos sociales y medio ambiente y, otra referida a políticas productivas(29) y, por último, se propone la creación de una Comisión de Magistrados que permita elaborar una interpretación uniforme de las decisiones de los órganos del MERCOSUR, así como para realizar un control de legalidad de las normas.

Salvo el Foro Económico Social, las demás propuestas no fueron acogidas en Ouro Preto. Sin embargo, la Comisión Parlamentaria Conjunta ha ido asumiendo una influencia creciente frente al Consejo del Mercado Común, tal como lo planteaba la Carta de las Centrales Sindicales(30).

Aunque los resultados del período 1992-1994, fueron limitados, en materia de incorporar de manera efectiva la temática laboral y social a las decisiones del Mercosur, los antecedentes demuestran que ese tiempo no fue estéril, ya que permitió abrir el debate, genera puntos de agenda y, en algunos casos, dar lugar a espacios de interés como el Foro Consultivo Económico Social.

A partir de Ouro Preto, se abre una nueva fase para el proceso del Mercosur(31). El Protocolo allí sancionado fue el instrumento jurídico con que se cerró el período de transición y se definió la nueva etapa a seguir. Con este Protocolo se busca resolver las grandes tensiones que marcaron la fase anterior(32).

Esta fase tampoco ha sido fácil. La ratificación del Protocolo de Ouro Preto tardó más de un año en producirse dado que no se lograba que tres de los cuatro países componentes del Mercosur lo hiciesen(33).

En materias laborales y sociales, el aspecto más importante de esta nueva etapa fue la aprobación del Foro Consultivo Económico Social. Esta instancia, representa un espacio de nivel subregional, de composición más amplia y con un alcance mayor que los subgrupos temáticos, al formular las grandes orientaciones para esta área, implementarlas a manera de recomendaciones y ejercer el papel de seguimiento de las

mismas. El Foro contempla también su estructura Secciones Nacionales y un Plenario, que es su órgano superior(34).

La instalación del Foro también fue compleja(35). Debió esperar la ratificación del Protocolo de Ouro Preto por los parlamentos de tres países para iniciar formalmente sus trabajos. Su reglamento fue aprobado en mayo de 1996 por el Grupo Mercado Común ratificado por la X reunión del Consejo del Mercado Común en la reunión de Presidentes en San Luis, Argentina, el 25 de junio de ese año(36).

A nivel nacional en los países miembros del MERCOSUR, se dio una dinámica diferente. Ante la demora en constituir el Foro el nivel subregional, en Uruguay se estableció la Sección Nacional en Noviembre de 1995(37). En Argentina se constituyó el 10 de diciembre de 1995. En Brasil y en Paraguay en Marzo de 1996. Así entonces las secciones nacionales precedieron a la instalación subregional del Foro(38).

Salvo Uruguay, donde la sección nacional del Foro ha logrado establecer relaciones con la sección parlamentaria local de la Comisión Parlamentaria Conjunta subregional y con los negociadores nacionales del Grupo Mercado Común y elaborar un plan y agenda de trabajo, en los demás países la actividad ha sido reducida, concentrándose en la elaboración de reglamentos internos, en la discusión de cómo se amplía su composición y en la preparación de las reuniones subregionales.

Asimismo, la realización de una reunión subregional no fue fácil de implementar. En dos ocasiones ésta debió suspenderse por dificultades de los países, hasta que finalmente en abril de 1996, logró llevarse a cabo la primera sesión preparatoria de un evento subregional en Montevideo y, en mayo, la segunda en Buenos Aires.

En estas reuniones se elaboró los cometidos del Foro, los cuales serían recogidos posteriormente en su reglamento. En síntesis, ellos son los siguientes:

- i. emitir recomendaciones de oficio o a petición del Grupo Mercado Común(39).
- ii. desarrollar actividades y propuestas destinadas a promover la cohesión, así como el progreso económico social de la subregión, en el marco de la creación de un mercado común;
- iii. hacer un seguimiento y análisis de los impactos económico sociales derivados de las políticas de integración tanto a nivel sectorial, nacional como subregional,
- iv. Sugerir las políticas económico sociales y normas derivadas de éstas aplicables al proceso de integración.
- v. llevar adelante estudios y actividades destinadas a identificar problemas y soluciones en materias económico sociales relevantes para el proceso de integración,
- vi. relacionarse con instituciones nacionales e internacionales, públicas o privadas, para el cumplimiento de sus cometidos,

vii.promover la participación de la sociedad civil y su integración al proceso de construcción del MERCOSUR, destacando la dimensión social de este proceso(40).

Posteriormente se realizó una nueva reunión del Foro a nivel subregional a fines de octubre e inicios de noviembre de 1996 en Río de Janeiro en la cual se adoptó una agenda temática prioritaria a ser tratada durante 1997(41).

Este temario se distribuyó por países responsables de las distintas materias consideradas, los cuales, con la colaboración de todas las secciones nacionales deberían entregar un texto elaborado sobre cada temática hacia el 22 de abril de 1997. Actualmente se encuentra en proceso de discusión a nivel nacional y subregional las propuestas surgidas de los documentos producidos por las secciones locales.

Cabe destacar que un conjunto de temas que fueron planteados durante la negociación previa a la selección definitiva y que tenían una relación muy directa con los cometidos del Foro, no fueron incluidos en definitiva. Ellos son: Relaciones Laborales; Normas Nacional y Convenios Internacionales del Trabajo; Seguridad y Salud Laboral; Migraciones; Seguridad Social; Derechos Humanos y Derechos Laborales Fundamentales(42).

Sin embargo, pese a estos aspectos, es claro que el Foro, surgido de Ouro Preto, constituye un resultado concreto que otorga un carácter cualitativamente distinto a la fase que se inicia después de 1994.

La aprobación al nivel del Grupo AdHoc, del ya mencionado Protocolo Socio Laboral del Mercosur(43) representa otro avance de importancia que refuerza el carácter de nueva etapa de estos tres últimos años. En todo caso, hay que tener en cuenta que este documento es sólo una propuesta y que queda por verse el destino que tendrá a nivel de los órganos decisorios del Mercosur.

También debe considerarse que el propio Subgrupo 10, de donde emana esta propuesta, así como otros subgrupos, tuvieron un largo período de inactividad después de Ouro Preto(44).

Todos estos elementos no limitan los avances de esta segunda fase, pero sin duda condicional la velocidad y el ritmo con que éstos se conviertan en políticas asumidas por la institucionalidad del MERCOSUR.

Es pertinente examinar, en este sentido, los contenidos de la propuesta de Protocolo Socio Laboral del Mercosur, pues la envergadura de los temas allí abordados supone necesariamente ir más allá de la formulación declarativa, para que ellos se conviertan en prácticas concretas.

El mencionado Protocolo, considera los siguientes temas que se proponen como derechos fundamentales a ser asumidos por los países:

- Derechos Individuales: Contempla los considerados en los Convenios Fundamentales de la OIT: no discriminación; abolición del trabajo forzoso; prohibición del trabajo infantil (considerando las realidades normativas de cada país). Además incluye derechos de los empleadores: la facultad del empleador de dirigir y organizar su empresa de acuerdo a la legislación y a las prácticas de cada país.
- Derechos Colectivos: Libertad de asociación de los trabajadores y empleadores; libertad sindical, en conformidad a la normativa de cada país; derecho a la Negociación Colectiva; Derecho a huelga; promoción de los procedimientos de solución de conflictos tales como la mediación y conciliación.
- Empleo: Promoción de políticas activas para la creación de empleos productivos y para la protección de la situación de desempleo, en el marco de las legislaciones y políticas nacionales.
- Diálogo Social: Fomento del diálogo tripartito a nivel nacional y subregional(45).

El escenario actual post 1994 perfila con mayor claridad una agenda para los temas sociolaborales que en 1991, así como un cuadro institucional más avanzado para ellos. Los avances logrados en el Subgrupo 11 y posteriormente en el 10, con todas sus dificultades, ha conseguido configurar un planteamiento que se refleja en el acuerdo sobre la importancia de recomendar la ratificación de los Convenios Fundamentales de la OIT y en la propuesta del Protocolo Socio Laboral. A nivel institucional, la constitución nacional y la subregional del Foro Consultivo Económico Social y las relaciones de éste y la Comisión Parlamentaria Conjunta, conforman espacios propicios para desarrollar nuevos avances.

A lo anterior hay que agregar las iniciativas, sobretudo de la Unión Europea, relativas a favorecer con mejores incentivos en materia de preferencias arancelarias a aquellos países en desarrollo que apliquen en sus legislaciones laborales los principios contenidos en los Convenios considerados fundamentales por la OIT(46).

Recientemente en la Conferencia Sindical Iberoamericana, realizada en septiembre de 1998 en Portugal, previamente a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica llevada a cabo en octubre del mismo año en ese mismo país, emitió un Declaración destinada a la mencionada Cumbre, en que ratifica la posición del sindicalismo organizado en la ORITCIOSL respecto a la urgencia de fortalecer conceptual e institucionalmente la dimensión social de los procesos de integración. Particular referencia se hace a la necesidad de introducir los temas sociolaborales en el marco del ALCA a través de un Grupo de Trabajo sobre estos temas, así como a la de reconocer un Foro Sindical que acompañe aquel proceso. De este modo, de alguna manera, las organizaciones sindicales mencionadas están promoviendo modalidades de participación que surgen de la experiencia del MERCOSUR. Seis Tesis sobre los Desafíos de las cuestiones sociolaborales en el MERCOSUR.

Notas

27) El momento era adecuado porque se había instalado una Comisión de Aspectos

Institucionales para la elaboración de un nuevo Protocolo que recogiera esta experiencia y las nuevas necesidades actuales. De hecho en Ouro Preto se trataba de culminar con la etapa de transición con la constitución del Mercosur y superar una gran cantidad de dificultades políticas, institucionales y económicas que habían marcado el proceso desde 1992 hacia adelante. Para una información más elaborada sobre esta materia, ver: Padrón, Alvaro Op. Cit.

28) Propuesta que fue recogida en el nuevo Protocolo, con el mismo nombre, dándole carácter consultivo.

29) Las comisiones son entidades de mayor jerarquía que los subgrupos.

30) Asimismo, esta Comisión ha promovido recientemente, en mayo de 1996 la constitución de un Tribunal de Justicia del Mercosur en una reunión en San Luis, Argentina, idea contenida en la referida Carta.

31) Posteriormente se registran dos cartas más: agosto de /995 y diciembre de 1995, en Asunción y Montevideo respectivamente. En la primera ocasión los presidentes recibieron a la representación de la centrales sindicales y en la segunda fueron recibidos por el Grupo de Mercado Común en pleno. En ambos casos, los sindicalistas hicieron entrega formal de las proposiciones sobre Derechos Fundamentales y aspectos institucionales.

32) En particular, tensiones como los conflictos comerciales relacionados con las fechas límite para que entraran originalmente en vigencia acuerdos arancelarios y otros. Asimismo, estos conflictos tenían que ver con la ausencia de mecanismos claros y sólidos de resolución de controversias y con el estatus de las decisiones tomadas a nivel regional sin la adecuada contraparte de las normativas nacionales.

33) Uruguay y Paraguay lo ratificaron primero y mucho después la Argentina, cuando por la presión del Acuerdo del Mercosur con la Unión Europea, que exigía que esta entidad subregional contara con la personería jurídica que le otorgaba el Protocolo, el parlamento de ese país debió proceder a su ratificación. Brasil está aún pendiente. La dificultad que estaría deteniendo su aprobación se refiere a que el Protocolo de Ouro Preto no solucionaría, satisfactoriamente, la cuestión del equilibrio de poderes entre el Grupo Mercado Común -que es básicamente gubernamental-, y la comisión Parlamentaria Conjunta, en que ésta última aparecería como asesora de la primera y no en igualdad de condiciones.

34) Su ámbito no reemplaza la función técnica de estos subgrupos, que en definitiva serán los que propongan las decisiones específicas a ser asumidas por el Grupo Mercado Común, como ha sido en el caso del reciente Protocolo Sociolaboral del Mercosur

35) Una relación detallada de este proceso en Padrón, Alvaro. Op. Cit.

36) Ello marcó una diferencia con la Comisión de Comercio, también generada en Ouro

Preto, que se instaló de inmediato y dio lugar a decisiones de importancia. Según el estudio de Alvaro Padrón, ya citado, ello reflejó que los gobiernos no tenían una prioridad especial para este tema sociolaboral, ya que en el caso de la Comisión mencionada no se planteó la cuestión de esperar la sanción parlamentaria de Protocolo.

37) Esta sección nacional se creó a instancias de la Comisión Parlamentaria Conjunta, sección uruguaya, la cual actuó cumpliendo una resolución de ese ente Parlamentario subregional tomada en Paraguay con la presencia de las Centrales Sindicales, que instaba a la constitución del Foro.

38) La composición de estas secciones nacionales fue diversa. Mientras en Uruguay y Paraguay conformaron básicamente de manera bipartita (sindicatos y empleadores), en Brasil y Argentina se incluyeron a organizaciones de consumidores.

39) Tales recomendaciones pueden tener relación COII (cuestiones del Mercosur, como con la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros bloques de integración en la región.

40) Asimismo, en las reuniones mencionadas se establecieron contactos en el Comité Económico Social de la Unión Europea, con la OITy con el Centro para la Integración Regional (CEFIR), afín de identificar áreas de cooperación.

41) Esta agenda identificó 33 materias, de las cuales se seleccionaron, a través de una negociación entre los sectores de empleadores, sindicales y de consumidores, seis, que serían abordadas en una primera etapa. Ellas son: ALCA (Area Libre de Comercio de las Américas); Promoción del Empleo; Barreras no arancelarias y trabas burocráticas al comercio intra regional; Políticas de Promoción de Inversiones y de Complementación Productiva orientadas al desarrollo sustentado de la Región; ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración); Código de Defensa del Consumidor.

42) Ello ocurrió, en parte, porque esos temas estaban radicados en el Subgrupo 10 y sobre algunos de ellos ya se había avanzado, como es el caso de las normas básicas de la OIT, o se estaba en proceso de trabajo como en el caso Protocolo Laboral Mercosur Además, el Foro se planteó un nivel temático más global y que recogiera las preocupaciones de sus componentes, más diversos que en el caso del Subgrupo 10. Pero en todo caso más allá de estas razones, hay que notar que el Foro, al menos en sus primeros aprontes a nivel subregional, no parece haber asumido el enfoque de la Dimensión Social de la Integración en su sentido más estricto, sino más bien el de un ámbito de elaboración de recomendaciones sobre el conjunto de los temas de la integración con una orientación más diversificada. Al respecto ver, Padrón, Alvaro. Op. Cit.

43) Que hace parte del Subgrupo 10, en noviembre de 1997, y ha sido presentado al Grupo Mercado Común para su consideración, recomendando que sea aprobado y que

se defina su naturaleza y eficacia jurídica, así como su estatus institucional y sus mecanismos de aplicación.

44) Casi un año tardó el Subgrupo 10 en ser convocado y ahora, en sus dos años de funcionamiento, todavía no resuelve de manera estable su agenda de trabajo y su funcionamiento, aún cuando redujo su ámbito a sólo tres comisiones: Relaciones de Trabajo; Empleo, migraciones y Formación Profesional y; Salud, Seguridad Laboral, Seguridad Social e Inspección del Trabajo.

45) De acuerdo al estudio de Falchetti y Varela, la definición de estos temas del Protocolo fue el fruto de una dilatada negociación, en que la cuestión de los derechos laborales debía recoger tanto los referidos a los trabajadores como a los empleadores y, además, con una referencia permanente a las condiciones institucionales y económico sociales de cada país. El enfoque de esta propuesta se formula en un sentido más amplio que la visión tradicionalmente «pro operario» y avanza hacia una perspectiva en que todos los actores comprometidos buscan garantizar lo que estiman sus prerrogativas, así como preservar sus condiciones nacionales.

46) Ver: Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la aplicación de los regímenes especiales de estímulo a la protección de los derechos laborales y a la protección del medio ambiente. Diario Oficial de las Comunidades Europeas 97/C360/07.

Seis Tesis sobre los Desafíos de las Cuestiones Sociolaborales en el MERCOSUR

1) Fortalezcamos el estatus institucional de los asuntos socio laborales

La experiencia acumulada tanto a nivel del proceso del Mercosur, como la observación de otras regiones, indica que el progreso en el tratamiento de la Dimensión Social de la integración económica, requiere asegurar para ésta un estatus reconocido y claramente definido a nivel de su estructura institucional tanto técnica como decisional.

Lo anterior significa:

- fortalecer el actual Subgrupo 10 en dos sentidos: primero, en cuanto a la jerarquía y diversidad de la representación tripartita. Esto supone que debe incluirse en la parte gubernamental no sólo a personeros del área laboral, sino también, a personeros del ámbito de comercio y de política exterior. Con ello se evita la compartimentalización en el tratamiento de las materias socio laborales, lo que les hace aparecer ajenas a su articulación con los temas económicos y político regionales. También contribuye a que en lo socio laboral los gobiernos maduren puntos de vista asumidos como tales y no solamente como insumos sectoriales. Segundo, las propuestas sociolaborales del Subgrupo 10 deben considerarse materias transversales, complementarias de la agenda de los otros subgrupos propiamente económicos comerciales y políticos. Esto contribuye a una retroalimentación técnica y conceptual que colabore a examinar las iniciativas del

mencionado subgrupo con un mayor número de antecedentes y facilitar su debate posterior a nivel de las instancias decisorias.

Las recomendaciones anteriores tienen antecedentes en el proceso seguido hasta el momento. En el Subgrupo 10 se ha dado en ocasiones la integración de una representación gubernamental como la planteada y, además la parte sindical ha participado en algunos otros subgrupos, aunque como observadores. Estas experiencias debieran ser fortalecidas en el sentido antes planteado.

- Fortalecer el Foro Consultivo Económico Social, tanto a nivel de países como subregional. Parece importante que en el espacio nacional se de importancia a las secciones locales como instancias estables de diálogo social, dado que en los países tales ámbitos normalmente no existen o son muy precarios. Ello debería asegurar que las cuestiones de la integración y de sus efectos sobre la vida laboral y social adquieran el grado de divulgación, conocimiento e interés necesario para que la sociedad civil se involucre en el proceso. Lo anterior probablemente requiere una clarificación hasta ahora no existente a nivel institucional: la vigencia y reconocimiento de las secciones nacionales como entes permanentes, con capacidad para elaborar y formular planteamientos que sean recogidos al nivel del Foro subregional. Estos foros locales también pueden establecer relaciones sistemáticas de consulta con las otras instancias nacionales partícipes de las negociaciones y de la toma de decisiones del Mercosur.

Adicionalmente, es importante plantearse que el Foro, ya que ha sido concebido como un espacio de la sociedad civil, aplique efectivamente el criterio de no limitarse a la fórmula puramente tripartita. En este sentido la incorporación de otros actores sociales puede contribuir sin duda a enriquecer sus debates y aportes al proceso del MERCOSUR. Pero, sobretodo debiera darse importancia a buscar las formas más adecuadas de representación de los sectores más débiles y excluidos, que normalmente no se encuentran incorporados en la fórmula tripartita. Ello supone dar importancia a entidades que se encuentran vinculadas con estos sectores y que trabajan en su favor. Organizaciones no gubernamentales, a nivel nacional y local en cada país pueden jugar un papel relevante en el sentido antes mencionado. Asimismo, divulgar informaciones, de la manera más amplia posible, a través de los medios de comunicación y organizar eventos públicos con una cobertura abierta a todos los sectores, puede también contribuir a que aquellos situados en posiciones de mayor exclusión social, económica y cultural puedan acceder a los debates o por lo menos adquirirla información básica respecto de los temas y materias que aborde el Foro.

- Promover, siguiendo la experiencia del Uruguay, una relación reconocida entre el Foro consultivo y la Comisión Parlamentaria Conjunta, a nivel subregional y nacional. Con ello, la sociedad civil y el sistema político puedan conjugar esfuerzos y configurar agendas debatidas social y políticamente. Así, se evitaría la mencionada tendencia a la compartimentalización de las materias y se favorecerían prácticas de persuasión mutuas.

Debemos impulsar una red de relaciones institucionales que genere procesos de retroalimentación entre las dimensiones social, política y económico comercial.

Este proceso de fortalecimiento del estatus institucional y conceptual de la dimensión social de la integración debe considerar siempre que su velocidad y profundidad dependerán en parte muy importante del que le sea otorgado a nivel nacional. Esto es, que lo que resulte en el plano subregional será de manera muy principal consecuencia de lo que seamos capaces de hacer a nivel de nuestros países. Si en el ámbito nacional los actores políticos y sociales no concurren con fuerza a elevar el nivel de los temas sociales y laborales como factor central de sus políticas y estrategias de desarrollo, difícilmente será en el espacio subregional donde tal jerarquía les sea otorgada. Lo anterior no implica que el debate internacional no pueda y deba crear condiciones para que los países avancen en el sentido buscado, pero es claro que se requiere un escenario nacional sensible a la dimensión laboral y social del desarrollo para que esta influencia se refuerce y revierta en políticas efectivas y no declarativas en el espacio del MERCOSUR. Las «lógicas nacionales» son así en buena medida precondition de las lógicas regionales.

No hay que olvidar, por otra parte, que la dimensión social requiere ser trabajada como un concepto que supone articulaciones diversas, al nivel nacional y regional, como ya se dijo, pero también al nivel multilateral y mundial. En efecto, los temas sociales y laborales, como los económicos y comerciales, involucran una compleja red de acuerdos en el marco de globalización en que nos encontramos insertos. Los efectos de las decisiones en cualquiera de esas esferas no se constriñen al campo de una región o subregión, sino que, cada vez más, implican consecuencias en las relaciones de los grupos regionales y subregionales con el conjunto de los ordenamientos internacionales en materia económica y social.

**Seis Tesis sobre los Desafíos
de las Cuestiones Sociolaborales en el MERCOSUR
2) Diseñemos las políticas vinculadas a 1a Dimensión Social de la Integración
como un proceso progresivo y armónico con las políticas económicas y
comerciales.**

La experiencia internacional muestra también que la eficacia de las políticas sociolaborales no se plasma en decisiones concretas y asumidas por los países sólo a partir de instrumentos declarativos que consagren principios sociales y laborales expresados en protocolos o cartas sociales. Tales instrumentos son indispensables como base para fundamentar compromisos de los países, pero su aplicación y operalización concreta requiere seguir el ritmo y velocidad del conjunto del proceso de integración. Ello es así porque el tipo de soluciones que se adopten para las cuestiones comerciales y económicas que deben ser resueltas desde ahora hasta el 2001 y 2006, de acuerdo a los plazos adoptados en Ouro Preto, constituirán datos fundamentales que deben ser considerados atentamente a la hora de plantearse materias tan relevantes como las referidas a las opciones entre «aproximaciones» de las normativas laborales entre los países hasta la «homologación» o «estandarización» de las mismas. Lo más probable es que en la práctica se deban aplicar una variedad de modalidades

en el marco de este continuo, según el tipo e importancia de los efectos que ellas puedan producir en las condiciones de competitividad de los países, considerando la naturaleza de las decisiones tomadas en el campo comercial y económico.

Debe evitarse, en consecuencia, que instrumentos globales en materia socio laboral, como los mencionados Protocolos o Cartas Sociales se conviertan en declaraciones desfasadas de las realidades concretas de la integración comercial y económica y su evolución, poniendo en riesgo su eficacia. Siguiendo esta tesis, la propuesta de un Protocolo Complementario en materia Laboral y Social al tratado de Asunción, que ha sido sugerido por los sindicalistas así como por algunos gobiernos y empleadores, debería concentrarse en un «núcleo básico» de principios y recomendaciones de carácter fundamental que pueda ser recogido por todos los países, pero dejando abierto un proceso posterior, en que dichos planteamientos vayan adquiriendo formulaciones precisas de acuerdo a los criterios de progresividad antes enunciados.

La proposición del Protocolo Laboral del Mercosur elaborada en 1997 por el Subgrupo 10 abona la tesis aquí sostenida al caracterizar la propuesta como «abierta y dinámica» y como objetivo de diálogo.

3) Asumamos que las realidades nacionales no se diluyen por los procesos de integración.

La evidencia de otras regiones nos enseña que los procesos de integración encuentran recurrentemente condicionamientos por las características propias de cada sociedad. Ellas derivan no sólo en sus diferentes niveles de desarrollo relativo, sino también de sus culturas sociales y políticas, así como de la fuerza de sus identidades nacionales. Tales factores no deben ser olvidados al momento de proponer principios e instrumentos en materia sociolaboral. Tal como ocurre con los debates sobre las materias económico comerciales, en este otro plano, las «condiciones nacionales» juegan un papel importante. Cada país dispone de una experiencia institucional particular en materia laboral y social que se origina en sus procesos históricos, políticos, económicos y sociales particulares. Sólo por citar un ejemplo específico, la cultura laboral en Uruguay está marcada por un fuerte principio de «autonomía social de las partes», en tanto que Brasil y Argentina exhiben experiencias de mayor regulación heterónoma. En unos casos encontramos prácticas de tipo más centralizado en la negociación colectiva y en otras más descentralizado. Igualmente, se dan realidades tecnológicas de muy diverso nivel entre los países, así como de calificación de la fuerza laboral y de funcionamiento distinto de los mercados de trabajo y su composición.

La adopción de principios comunes fundamentales que informen la institucionalidad laboral y social debieran consultar estas diferencias y admitir que la estandarización normativa que se propone en ciertas ocasiones, no es necesariamente un concepto aplicable de manera «integradora» y que puede jugar incluso negativamente, en ciertos casos, respecto de las condiciones de equidad en que se realice la integración. Una forma de «dumping social» puede darse incluso entre países cuando la

estandarización, que parece un objetivo necesario al equilibrio, no reconoce los efectos locales que puede generar sobre el empleo y las adecuaciones a la competitividad.

Por otra parte, hay que considerar también que existe heterogeneidad entre sectores económicos en materia de la institucionalidad laboral que los regula, al interior de un mismo país, por lo que ciertas normas comunes pueden ser aplicadas en distintos países en que existen correspondencias transversales entre realidades sectoriales, pero que ellas no son necesariamente válidas para el conjunto de los sectores.

Las condiciones nacionales deben ser consideradas con la mayor atención y deben constituir un criterio esencial para ajustar las políticas de armonización o estandarización a las capacidades de los países de asumirlas, aceptando incluso que podrán subsistir ámbitos importantes en que por un largo tiempo las normas y prácticas nacionales tendrán una vigencia no reducible a la armonización o a la estandarización .

En todo caso, el tema de la estandarización o armonización debe ser objeto de observación permanente, pues las condiciones pueden ir cambiando a la medida que avanza el proceso de integración y sus resultados. De manera que lo que en un momento puede merecer un tipo de tratamiento diversificado, de acuerdo a las realidades nacionales de productividad y nivel tecnológico, puede en otra etapa ser objeto de un mayor grado de homologación.

Seis Tesis sobre los Desafíos de las Cuestiones Sociolaborales en el MERCOSUR

4) Promovamos la Concertación y el Diálogo social y político como un método para desarrollar convicciones que fortalezcan la Dimensión Social de la integración.

La adopción de principios y políticas fundamentales que orienten y aseguren la vigencia de una concepción de equidad y justicia. y por tanto de un progreso humanista para nuestras sociedades en el marco de los proceso de integración, debe ser el resultado de un sólido acuerdo social, político y cultural. Si bien existen principios doctrinales básicos en los cuales fundar la exigencia de una dimensión social de la integración, la historia nos muestra que ellos requieren concretarse al nivel de instituciones y normas que los expresen, a través del Diálogo Social. Esto supone que, más allá de los debates en el seno del ordenamiento interno del Mercosur, es necesario abrir la cuestión social y laboral a espacios más amplios de discusión en los países, con el propósito de construir una conciencia a nivel de la sociedad sobre la relevancia de tal cuestión, de manera tal que se generen convicciones en ella capaces de sustentar en el largo plazo los compromisos que se adquieran. La configuración de estos acuerdos sociales debiera fundarse en la consideración del contexto internacional y no sólo subregional, ya que en ese marco más amplio pueden encontrarse fuentes de importancia originadas en la reflexión surgida de experiencias de más larga trayectoria, como la europea y otras, que están arribando a conclusiones significativas sobre la

necesidad de construir «confianzas sociales básicas» como sustento de los procesos sociales y económicos, las cuales emergen de la prioridad otorgada a nuevos «contratos sociales» de largo plazo entre actores con intereses diversos. Conviene volver a insistir aquí en la exigencia que el Diálogo Social incluya fórmulas más amplias que el tripartismo, concediendo especial atención a la participación de los sectores que se encuentran en condición de mayor marginalidad y con una representación escasa o inexistente.

5) Impulsemos políticas destinadas a fortalecer a los actores sociales a fin de garantizar su papel protagónico en el proceso de integración.

En particular el sindicalismo a nivel nacional y subregional. La posibilidad de construir acuerdos sociales y políticos de largo alcance, en contenido y en temporalidad, requiere como condición que los actores sociales estén en capacidad de asumir tal desafío: Para ello, tres cuestiones parecen básicas a nivel subregional y nacional: primero, la existencia de una institucionalidad que asegure su existencia, reconocimiento, promoción y desarrollo; segundo, el impulso de una cultura política que otorgue la prioridad necesaria a la sociedad civil organizada como espacio de generación de posiciones que requieren ser consideradas al momento de la formación de decisiones y políticas públicas y; tercero, el reconocimiento que la gobernabilidad de los acuerdos sociales, como los que supone la integración, depende en muy importante medida de la convicción que la sociedad organizada tenga sobre aquellos.

En particular, lo anterior es relevante respecto del sindicalismo, pues este actor es uno de los más directamente involucrados en los temas de la integración en cuanto agente representante y representativo de los trabajadores.

Con todo, el fortalecimiento de actores para el diálogo no puede agotarse en el sindicalismo, el empresariado y los gobiernos. Resulta de importancia que estos tres actores asuman también la promoción de otros agentes sociales, busquen incorporarlos en sus debates y diseñen formas de participación y representación que faciliten su autonomía cuanto ello sea posible. Un ejemplo de ello son las llamadas MYPES (medianas y pequeñas empresas) en el caso del sector empresarial. Asimismo, están los trabajadores de este mismo sector. Las comunidades regionales y nativas deben también ser consideradas. La cuestión de la representación de las mujeres y los jóvenes a todos los niveles es sin duda uno de los aspectos de mayor relevancia que debe ser enfrentada.

6) Aseguremos la rigurosa observancia de la Declaración de las autoridades del Mercosur en relación a que la existencia de regímenes democráticos en los países miembros y su fortalecimiento constituyen una condición para la integración.

No cabe duda que son los sistemas políticos democráticos los que ofrecen las condiciones institucionales, políticas y culturales para que los procesos de integración se desarrollen en un contexto favorable para construir acuerdos sociales y políticos sólidos sobre tales procesos. La experiencia europea y otras así lo demuestran. En

consecuencia, se trata de fortalecer no sólo los aspectos institucionales de los regímenes democráticos, de por sí fundamentales, sino también extender el alcance de la declaración antes mencionada a la democratización de la vida económica y social. Ello significa que la dimensión participativa de la sociedad debe ser impulsada tanto como soporte de la propia institucionalidad política democrática, así como contraparte y contrapeso de la acción estatal y política. Ello es válido no únicamente para el debate de los procesos de integración, sino como una regla general de la madurez democrática de las sociedades.

Se trata, en consecuencia de impulsar con fuerza el debate sobre la relación vinculante entre integración y democracia en su sentido más amplio en el seno del sistema político. Parece claro que subsiste en este ámbito un déficit que es urgente enmendar.

Seis Políticas para operacionalizar las Tesis enunciadas.

1) La institucionalidad de los asuntos sociolaborales requiere acentuar dos principios: 1a cooperación y el seguimiento de los acuerdos.

La cooperación

Se refiere a establecer mecanismos permanentes de intercambio entre los gobiernos y entre los actores sociales y políticos de los países que permita beneficiar: se de las experiencias de cada uno con la finalidad de colaborar en la superación de las insuficiencias institucionales, normativas y prácticas en materia laboral y social. Se trata que las innovaciones exitosas sean divulgadas y que aquellas que se han verificado como negativas sean evitadas. Para ello es recomendable establecer instancias regulares de consulta, información y evaluación de las políticas que se implementan en cada país. Esta política debe buscar privilegiar la colaboración como fórmula preventiva a la aplicación de sanciones, las cuales no siempre resultan eficaces y además son resistidas.

El Seguimiento

Se refiere a concordar en los mecanismos más adecuados que permitan disponer de un «observatorio» del proceso de implementación de los acuerdos. La observación permanente debiera ser un procedimiento que anteceda a la utilización de los instrumentos jurídicos de solución de controversias, los cuales a menudo son complejos y de difícil operacionalización.

2) La Armonización de 1a dimensión social con las materias económicas y comerciales de la integración supone identificar áreas en que es posible establecer condiciones laborales básicas exigibles que sean acordes con la competitividad de los países.

En este campo pueden mencionarse tres áreas principales de política: El papel del Estado como responsable del cumplimiento de la legislación nacional. Se refiere a la exigencia de fortalecer las agencias públicas de fiscalización de las normas laborales vigentes. El propósito es evitar la competencia desleal basada en la no observancia de las regulaciones y en la inexistencia de sanciones efectivas. Condiciones de Trabajo y Empleo acordes con los Convenios Internacionales considerados fundamentales para la OIT (29, 87, 98, 100, 105, 111 y 138). Se refiere a

que las legislaciones nacionales contengan o incorporen estas normas en todos los países, a través de formulaciones que, pudiendo ser diversas, acojan lo esencial de los postulados que derivan de tales Convenios.

Normas de Seguridad Social que aseguren la cobertura de los sectores involucrados en los acuerdos económicos y comerciales. Se refiere a garantizar que los costos laborales de tales sectores no basen su competitividad en la ausencia de protección social mínima. En particular debe ser enfrentado el tema de los trabajadores que desempeñan actividades bajo formas contractuales eventuales o transitorias, así como aquellos sometidos a regímenes de subcontratación, trabajo a domicilio y otras modalidades semejantes, todas las cuales tienden a extenderse en la subregión, encontrándose a menudo desprovistas de protección social. También incluye la consideración de mecanismos que consideren el acceso y continuidad a la seguridad social de los trabajadores que circulan entre países miembros del mercado subregional. En esta materia hay que considerar que las políticas que se apliquen deben tener en cuenta que no hay «un» sólo modelo de integración. Como lo ha señalado Alvaro Padrón en el documento «Los Aportes del Prosur al Debate Sindical en el Mercosur» (Octubre, 1998, Seminario de la Fundación Ebert en Santiago de Chile), se puede ir desde una simple unión aduanera, hasta un mercado común e, incluso, hasta formas de unión política. El nivel que alcance o vaya alcanzando el proceso de integración tendrá entonces particular importancia respecto también del nivel de las políticas que se implementen y su grado de armonización. De modo entonces, que resulta razonable plantearse que no se trata simplemente de estandarizar normas o legislaciones, sino que ello requiere situarse en el contexto de desarrollo que vaya alcanzando la integración. Naturalmente, como se ha dicho, un conjunto básico de compromisos como los señalados al inicio de este punto debieran siempre ser adoptados, pero otorgándoles la posibilidad de ir perfeccionándose a medida que se alcanzan mayores grados de avance en la esfera económica y política.

3) La consideración de las realidades nacionales implica considerar una metodología que evalúe resultados y no solo simetría de cuerpos normativos e institucionales.

Se trata de evitar la ilusión que una política de armonización o estandarización de normas garantiza por sí sola resultados de equiparidad en las condiciones laborales de los países. La heterogeneidad de las situaciones nacionales es un dato que se refleja a menudo en la diferencia de sus modalidades de relaciones colectivas e individuales de trabajo, así como en sus instituciones públicas y privadas vinculadas a las áreas laborales. Una política eficiente debiera recurrir a criterios de evaluación de los resultados logrados en materia de condiciones de trabajo e ingresos vinculados a la productividad. Igualmente debiera observar los progresos en cuanto a la libertad sindical, negociación colectiva, acceso a capacitación y formación profesional y a la eficacia de los mecanismos de protección frente a la movilidad laboral y el desempleo. En este ámbito vale la pena considerar que la Negociación Colectiva, si ella se encuentra adecuadamente protegida y si los actores que participan de la misma disponen de un grado razonable de equilibrio entre ellos, puede ser un instrumento con gran potencialidad para la generación de regulaciones en materia de condiciones de

trabajo y empleo que respondan a las realidades nacionales, considerando las particularidades de los trabajadores y de las empresas. De esta forma, podría lograrse una virtuosa articulación entre normas heterónomas, que aseguren principios fundamentales reconocidos por todos los países y formulaciones autónomas específicas de los mismos surgidas de la práctica de los propios actores de las relaciones laborales. Así concebido, el tema de la armonización normativa puede conciliar sus varias dimensiones (heterónomas y autónomas) y considerar el criterio de evaluar resultados más que sólo comparar textos jurídicos.

4) Promover el Diálogo y la Concertación Social requieren políticas activas del Estado y de los actores sociales y políticos.

En este campo se trata de impulsar al nivel nacional y supranacional acciones destinadas a generar instancias de interlocución que examinen la aplicación práctica de los principios y acuerdos que se establezcan en el marco subregional. Se trata de evitar que las formulaciones jurídicas y políticas de carácter macro carezcan de una metodología concertada de aplicación tanto en cuanto a sus contenidos como especialmente en cuanto a sus ritmos y grados de profundidad. La ausencia de políticas de concertación en este ámbito puede hacer que los principios y acuerdos permanezcan como recomendaciones de difícil aplicación sino son objeto de un proceso detenido y riguroso de examen por las partes concernidas.

Al nivel supranacional pueden incluso considerarse como formas de diálogo social mecanismos de negociación entre organizaciones de empleadores y organizaciones sindicales sobre materias que puedan considerarse pertinentes de ser abordadas a ese nivel. Probablemente en ciertos sectores de actividad en que operan empresas transnacionales pueda encontrarse puntos de agenda de interés común que sean objeto de tales negociaciones.

5) Fortalecer a los actores sociales requiere políticas públicas específicas.

En esta área existe una responsabilidad de los propios actores sociales en primer lugar. Sin embargo, ello no puede llevar a una prescindencia de los gobiernos respecto del objetivo de promover y fortalecer a tales actores. En particular respecto del sindicalismo tres políticas parecen básicas: la primera, garantizar la observancia de los principios fundamentales de libertad sindical y negociación; la segunda, contribuir a generar mecanismos y recursos orientados a elevar la capacidad técnica de las organizaciones laborales y sus dirigentes en todas aquellas materias en que deban emitir posiciones en el marco de la agenda de integración subregional y sus consecuencias y, tercero, asegurar la incorporación de representaciones laborales al más alto nivel, no sólo en las instancias formales del Mercosur, sino en el conjunto de actividades intergubernamentales, así como en el sector privado nacional y subregional que se desarrollan paralela y complementariamente a la agenda del mercado común del sur.

6) Asegurar la observancia de la institucionalidad democrática supone impulsar instancias participativas.

Constituye también un área de responsabilidad de los gobiernos promover la instalación de instancias que vayan desde el nivel informativo y consultivo, hasta el de

elaboración de decisiones, en las cuales los diversos actores sociales puedan manifestar sus posiciones y contribuir a la formación de políticas públicas cuando ello corresponda. Estas instancias pueden ser desde convencionales, hasta formalmente establecidas por ley u otra forma de ratificación oficial, según la tradición y realidad de cada país. Ello puede también tener existencia a nivel subregional. Esto debe ser un proceso progresivo y requiere examinar la experiencia de otros países y regiones, a fin de evitar las burocracias y el riesgo de institucionalidades puramente formales. Lo esencial de estas políticas es abrir un sistema contrabalance o contraparte a la acción gubernamental, no para paralizarla o limitar su soberanía, sino para fortalecer sus lazos con la comunidad nacional y colaborar así a la credibilidad y confianza en las políticas públicas, lo que es una base social imprescindible de la democracia política.