

**Políticas Públicas de Trabalho e  
Renda na América Latina e no Caribe**

**Processos de integração supranacional  
e articulação de políticas públicas**

**Tomo I**

**2003**



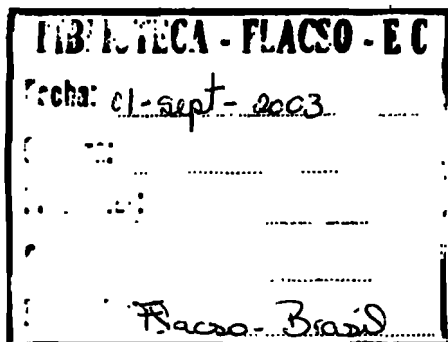
**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais  
Sede Acadêmica Brasil**

SCN • Quadra 06 • Bloco A, salas 607/609/610 • Ed. Venâncio 3000  
CEP: 70165-970 Brasília-DF • Brasil  
Telefax: 55 (61) 328-6341 / 328-1369  
E-mail: flabras@zaz.com.br  
www.flacso.org.br

**Programa: Co-Edições  
Convênio: ABC/MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2002)**

**Coleção:  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO, E  
GERAÇÃO DE RENDA**

**Edição:  
Abaré Editorial**  
SCS, Quadra 6 – Bloco A – Edifício Presidente – salas 305/307/309  
tel. (61) 321-3363 – fax. (61) 223-5702  
e-mail: diretoria@editorialabaré.com.br



# Sumário

## **Tomo I – Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas**

### **Apresentação da Coleção**

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda <i>Ayrton Fausto</i> . . . . .	9
--	---

### **Introdução**

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda <i>Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Sílvia Yamoulas</i> . . . . .	27
---	----

### **Palavras dos representantes das instituições organizadoras**

<i>Osmar Chobfi</i> . . . . .	49
<i>Guillermo Campero</i> . . . . .	52
<i>Nassim Mebedff</i> (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) . . . . .	54
<i>Pedro Daniel Weinberg</i> . . . . .	66

## **Parte I: Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas**

Articulação de políticas públicas sociais e políticas econômicas nos processos de integração supranacional <i>Renato Baumann</i> . . . . .	74
--	----

Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional desde uma perspectiva política, com ênfase no Mercosul <i>Guy de Almeida</i> . . . . .	95
--	----

Integração supranacional, mulheres e mercado de trabalho <i>Sílvia Cristina Yamoulas</i> . . . . .	125
---	-----

Globalização, mercados de trabalho urbanos e rurais e políticas públicas <i>Juarez Rubens Brandão Lopes</i> . . . . .	166
---	-----

Impacto del mercado laboral en la pobreza. El caso de Chile  
*Arturo León B. e Ernesto Espíndola A.* . . . . . **188**

Alternativas possíveis para a articulação de políticas públicas, com ênfase  
nas políticas públicas de trabalho e renda de assistência social no Brasil  
*Carmen Guimarães Mehedff.* . . . . . **218**

## **Parte II: Formação profissional e integração regional**

Formación profesional, productividad y trabajo decente  
*Fernando Casanova* . . . . . **234**

Educação Profissional na América Latina: Brasil, Argentina e Chile.  
*Luiz Antônio Cunha* . . . . . **263**

## **Parte III: A harmonização das políticas públicas de trabalho nas experiências de integração supranacional em curso: UE, TLCAN(Nafta) e Mercosul**

Potencialidades y límites de los procesos de integración regional  
y de la armonización de políticas sociales – MERCOSUR  
*Maria Carmen Ferreira Harreguy* . . . . . **340**

Coordinación de las políticas públicas de trabajo en la Unión Europea  
*Javier Ferrer Dufol* . . . . . **406**

La experiencia del ACLAN: posiciones de los sindicatos  
*Graciela Bensusán* . . . . . **434**

La dimensión laboral en los procesos de  
integración económica – Unión Europea, MERCOSUR y  
Tratado de Libre Comercio de América del Norte  
*Norma Samaniego* . . . . . **472**

## **Parte IV: Estudos comparados e integração supranacional**

La dimensión laboral en los procesos de  
integración: TLCAN-MERCOSUR  
*Graciela Bensusán e Landy Sanchez* . . . . . **514**

A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos  
de integração supranacional: desafio para as Ciências Sociais  
*Marcela Pronko* . . . . . **573**

# **Tomo II – Harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários**

## **Apresentação da Coleção**

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda <i>Ayrton Fausto</i> . . . . .	<b>9</b>
--	----------

## **Introdução**

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda <i>Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Silvia Yamoulas</i> . . . . .	<b>27</b>
--	-----------

## **Parte V: A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários**

### **Governos**

Los procesos de integración: aspectos políticos y laborales <i>Guillermo Campero – Asesor Especial del Presidente de la República de Chile</i> . . . . .	<b>50</b>
---	-----------

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva do governo brasileiro <i>Eduardo Paes Saboia – MRE-Brasil</i> . . . . .	<b>71</b>
---	-----------

Comentários e Debate <i>Pedro Galin – MTESS-Argentina</i> . . . . .	<b>79</b>
--	-----------

### **Trabalhadores**

La armonización de las políticas públicas laborales en el MERCOSUR según la perspectiva de los trabajadores: una aproximación al tema <i>Julio Godio – Instituto del Mundo del Trabajo-Argentina</i> . . . . .	<b>95</b>
---	-----------

Comentários <i>Álvaro Padrón – CCSCS – Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur; Carmen Lúcia Evangelho Lopes – Força Sindical – Brasil; Eduardo Pereyra – PIT-CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores– Uruguay; Luiz Antônio Souza da Silva – CUT– Central Única dos Trabalhadores – Brasil; Oscar Nieva – CGT – Confederación General del Trabajo – Argentina; Pedro Parra Gaona – CNT – Confederación Nacional del Trabajo – Paraguai; Valdir Vicente de Barros – CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores – Brasil</i> . . . . .	<b>179</b>
---	------------

## **Empresários**

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul  
segundo a perspectiva dos empresários (transcrição)

*Simone Saisse Lopes – CNI-Brasil* . . . . . **206**

### **Comentários e Debate**

*Enrique Mantilla* – UIA – Unión Industrial Argentina – Argentina;  
*José Sanchez Herrero* – Feprinco– Federación de la Producción, la  
Industria y el Comercio – Paraguai; *Miguel Oliveros* – CIU – Cámara  
de Indústrias de Uruguay – Uruguai . . . . . **224**

## **Anexos:**

**Anexo 1: Declaração Sociolaboral do Mercosul** . . . . . **238**

**Anexo 2: Regulamento Interno da Comissão  
Sociolaboral do Mercosul** . . . . . **247**

**Anexo 3: Protocolo de Ushuaia** . . . . . **255**

**Anexo 4: Agenda do evento** . . . . . **258**

**Anexo 5: Lista de participantes** . . . . . **263**

**Anexo 6: Abreviaturas e Siglas** . . . . . **268**

## Parte III

# **A harmonização das políticas públicas de trabalho nas experiências de integração supranacional em curso: UE, TLCAN (Nafta) e Mercosul**

*Expositores:*

*Maria Carmen Ferreira*

*Javier Ferrer Dufol*

*Graciela Bensusán*

*Norma Samaniego*

# Potencialidades y límites de los procesos de integración regional y de la armonización de políticas sociales – MERCOSUR

*Maria Carmen Ferreira Harreguy*

## **I) Introducción**

La creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros plenos – y actualmente Bolivia y Chile como miembros asociados – ha sido uno de los eventos más significativos de los últimos años en América Latina. En él se concentran importantes fuerzas productivas y sociales con alto grado de actividad económica e intercambio comercial por el considerable desarrollo industrial, la concentración de población y las características de sus mercados de trabajo.

La integración regional es un proceso dinámico y multidimensional que si bien comienza enfatizando los aspectos comerciales y económicos, rápidamente produce efectos en todas las áreas sociales.

Las nuevas reglas que se van creando referidas tanto al comercio intrarregional como con terceros países, van produciendo múltiples cambios, creando problemas y beneficios en todas las áreas que hacen a la sociedad en su conjunto: laborales, culturales, políticas, sociales, productivas.

Dichas repercusiones determinan la necesidad de crear instituciones que las atiendan y que desarrollen determinadas actividades para disminuir los efectos negativos que se van generando,



solucionar los problemas nuevos a medida que van apareciendo, fomentar y potenciar los aspectos e impactos positivos y, en definitiva, afianzar el proceso iniciado mediante la necesaria profundización de la integración en todos los ámbitos.

Si bien en un principio el MERCOSUR se abocó a los aspectos específicamente económicos de la integración, muy prontamente se tomó conciencia de la necesidad de fomentar la creación de un espacio sociolaboral de la integración.

Esta ineludible “dimensión social de la integración” a su vez determina la necesidad de dotar al proceso de integración de una institucionalidad más compleja, con órganos especializados en la materia, de carácter técnico algunos y de impulso político otros, donde además sean oídos, participen e interactúen todos esos actores del mundo laboral.

En el proceso de creación de ese espacio social del MERCOSUR, pueden señalarse dos períodos claramente diferenciados: un primer período de génesis de incipientes políticas convergentes en materia social, que se extiende desde la firma del Tratado de Asunción hasta diciembre de 1994 y un segundo período de afianzamiento o consolidación de las mismas que continúa al día de hoy.

## **II) El tratado de asuncion**

Con la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, los cuatro países signatarios asumieron el compromiso de constituir un Mercado Común que debería estar conformado al 31 de diciembre de 1994.

El Tratado que dio origen al MERCOSUR constituye en lo esencial un Tratado marco que establece el proceso hacia la conformación y consolidación de un mercado común.

Dicho Tratado estableció las bases para ese proceso gradual de transición que regiría desde su entrada en vigencia y hasta el 31 de diciembre de 1994 cuando se establecerían su estructura institucional definitiva, las atribuciones de sus órganos y su sistema de adopción de decisiones.

Para este período de transición, el Tratado estableció ambiciosos objetivos generales a cumplir en sus primeros cuatro años de vigencia:

- 1) La eliminación progresiva, lineal y automática de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias que gravaran el comercio intrarregional.

- 2) El establecimiento de un arancel externo común para el comercio con los terceros países y la adopción de una política internacional común con relación a terceros países o agrupaciones de Estados.
- 3) La implantación de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países.
- 4) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte: en materia de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones y otras que aseguren condiciones adecuadas de competencia.
- 5) La armonización de sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Para dar cumplimiento a esos objetivos el Tratado establece una estructura orgánica provisoria que deja la administración y ejecución del Tratado y de los acuerdos y resoluciones específicas que se adopten en su marco jurídico a cargo de dos órganos: Consejo Mercado Común y Grupo Mercado Común, que actúan por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte.

El Consejo Mercado Común (CMC) es el órgano superior y tiene a su cargo la toma de decisiones y la conducción política del proceso de integración. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y por lo menos dos veces al año debe sesionar con la presencia de los Jefes de Estado de los cuatro países miembros.

El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo, con facultades de iniciativa y al que corresponde proponer las medidas necesarias para dar cumplimiento a las decisiones adoptadas por el Consejo. Está integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas y de los Bancos Centrales de los 4 países miembros, pudiendo según los casos convocar al sector privado.

Asimismo el Tratado encomendó al Grupo Mercado Común, la instalación de 10 Subgrupos de Trabajo, a efectos de coordinar las políticas económicas y sectoriales.

Dentro de los Subgrupos establecidos expresamente por el Anexo V del Tratado de Asunción no estaba previsto un subgrupo especial para la coordinación de políticas en el área sociolaboral.

### III) La aparición de la dimensión sociolaboral

Con frecuencia se señala que el Tratado de Asunción no contiene casi referencias a objetivos sociales ni hace mención a temas laborales, salvo una referencia accesoria al empleo al regularse las cláusulas de salvaguardias a regir durante este primer período de transición.

Sin embargo el Preámbulo del Tratado de Asunción, de importancia relevante al momento de interpretar el mismo, da pautas rectoras sobre las que se sustentan los objetivos del acuerdo, señalando como fines últimos del proceso de integración iniciado “acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”, “mejorar las condiciones de vida de sus habitantes” y “lograr una unión más estrecha entre sus pueblos”.

La falta de referencias específicas al campo social y la carencia de previsiones referidas a políticas sociales y laborales, así como de órganos especializados en estas áreas, de ningún modo podía significar que el tema quedara olvidado o pospuesto en la agenda de negociaciones y es así que antes de transcurridos dos meses de la firma del Tratado de Asunción, los Ministros de Trabajo de los cuatro países, reunidos en Montevideo en mayo de 1991 suscribieron una Declaración de particular trascendencia, que fue el impulso para el desarrollo futuro de la dimensión sociolaboral del MERCOSUR.

En esa Declaración de los Ministros de Trabajo se establecen las bases para una futura política social de carácter regional, al señalarse la necesidad de:

- I) Atender los aspectos laborales y sociales del MERCOSUR para asegurar que el proceso de integración venga acompañado de un efectivo mejoramiento en las condiciones de trabajo en los cuatro países.
- II) Promover la creación de subgrupos de trabajo con el cometido de avanzar en el estudio de las materias vinculadas a su cartera.
- III) Estudiar la posibilidad de suscribir un documento que contemple las ineludibles cuestiones laborales y sociales que traerá consigo la puesta en marcha del Mercado Común del Sur.
- IV) Mejorar el conocimiento recíproco de los regímenes propios vinculados al empleo, seguridad social, formación profesional y relaciones individuales y colectivas de trabajo, comprometiéndose a prestar toda la cooperación necesaria a esos efectos.

Como consecuencia directa de la acción de los Ministros de Trabajo, en la reunión de Foz de Iguazú de diciembre de 1991, el Grupo Mercado Común mediante la Resolución N° 11/91, llenando el vacío dejado por el Anexo V del Tratado de Asunción, creó el Subgrupo de Trabajo No 11 (SGT 11) de Relaciones laborales, Empleo y Seguridad Social.

Dicho subgrupo como todos los demás existentes se constituyó como un órgano auxiliar del GMC sin potestades decisorias, elevando Recomendaciones a su superior (GMC) para que éste las recogiera – de considerarlo oportuno – en una Resolución de carácter obligatorio.

En forma inmediata el Subgrupo resolvió su integración tripartita, donde participaran conjuntamente con los Gobiernos, delegados de las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores de los cuatro países.

El tripartismo adoptado para este Subgrupo de trabajo fue la primera experiencia en este sentido, dentro de la organización institucional del MERCOSUR y fue el único de estas características en esta primera etapa de transición.

Conforme al Reglamento del GMC, los actores sociales participan en el Subgrupo, únicamente en las reuniones de trabajo preparatorias, quedando reservada para los gobiernos la etapa decisoria donde se adoptan las Recomendaciones a ser elevadas al GMC.

Si bien formalmente esto es así, en la práctica su participación se ha dado tanto en las etapas preparatoria como decisoria de cada reunión regional del Subgrupo. Los delegados gubernamentales han acordado darle un funcionamiento muy flexible en ese aspecto, teniendo como objetivo siempre el agotamiento de la búsqueda del consenso tripartito, y sólo en oportunidades excepcionales las Recomendaciones adoptadas han surgido de un acuerdo de los Coordinadores gubernamentales que integran el Subgrupo.

El Subgrupo con su integración tripartita comenzó a reunirse a mediados de 1992 y acordó la creación de ocho comisiones técnicas también de carácter tripartito, con el fin de analizar los diversos temas del área laboral, las que prepararían los trabajos a analizar por el Subgrupo en las materias inherentes a su esfera de actuación.

Dichas comisiones fueron:

- Comisión 1: sobre relaciones individuales de trabajo y costos laborales.

- Comisión 2: sobre relaciones colectivas de trabajo.
- Comisión 3: sobre empleo y migraciones laborales.
- Comisión 4: sobre formación profesional y reconocimiento de aptitudes profesionales.
- Comisión 5: sobre seguridad e higiene en el trabajo.
- Comisión 6: sobre seguridad social.
- Comisión 7: sobre sectores específicos y
- Comisión 8: sobre Principios.

Durante este período para dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción, el Consejo Mercado Común, con la presencia de los Presidentes de los cuatro países, acordó en 1992 en la ciudad de Las Leñas, un Cronograma de Actividades a cumplir por sus diversos órganos e instituciones.

Con relación al SGT N° 11, en general, se previeron tres etapas a cumplir durante el período de transición:

- a) un diagnóstico y análisis comparativo de los regímenes jurídico-laborales existentes en cada uno de los países integrantes,
- b) la posterior identificación de aquellas asimetrías que pudieran perjudicar o demorar la libre circulación de los factores de producción o distorsionar la sana competencia entre las fuerzas productivas de los países,
- c) la elaboración de propuestas y su remisión al GMC. Dichas propuestas como es lógico, debían estar destinadas – según pautas dadas por el Tratado de Asunción – a la armonización de sus legislaciones y a la implementación de las acciones y políticas necesarias para consolidar la libre circulación de los factores productivos inherente a todo mercado común y a una integración regional con justicia social tendiente al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región.

Los resultados obtenidos en esta etapa, si bien suponen un importante y necesario avance en el conocimiento recíproco de las realidades nacionales, no producen resultados concretos visibles en materia de armonización.

En general los trabajos de las Comisiones se circunscribieron a analizar las normas y políticas nacionales en las diferentes áreas de su competencia y en algunos casos se llegó a detectar las principales asimetrías existentes entre los países, pero no se realizaron propuestas concretas de armonización o convergencia de las mismas.

Puede destacarse como avance interesante la elaboración de un proyecto de Reglamento que regula la libre circulación de trabajadores del MERCOSUR, que no logró su aprobación en el ámbito del Subgrupo, dado el enlentecimiento de los plazos para conformar el mercado común, del cual es pilar la libre circulación de los factores de producción.

Asimismo pueden señalarse como logros alcanzados en materia normativa el afianzamiento del concepto de "igualación hacia arriba" como pauta rectora de las futuras propuestas armonizadoras y el consenso respecto a la necesidad de establecer un piso mínimo de derechos laborales.

A esos efectos la Comisión N° 1 elaboró y consensuó un documento de derecho comparado que identifica las principales asimetrías de los ordenamientos jurídicos laborales de los cuatro países, que detectó las similitudes y diferencias de las normas laborales que regulan las relaciones de trabajo de carácter individual.

Asimismo la Comisión N° 8 de Principios comenzó el análisis de propuestas de algunas líneas de trabajo tendientes a la armonización de normas laborales

Esta Comisión de Principios, por su contenido, se convirtió en la Comisión de mayor relevancia dentro del Subgrupo, ya que justamente tenía asignada la proposición de instrumentos de construcción del espacio social del MERCOSUR y su principal tarea era la definición y posterior consagración de las normas fundamentales a regir en esa dimensión social.

A esos efectos a lo largo de este primer período de transición inició tres líneas de acción, que fueron el germen de la futura Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

– La primera tarea encarada fue el estudio de la situación de los cuatro países en cuanto a la ratificación de Convenios Internacionales de Trabajo, con el objetivo de ratificar un elenco homogéneo de los mismos, lo que contemplaba simultáneamente la idea de consagrar un nivel mínimo de protección y un cierto grado de armonización de normas fundamentales.

La Comisión llegó a un consenso sobre una lista de 34 Convenios a ser ratificados en común por los países del MERCOSUR y posteriormente acordó dos listas de 8 y 10 Convenios, que en forma sucesiva – y conforme a su importancia – deberían ser ratificados, en forma inmediata y en el corto plazo respectivamente, recomendando que a tales efectos los países debían asumir el compromiso de adoptar las medidas internas que correspondieran.

De la lista consensuada, los primeros 8 Convenios seleccionados por consenso, por regular derechos fundamentales de los trabajadores, fueron:

CIT N° 29. Trabajo forzoso

CIT N° 98. Negociación colectiva

CIT N° 100. Igualdad en materia salarial

CIT N° 105. Trabajo forzoso

CIT N° 111. No discriminación en materia de empleo y ocupación

CIT N° 144. Consulta tripartita

CIT N° 151. Condiciones de trabajo en la administración pública

CIT N° 154. Fomento de la negociación colectiva.

Los siguientes 10 Convenios a ratificar en forma simultánea por los países eran los N°s 1, 77, 78, 81, 95, 97, 136, 139, 155 y 162.

Si bien la Recomendación no fue objeto de tratamiento expreso por el GMC ni objeto de una Resolución al respecto, el consenso logrado sirvió de guía para las decisiones internas de los países.

Así por ejemplo en Uruguay el acuerdo logrado en este Subgrupo fue recogido por la Comisión tripartita nacional creada en cumplimiento del CIT N° 144, la que recomendó por consenso – y posteriormente aprobó el Parlamento de ese país – la ratificación de los Convenios N°s 29 referido a trabajo forzoso y 162 referido a asbesto que, de ambas listas, eran los dos únicos pendientes de ratificación por Uruguay.

– De similar forma se continuó con el análisis de otros Tratados, Declaraciones y Pactos Internacionales que consagran derechos fundamentales de carácter social y laboral, acordándose una lista común de instrumentos a ser ratificados por los países de MERCOSUR.

Los instrumentos seleccionados fueron:

- Declaración Universal de Derechos Humanos

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Carta Internacional Americana de Garantías Sociales
- Carta de la Organización de los Estados Americanos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Este último (Protocolo de San Salvador de 1988) no había sido ratificado por Uruguay, y que procedió a someterlo a la aprobación parlamentaria, en cumplimiento de este acuerdo.

– Por último se inició la búsqueda del consenso para elaborar y aprobar un instrumento de carácter regional que estableciera los derechos laborales fundamentales a regir en el MERCOSUR, denominado en principio Carta Social o Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral.

#### **IV) La integración desde el protocolo de ouro preto**

A medida que transcurría el tiempo y se cumplía el programa de liberalización comercial progresivo y automático, la competencia cada vez más abierta entre las empresas de diferente tamaño, tecnología y grado de integración vertical comenzó a provocar desequilibrios comerciales dentro de la región.

Como consecuencia de esto aparecieron diversos reclamos tendientes a modificar los plazos definidos en el Tratado de Asunción de modo de evitar la generación de problemas a nivel nacional que afectaran empresas y sectores productivos.

Ello determinó que en enero de 1994 los Presidentes de los cuatro países se reunieran en la Cumbre en la ciudad de Colonia (Uruguay) y decidieran que, si bien se mantendría el objetivo de construir un mercado común, los plazos para su conformación deberían adecuarse a términos más razonables y acordes a las realidades de la región.



Se acordó entonces redefinir el proceso de integración, reafirmando la voluntad de trascender una simple zona de libre comercio, crear una unión aduanera parcial a partir de 1995 y un mercado común en un período más extenso de tiempo que no quedó expresamente establecido.

En agosto de 1994 se acuerdan las principales decisiones que pautarán las actividades de este segundo período de transición, que comenzó a regir con la firma del Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994.

El Protocolo de Ouro Preto trajo como consecuencia profundas modificaciones en aspectos institucionales del MERCOSUR, que repercutieron en el ámbito social y laboral.

### **1. Aspectos institucionales**

En primer lugar se creó el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) que es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, donde no participan los gobiernos.

Este es un órgano de carácter consultivo integrado por representaciones paritarias de organizaciones de empleadores y trabajadores y por un tercer sector donde tiene voz otras organizaciones sociales intermedias: cooperativas, profesionales, consumidores, microempresas, organizaciones ambientalistas, etc.

En segundo lugar se modificó la integración interna del Grupo Mercado Común, al dividirse sus atribuciones con la nueva Comisión de Comercio (CCM) creada formalmente por el Protocolo de Ouro Preto.

En tercer lugar se creó con carácter definitivo y como órgano principal del MERCOSUR la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), que es el órgano de carácter consultivo deliberativo, que formula propuestas de armonización legislativa.

En esta breve reseña de la evolución institucional del MERCOSUR, donde se pretende dar una visión general de la gradual conformación de los órganos encargados del ámbito sociolaboral, corresponde mencionar, como hitos posteriores a Ouro Preto:

1) La mantenimiento del Subgrupo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (como SGT 10), con su integración tripartita tal como fuera concebida originalmente.

Su continuidad debe destacarse especialmente, dado que la necesidad de su permanencia una vez creado el FCES, donde estarían representados los actores sociales, fue objeto de sucesivos análisis y evaluaciones.

2) La institucionalización definitiva de las Reuniones de Ministros de Trabajo, por Decisión N° 1/95 del Consejo Mercado Común que recogía la Decisión No 5/91, pero que tuvo como consecuencia darle un nuevo y fuerte impulso al accionar de los Ministros.

3) Y en 1999 la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR como órgano encargado del seguimiento y de la promoción de los derechos consagrados en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

## **2) La nueva estrategia en el area sociolaboral**

La decisión política adoptada de consagrar en lo inmediato una unión aduanera imperfecta, pero ratificando el compromiso de avanzar hacia el objetivo final del mercado común, tuvo importantes repercusiones en la actuación del Subgrupo N° 11.

Los Coordinadores del SGT N°11 entendieron conveniente suspender los trabajos de las Comisiones Técnicas, para adecuar los plazos de la integración social a la integración económica y replantearse la naturaleza y objetivos del Subgrupo y su futura dinámica.

Fue así que en diciembre de 1994 en Reunión gubernamental de coordinadores se realizó una reflexión sobre lo actuado hasta el momento, destacándose la importancia de la etapa de conocimiento mutuo de sus respectivas realidades y de sus diferencias más relevantes y se redefinieron temas y prioridades.

Como resultado de los acuerdos logrados se modificó sustancialmente la forma de actuación del Subgrupo y sus estrategias futuras.

En primer lugar se entendió que las tareas de investigación, análisis y diagnóstico que habían centrado la actividad del Subgrupo hasta esa fecha debían ser sustituidas o complementadas por otras que trascendieran el plano puramente técnico y analítico, para convertir al Subgrupo en un instrumento operativo idóneo, que nutriera de insumos concretos al GMC para apoyar sus decisiones en los temas sociolaborales.

En segundo lugar, y para ese fin, era necesario priorizar temas específicos acordes con los avances y requerimientos de la integración.

Para ello y sin perjuicio de mantener en su agenda de discusión las materias definidas al inicio, se encararían en forma gradual y progresiva temas puntuales de dichas áreas para tratarlos en profundidad y obtener un resultado concreto a ser elevado al GMC. En síntesis: tratar simultáneamente un menor abanico de materias, pero hacerlo con mayor

profundidad, a efectos de concentrar los esfuerzos y lograr la obtención de resultados concretos a corto plazo, que a su vez estimularan la continuidad de otras acciones.

En tercer lugar, ello requería reformular su mecanismo de funcionamiento, con el objetivo de hacerlo más flexible, adaptable y ágil.

En tal sentido se resolvió – posteriormente en forma tripartita – concentrar los trabajos en tres Comisión Técnicas.

En cuarto lugar y en conocimiento de que se crearía un nuevo órgano del MERCOSUR donde estarían representados los diferentes sectores e intereses de la sociedad, se ratificó expresamente la necesidad de mantener y fortalecer el carácter tripartito del Subgrupo.

Por último se resolvió continuar profundizando la coordinación del Subgrupo con los restantes órganos del MERCOSUR que actuaban en sus diferentes ámbitos, dada la fuerte interacción que existía entre sus decisiones.

### **3) El Subgrupo de Trabajo N° 10**

#### **3.1. Organización y objetivos**

A partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto se inició el segundo período de transición para la consolidación futura del mercado común, que se caracteriza por importantes avances en materia sociolaboral, sea desde el punto de vista institucional como de los acuerdos logrados para la armonización de normas y políticas laborales.

En un primer período el Subgrupo de Trabajo No 10 fue el órgano más dinámico para este desarrollo, que había quedado conformado por tres Comisiones Técnicas, que sustituyeron las ocho anteriores.

Las Comisiones Técnicas, que se mantienen en la actualidad, son:

Comisión No 1: Relaciones de Trabajo, que incluye las tareas encaradas en materia de armonización de normas laborales de derecho individual y colectivo.

Comisión No 2: Empleo, Migraciones y Formación Profesional, que tiene a su cargo las tres áreas que la denominan.

Comisión No 3: Salud y Seguridad Laboral, Seguridad Social e Inspección de Trabajo, que asumió materias ya a estudio anteriormente y agregó el tema de inspección de trabajo.

Al reiniciarse la actividad del Subgrupo de Trabajo No 10 sus integrantes tenían algunas directivas generales respecto a los objetivos a cumplir y a las formas de hacerlo.

El Consejo Mercado Común por Decisión N° 9/95 había aprobado el denominado Programa MERCOSUR 2000 donde se establecían los objetivos a cumplir hasta el año 2000 en los diversos ámbitos de actuación de todos sus órganos.

Este Programa marcó un punto de inflexión en el proceso de integración, pues allí se consagra el objetivo estratégico de profundizar la integración mediante la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera, así como de establecer líneas de acción que permitieran la profundización del proceso de integración en todos sus ámbitos, dando el marco para el impulso de políticas sociales y laborales regionales.

Las directivas generales en materia laboral establecidas en el Programa MERCOSUR 2000, que pautaron las decisiones del SGT 10 para mejorar las condiciones de vida y de trabajo fueron dos: a) el examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales y b) una mayor cooperación para el cumplimiento y control de las normas laborales nacionales.

Estos objetivos planteados en el Programa MERCOSUR 2000, coincidían totalmente con planteos efectuados en la órbita del Subgrupo, donde reiteradamente se había resaltado la necesidad no sólo de lograr acuerdos sobre derechos laborales y sociales sino de alcanzar mecanismos que aseguraran la "vigencia efectiva interna" de esas futuras normas y de las normas nacionales que regían en los respectivos países.

Esto último justamente fue lo que había determinado la inclusión en la agenda del Subgrupo 10 del tema de las inspecciones de trabajo, no analizado en el anterior período.

Con estas directivas y lo antes reseñado respecto a las nuevas estrategias diseñadas por los Coordinadores, se elevó la propuesta de pauta negociadora del Subgrupo 10, la que fuera aprobada por Resoluciones nros. 115/96 y 153/96 del GMC.

### 3.2. Las prioridades del subgrupo

Si bien la pauta negociadora aprobada fue muy amplia, porque estratégicamente se entendió que no podía suprimirse ninguna de las áreas que habían estado en algún momento en la Agenda del Subgrupo, éste internamente priorizó cronológicamente aquellos temas que debía tratar cada Comisión.

Los criterios de selección para ello fueron varios:

– En primer lugar el impacto que tendría para la consolidación de la

dimensión social del MERCOSUR, la obtención de determinados resultados o productos concretos de especial trascendencia. A ese respecto se encomendó a la Comisión N°1 la elaboración de un instrumento de carácter regional que consagrara los derechos fundamentales en materia laboral y acordara un mecanismo de seguimiento del cumplimiento de los mismos, sin perjuicio de seguir trabajando los temas normativos desde diferentes ópticas.

– En segundo lugar se entendió adecuado priorizar aquellos temas, donde ya existían avances sustantivos, que permitirían obtener un resultado a corto plazo.

Era importante dar señales que ratificaran por una parte el interés real de los gobiernos y actores sociales en avanzar en la consolidación de la dimensión social de la integración y por otra parte demostrar que el trabajo tripartito y el logro de consensos aunque difícil, lento y engorroso es fructífero y permite avances que garantizan un amplio apoyo y compromiso social.

También era importante obtener resultados concretos que incentivarán y alentarán futuras acciones, porque se percibía cierto desaliento ante la falta de productos visibles.

Por tales consideraciones se resolvió recomenzar dentro del ámbito de la Comisión N° 3 con las actividades ya iniciadas tendientes a la elaboración del Tratado Multilateral de Seguridad Social.

– En tercer lugar – y dentro del ámbito de la Comisión N° 3 – se acordó trabajar simultáneamente en el tema inspecciones de trabajo, por considerar que se habían descuidado hasta la fecha acciones tendientes a mejorar la vigencia efectiva de las normas nacionales y que las directrices en tal sentido del Programa MERCOSUR 2000 requerían acciones rápidas al respecto.

– Por último, – dentro del ámbito de la Comisión N° 2 – se priorizó en el tiempo el tema empleo, y dentro de éste, la implementación de un Observatorio de Mercado de Trabajo de carácter regional. Este Observatorio fue considerado como un paso previo necesario para la futura coordinación o armonización de acciones en materia de empleo y formación profesional.

Como veremos a continuación, al referirnos a los resultados obtenidos, la estrategia seguida fue inteligente y se lograron los objetivos propuestos.

En todas las áreas seleccionadas se trabajó en forma acelerada y responsable, habiéndose obtenido a la fecha resultados concretos y

alentadores, que a su vez permitieron la selección de nuevas líneas de trabajo en las que se comienzan a vislumbrar avances significativos.

### 3.3. Los resultados obtenidos

A los efectos de este estudio, elegimos un criterio meramente cronológico, como forma de presentación de los resultados obtenidos en los tres primeros temas, dejando para el final aquél que nos parece más relevante desde el punto de vista político y laboral.

#### A) Tratado multilateral de seguridad social

En agosto de 1993, cuando el análisis de las disimilitudes y homogeneidades de los sistemas de seguridad social, en fase de profundos cambios a nivel nacional, llevó a la conclusión de que era imposible la armonización de las normas nacionales, se resolvió elaborar un acuerdo regional de seguridad social.

El fortalecimiento del ámbito multilateral surgía como un instrumento para:

- 1) la generalización gradual y progresiva de los principios incorporados en los múltiples tratados bilaterales existentes entre los cuatro países del MERCOSUR,
- 2) el aseguramiento de niveles mínimos armonizados de protección en la materia,
- 3) el afianzamiento de mecanismos de coordinación entre los organismos competentes que garantizara en la práctica los derechos y principios consagrados,
- 4) el fomento de la libre circulación de los trabajadores de la región.

Luego de años de trabajo y consultas permanentes entre los países y sectores, se elaboró en forma tripartita el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y el Reglamento Administrativo para la Aplicación del Acuerdo.

El proyecto de Tratado elaborado fue aprobado el 14 de diciembre de 1997 por el Consejo Mercado Común, con el compromiso de los Estados Parte de iniciar los trámites de aprobación legislativa del mismo.

Este Tratado tiene como objetivos la armonización regional de niveles mínimos de protección en materia de seguridad social y el

afianzamiento de mecanismos de coordinación entre los organismos nacionales competentes que garantizara en la práctica los derechos y principios consagrados.

a) Los derechos consagrados a nivel regional por el Acuerdo son:

1) La igualdad de trato entre nacionales de los cuatro países en cuanto al conjunto de derechos otorgados por las normas de seguridad social, referidas a prestaciones contributivas pecuniarias y prestaciones de salud.

El reconocimiento de la igualdad de trato, supone la asimilación del extranjero al nacional en cuanto al conjunto de derechos otorgados por las normas de la seguridad social.

2) La conservación de los derechos adquiridos, garantizándose la exportación de las prestaciones generadas en el país de origen cuando el trabajador o sus derechohabientes pasan a residir en otro país de la región.

La exportación de las prestaciones generadas en el país de origen garantiza que éstas no puedan ser objeto de extinción, suspensión o reducción por el cambio de residencia dentro de los países de la región.

3) La conservación de los derechos en curso de adquisición, permitiéndose al trabajador sumar los períodos trabajados sucesivamente en cualquiera de los países del MERCOSUR, estableciéndose que el pago de las prestaciones se dividirá entre cada país proporcionalmente a los períodos trabajados en cada uno de ellos.

La totalización de los períodos computados pretende reconstruir la unidad de la carrera profesional del trabajador migrante en relación a la seguridad social, superando los obstáculos derivados de que el trabajador esté sucesivamente sujeto a diversas legislaciones.

El Acuerdo establece expresamente que los derechos reconocidos serán aplicables también a los trabajadores afiliados a regímenes de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, a cuyos efectos los Estados deberán establecer mecanismos de transferencia de esos fondos – aún cuando sean privados – a los fines de la obtención de las prestaciones que correspondan.

b) Los mecanismos de coordinación establecidos refieren a:

1) La colaboración administrativa entre los organismos gestores de la seguridad social garantiza la cooperación entre los organismos

gestores de la seguridad social, encargados de la aplicación del Acuerdo, a efectos de facilitar y agilizar los procedimientos tendientes al cobro de las prestaciones y de asegurar algunos derechos, especialmente de carácter procedimental.

2) La creación de una Comisión Multilateral Permanente para asegurar el cumplimiento efectivo de las disposiciones contenidas en el Acuerdo, integrada hasta por 3 miembros de cada Estado parte, con cometidos de control o seguimiento, asesoramiento, propuestas de modificaciones y ampliaciones e incluso como organismo de solución de las controversias originadas en la interpretación o aplicación del Acuerdo a través de negociaciones directas.

Este instrumento, el primero tendiente a la armonización de derechos y a la coordinación de acciones en materia de seguridad social, elaborado en forma tripartita y aprobado por el órgano decisorio de mayor jerarquía del MERCOSUR, aún no ha adquirido carta de ciudadanía como derecho objetivo obligatorio para los Estados Parte.

En el MERCOSUR las normas de derecho derivado no tienen carácter supranacional, ni son en consecuencia de aplicación directa, inmediata y prevalente como en la Unión Europea.

El Acuerdo Multilateral, por su naturaleza jurídica de Tratado, requiere para entrar en vigencia la ratificación de los cuatro Parlamentos de los países miembros.

A la fecha – ratificado por Brasil y Uruguay – falta la ratificación de los Parlamentos de Argentina y Paraguay para que el Acuerdo, – incorporado a todos los ordenamientos jurídicos nacionales- entre en vigencia en forma simultánea en el MERCOSUR.

## **B) Observatorio del mercado de trabajo**

El tema del empleo fue objeto de tratamiento recurrente, en tanto constituía – y constituye actualmente – la preocupación fundamental de los Ministerios de Trabajo, pero fue recién a partir de 1996 cuando se logró el consenso para el diseño institucional y operativo de un observatorio regional de situaciones de empleo.

Se consideró que la creación de un Observatorio permanente del mercado de trabajo, como espacio de investigación del presente y de prospectiva del futuro, era una condición necesaria para que los



Gobiernos y las organizaciones de trabajadores y empleadores conocieran sus características y tendencias estructurales y luego poder adoptar regionalmente decisiones políticas y estratégicas convergentes y adecuadas a los nuevos requerimientos, canalizando así el proceso de integración económica y social hacia metas sustentables.

El objetivo general del observatorio es facilitar la toma de decisiones referentes al mercado de trabajo, fomentando la producción, recolección, análisis y difusión de información relativa al empleo, las migraciones laborales, la formación profesional, la seguridad social y las normas regulatorias, así como las políticas y programas que traten a nivel nacional o regional esas materias.

Los objetivos específicos son, entre otros:

- 1) Consolidar y sistematizar información producida en el ámbito del Mersosur por entidades públicas y privadas que realicen investigaciones al respecto, buscando aprovechar las capacidades ya instaladas.
- 2) Desarrollar relevamientos e investigaciones, que permitan al Subgrupo generar diagnósticos y propuestas técnicas.
- 3) Crear, mantener y divulgar una base de datos comparables entre los países del MERCOSUR, de consulta abierta para cualquier interesado.
- 4) Relacionarse con instituciones que realicen actividades similares.
- 5) Analizar las repercusiones sobre el empleo de decisiones políticas, proyectos y programas llevados adelante por organizaciones públicas y privadas y simultáneamente proporcionar a éstas el resultado de los estudios realizados al respecto.

El observatorio tiene una estructura funcional integrada por un Consejo Gestor y una Secretaría Técnico-Ejecutiva:

El Consejo Gestor es un órgano tripartito y paritario, integrado por tres representantes por cada país integrante del MERCOSUR, propuestos por sus respectivos sectores, que depende del Subgrupo de Relaciones Laborales, empleo y seguridad social y es el órgano que planifica y decide sobre las acciones a realizarse desde el Observatorio.

La Secretaría Técnico-Administrativa está integrada por un representante de cada país miembro del MERCOSUR y cumple tareas de coordinación y ejecución técnico-administrativa.

En mayo del año 2000 se realizó el lanzamiento de la página Web en Internet del observatorio, en su sitio [www.observatorio.net](http://www.observatorio.net).

Este banco de datos de carácter público y abierto, consta de información muy rica y variada:

1. Institucional: con los antecedentes y actas del observatorio y del Subgrupo N°10.
2. Estadística. Sobre demografía, macroeconomía, actividad, empleo, subempleo, desempleo, salarios, productividad, ingresos económicos, Está previsto incorporar otros insumos proporcionados por las restantes Comisiones en materia de formación profesional y seguridad social. Así como el enfoque de género y de grupos de edades a las variables integrantes del banco de datos.
3. Normativa jurídica en materia laboral: nomencladores jurídicos elaborados por la Comisión No 1.
4. Políticas de empleo: caracterización de los programas realizadas en cada país en materia de políticas activas y pasivas de empleo.
5. Índice bibliográfico, de las publicaciones con contenido en integración, empleo, mercado de trabajo, etc.

Dispone de links o conexiones con instituciones oficiales, estadísticas y académicas de la subregión, del resto de América y de Europa.

La información del mercado laboral, cuenta aún con problemas de comparabilidad, por provenir de fuentes diversas, aunque se están haciendo coordinaciones con los sectores técnicos del MERCOSUR que trabajan en el área de estadísticas para armonizar las mismas.

### C) Coordinación en materia de inspecciones de trabajo

Uno de los objetivos planteados por el Programa MERCOSUR 2000 fue mejorar el cumplimiento de las normas laborales nacionales dentro del territorio del MERCOSUR.

Dada la imposibilidad de armonizar o unificar los sistemas de control existentes a nivel nacional, se implementaron mecanismos permanentes de intercambio, cooperación y coordinación, con el objetivo de mejorar el conocimiento recíproco de los métodos de trabajo de cada uno, evaluarlos y optimizar así los sistemas de control nacionales mediante el enriquecimiento mutuo dado por las respectivas experiencias.

Las actividades acordadas fueron:

1) La institución de mecanismos permanentes de intercambio de informaciones y estadísticas en el área de inspección del trabajo entre los países del MERCOSUR, con vistas a asegurar el cumplimiento de las legislaciones laborales nacionales.

A estos efectos se consensuó una planilla sobre datos estadísticos que se completa e intercambia anualmente.

2) El intercambio de experiencias prácticas y la cooperación entre los servicios inspectivos que contribuyan al mejoramiento del desempeño de la inspección de trabajo. A esos efectos se selecciona en forma tripartita un sector de actividad relevante y se realizan por los inspectores de trabajo de los cuatro países del MERCOSUR, visitas inspectivas conjuntas en empresas del sector seleccionado, con la presencia de representantes de empleadores y trabajadores.

La selección se realiza teniendo presente especiales problemas de cumplimiento en un sector de actividad, sea por las condiciones de seguridad e higiene del mismo que provocan una siniestralidad importante, o por existir porcentajes preocupantes de incumplimiento a otras normas que establecen derechos de los trabajadores o regulan los aportes a los sistemas de seguridad social.

El objetivo de estas inspecciones conjuntas es la riqueza del intercambio de procedimientos, conocimientos y metodologías de trabajo, con operativos prácticos que reproducen in situ – en una empresa y con inspectores de los 4 países – la realidad de una verdadera inspección.

Una vez realizados los operativos de un sector en los cuatro países, se realiza una reunión regional de evaluación general, de la cual surgen sugerencias para adoptar aquellas prácticas nacionales que demostraron ser las más adecuadas a los efectos de un efectivo control del cumplimiento de las normas laborales.

3) Otros mecanismos de coordinación y cooperación en el ámbito de las inspecciones de trabajo, capaces de mejorar el cumplimiento de las normas laborales.

Así en oportunidad de realizarse los operativos conjuntos se aprovecha la presencia de inspectores de trabajo de los cuatro países

para sensibilizarlos e informarlos sobre temas de especial trascendencia, que merecen un tratamiento inspectivo diferenciado, como por ejemplo la necesidad de integrar el enfoque de género o la problemática del trabajo infantil.

Del mismo modo al haberse constatado preocupación por las condiciones de trabajo en el transporte de cargas por carretera, se elaboró una encuesta común para conocer las realidades del sector, cuyos datos fueron relevados – por los propios inspectores de trabajo – en forma simultánea en puestos de frontera de los cuatro países, los que posteriormente fueron evaluados.

#### **D) Nomencladores nacionales**

Con una pauta metodológica común, los países elaboran y actualizan en forma anual información normativa nacional referida a los institutos del derecho laboral individual, con una metodología común para facilitar su comparabilidad, la que es divulgada por intermedio de la página Web del Observatorio del Mercado de Trabajo.

#### **E) La declaración sociolaboral del mercosur**

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR es sin lugar a dudas el producto de mayor interés en materia de armonización normativa dentro del proceso de integración de la región y tiene enormes potencialidades para impulsar la consolidación de su dimensión social y el desarrollo futuro de políticas sociales convergentes, motivo por el cual merece un análisis especial de su proceso de gestación y contenidos.

### **V) La declaración sociolaboral del MERCOSUR**

#### **1. Introducción**

La consagración de un piso mínimo común de derechos a regir dentro de una región puede obtenerse desde tres diferentes enfoques, que no son sustitutivos sino complementarios unos de otros, y que suponen diferentes metodologías para la armonización de normas laborales dentro de un proceso de integración.

Esos 3 métodos de trabajo complementarios son:

a) subir del nivel normativo nacional al regional, y proponer la armonización de algunas normas nacionales, de modo tal de ir

encauzando la actividad legislativa hacia la obtención de mayores y homogéneos niveles de protección laboral, teniendo en cuenta que los regímenes jurídicos internos serían controlados por los respectivos sistemas nacionales de inspección del trabajo.

b) bajar del nivel internacional al regional y proponer la ratificación conjunta por los cuatro países de Convenios Internacionales de Trabajo y de otros Pactos, Tratados o Protocolos Internacionales o Americanos, teniendo también presente que los mismos serían objeto de seguimiento en cada país del MERCOSUR, por los mecanismos específicos previstos en cada uno de ellos.

c) trabajar directamente en un instrumento regional, con un mecanismo propio de control o seguimiento.

Este último enfoque fue el elegido en la agenda para iniciar los trabajos de la Comisión No 1, porque se evaluó – correctamente – que un documento consensuado tripartitamente, tenía muchas posibilidades de ser aprobado en los niveles de decisión política del MERCOSUR y tuvo por resultado la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

## **2. Antecedentes**

Como expresáramos anteriormente, ya la Comisión N° 8 del Subgrupo 11 había estudiado la viabilidad de implementar una Carta de Derechos Sociales en materia laboral, la que – en principio – debía recogerse en un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción a ser ratificado por cada Estado parte.

A tales efectos se constituyó una subcomisión tripartita que analizó diversas propuestas presentadas en su seno, pero terminada la primer fase de transición aún no se habían superado las etapas de negociaciones.

En 1995 y 1996 el nuevo Subgrupo 10 retomó el tema e incluyó en su pauta negociadora la “continuación del estudio de la Carta de Derechos Fundamentales en materia laboral”. Ante la falta de consensos respecto al sistema de seguimiento de la Carta, se establecieron dos posibles vertientes: “su posibilidad de control” o “su eficacia”, para que elevado al GMC, éste resolviera entre ambas posibilidades.

El GMC no se expidió, desechando la pauta propuesta en todo lo que hacía relación a contenidos normativos de la dimensión social.

Es entonces, que tratando de conciliar posiciones muy diferentes existentes entre los gobiernos y sectores representados, el Subgrupo acuerda una propuesta más general, que no hace referencia a una Carta sino a la dimensión social del MERCOSUR.

Esta nueva pauta negociadora propuesta por el SGT 10 fue aprobada por el GMC (Resolución 153/96 de 13/12/96), en los siguientes términos:

“Tarea – Análisis de la dimensión social del proceso de integración. Diversas alternativas para su formulación institucional.

Justificación – Necesidad de contar con un instrumento que oriente la convergencia y/o concurrencia de los objetivos sociales.

Acción – Elaboración de un plan de actividades con la finalidad de cumplir con esa tarea. Para ello las delegaciones prepararán propuestas que deberán tener en consideración los trabajos ya realizados por el Subgrupo”.

En 1997 el Subgrupo N° 10 constituyó un Grupo Ad Hoc tripartito, con el cometido de “analizar las diversas propuestas tendientes a la aprobación de un instrumento que contenga un núcleo duro de derechos fundamentales y un mecanismo de supervisión con participación de los sectores sociales”.

Dicha comisión trabajó a lo largo de casi dos años y a fines de 1998 se consensuó el instrumento que luego fuera aprobado y firmado por los Jefes de Estado de los Países Miembros como “Declaración Sociolaboral del MERCOSUR”, el 10 de diciembre de 1998.

### **3. Ejes de las negociaciones**

Durante el período previo a la aprobación de la Declaración, tres fueron los ejes de las negociaciones:

a) Contenido concreto de los derechos a consagrar: Para iniciar la discusión cada sector y país aportó una lista de los derechos que entendía ineludible consagrar, la cual fue decantada en el correr de las negociaciones hasta quedar consensuado un elenco de derechos fundamentales.

Dado que algunos derechos propuestos no habían obtenido consenso de todos los participantes, se acordó que el instrumento que los contuviera iba a ser de carácter dinámico y abierto, de modo tal que con el avance del proceso de integración y de la consolidación de la dimensión social, se pudieran alcanzar nuevos acuerdos e ir completando el contenido de la Declaración.

El paso siguiente fue dotar de contenido concreto a cada uno de los derechos a consagrar. Para ello cada sector y país presentó una propuesta, tomando como insumos los textos constitucionales y legales de los cuatro países, los convenios internacionales de trabajo y demás instrumentos internacionales o regionales relacionados.

Por último se diseñó una tabla comparativa con todas las propuestas presentadas y se negoció y acordó – discutiéndose extensamente, en algunos casos – el contenido y la redacción de cada artículo.

O sea que es el primer instrumento de estas características elaborado en forma totalmente tripartita, resultado de una prolongada y compleja negociación en la que participaron Gobiernos y representantes de los empleadores y de los trabajadores de los cuatro países integrantes del MERCOSUR.

b) Mecanismo de control o seguimiento del cumplimiento de los derechos consagrados. Si bien desde el inicio de las negociaciones hubo acuerdo en que el órgano encargado del seguimiento del instrumento a aprobar debía ser tripartito, con una instancia regional y otra nacional, de carácter promocional y no sancionatorio, existían discrepancias en cuanto a la ubicación institucional del mismo, jerarquía y los mecanismos de toma de decisiones a establecer.

A tales efectos se elevaron los disensos en consulta al GMC, quien a su vez los derivó al Foro Consultivo Económico y Social. Este órgano recomendó por consenso que debería ser un órgano directamente auxiliar del GMC, al que se elevarían sus recomendaciones, las que deberían ser adoptadas por consenso de los sectores que lo compondrían y que su eficacia debería quedar limitada al carácter consultivo, “colaborando así en el proceso de toma de decisiones del GMC”.

Asimismo el Foro aconsejó que debería quedar excluida cualquier potestad punitiva, no pudiendo invocarse este mecanismo para fines diferentes para los que fuera constituido, quedando prohibida especialmente su vinculación con cuestiones económicas, comerciales y financieras.

c) Naturaleza jurídica del instrumento que recogería los derechos y el mecanismo de seguimiento. Fue el tercero y más polémico de los aspectos a resolver, y subyacía permeando todas las discusiones, las diferentes posiciones de los gobiernos y actores sociales sobre la pertinencia de las cláusulas sociales.

Al respecto se habían planteado diversas opciones:

- Elegir la forma de Tratado o Acuerdo, que recogiera una “Carta Social de los trabajadores del MERCOSUR”, que si bien era el instrumento de mayor jerarquía, tenía como inconveniente que requería de posterior ratificación legislativa y su vigencia quedaba condicionada a una decisión ulterior de órganos nacionales ajenos al MERCOSUR.
- Elegir la forma de Resolución emitida por el GMC o de Decisión emitida por el CMC, ambas de carácter obligatorio y sometidas directamente al sistema de solución de controversias previsto en el Protocolo de Brasilia.

De haberse seguido este procedimiento la Declaración habría adquirido carácter obligatorio simultáneo al haber sido “internalizada” por los cuatro Estados Parte (según lo dispuesto por los artículos 38 y siguientes del Protocolo de Ouro Preto) y de existir controversias respecto a dicho instrumento se deberían seguir los procedimientos de negociación directa, intervención del GMC y en última instancia el procedimiento arbitral con la posibilidad de “adoptarse medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento”. Esto se oponía a la Recomendación que el Foro Consultivo Económico y Social había realizado al respecto.

- La otra opción era elegir un instrumento sui generis, no previsto dentro del orden jurídico del MERCOSUR, pero que tuviera un importante valor ético-político. En este sentido se manejaba la posibilidad de una Declaración de los Ministros de Trabajo o de los Jefes de Estado de los cuatro países.

Consultado sobre este punto el Foro Consultivo Económico y Social no tuvo, en este aspecto, consenso de los sectores sociales.

Finalmente, se acordó, en el seno del SGT 10, que el instrumento fuera una Declaración Presidencial.

¿Cuáles fueron las razones que determinaron la elección de esa opción?

Haciendo un análisis de las consideraciones volcadas a lo largo de las complejas negociaciones y de los puntos de vista de los diferentes sectores, se puede concluir en que primaron las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar tenía un importante valor político y ético al ser



adoptada al más alto nivel como Declaración solemne de los Jefes de Estado, pero además no plasmaba meros deseos o propósitos, sino que de su redacción se desprendían compromisos concretos de actuar en consecuencia a lo declarado mediante acciones positivas concretas.

2. Al no ser un instrumento susceptible de ratificación o internalización posterior, era inmediatamente aplicable y permitía ponerse a trabajar en la instrumentación de las medidas que garantizaran su vigencia efectiva.

3. Era lo políticamente posible en el estado de madurez en que se encontraba el proceso de integración y era difícil, si no imposible, lograr consensos para avances más profundos.

4. Era una forma instrumental dinámica, abierta, flexible y más fácilmente revisable que un Tratado, lo que le daba una vocación de perfeccionamiento continuo acorde a la consolidación y desarrollo de los aspectos sociolaborales.

5. Lo más relevante del instrumento era el órgano de seguimiento y el esfuerzo tripartito y regional que se generara en ese ámbito para la efectiva consagración de los derechos plasmados en la Declaración y para ello era indiferente que su naturaleza jurídica fuera una u otra.

6. Una experiencia gradual en otro tema de trascendente importancia – como lo es el Compromiso Democrático del MERCOSUR – había resultado exitosa. Efectivamente el Protocolo de Ushuaia firmado en 1998 que consagra el compromiso democrático de los países del MERCOSUR, fue precedido por una Declaración Presidencial, firmada el 25 de junio de 1996 en Potrero de los Funes – San Luis (Argentina) y apenas transcurridos dos años fue recogida y ampliada en su contenido por el Protocolo de Ushuaia.

7. Por último se estimó que el actual sistema de solución de controversias –que deberá revisarse al converger totalmente el arancel externo común – podría ser sustituido por la creación de un Tribunal Regional. Ese sería el momento propicio para revisar la Declaración, dotarla de un contenido más amplio, de una naturaleza jurídica definitiva y de un nuevo mecanismo de control a cargo de ese Tribunal regional.

#### **4. La declaración sociolaboral del MERCOSUR: su contenido**

Si bien el resultado obtenido puede parecer insuficiente o insatisfactorio en cuanto a su contenido, a su forma de seguimiento y a su naturaleza jurídica, debe tenerse presente que ello es fruto justamente

de un consenso y como tal, conjuga visiones e intereses diversos, pero cuya principal virtud es el reconocimiento conjunto de la dimensión social de la integración y el compromiso de fomentar y complementar gradualmente los derechos consagrados en la Declaración.

A los solos efectos de su análisis, conviene referirse en forma separada a su contenido sustantivo, esto es: a los derechos y obligaciones que consagra; a su contenido instrumental: formas y mecanismos establecidos para asegurar la efectiva vigencia de los mismos y a otras normas contenidas mayoritariamente en su preámbulo, por la especial trascendencia que revisten las consideraciones y expresiones vertidas, para interpretar el real alcance de la Declaración sociolaboral del MERCOSUR.

#### **4.a. Preámbulo y normas generales**

En general, se ha señalado que del Preámbulo de la Declaración se desprende que existe una voluntad implícita – también explícita – de los Estados de otorgarle a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR una eficacia jurídica que trasciende los compromisos ético-políticos naturales a toda Declaración.

Especialmente en cuanto hace expresa referencia a “otras declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados que integran el patrimonio jurídico de la Humanidad” con los cuales están comprometidos y señalan en párrafo aparte la “Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998)”, que fuera apoyada por los Estados Parte, “la cual reafirma el compromiso de respetar, promover y poner en práctica los derechos y obligaciones expresados en los convenios reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la organización.”

Esta interpretación es ratificada por la expresión “adoptan los siguientes principios y derechos en el área del trabajo, que pasan a constituir la Declaración sociolaboral del MERCOSUR, sin perjuicio de otros que la práctica nacional o internacional de los Estados Parte haya instaurado o vaya a instaurar”.

Estas expresiones han llevado a parte de la doctrina a desarrollar la tesis de que la Declaración, al consagrar derechos humanos fundamentales que integran el patrimonio jurídico de la humanidad, integra el *jus cogens*, siendo en consecuencia parte del orden público internacional que los Estados no pueden derogar y de carácter vinculante.

En similar sentido se ha expresado que la Declaración, al integrarse con una serie de Declaraciones, pactos y convenciones que ya obligan a los Estados Parte del MERCOSUR a pesar de que algunas de ellas no han sido ratificadas o no estén sujetas a ratificación – el llamado contenido ampliado de la Declaración –, tiene reconocida expresamente la misma naturaleza jurídica que aquellos y en consecuencia no requiere de acto ulterior alguno de internalización para adquirir plena eficacia jurídica.

Para la doctrina, entonces:

- a) La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, sobre todo el tenor de sus considerandos, recoge y proclama la idea de que los derechos humanos fundamentales del trabajador integran el “patrimonio jurídico de la humanidad” y que existe un compromiso de los Estados Parte en cuanto al cumplimiento de todos los instrumentos que componen dicho patrimonio, con independencia de su ratificación interna.
- b) El contenido genérico o ampliado de la Declaración es mucho mayor que su contenido específico, ya que integra a todos los Tratados, Pactos o Declaraciones sobre Derechos Humanos, a los cuales se remite y enumera en su quinto considerando, así como a los principios y/o derechos laborales que la práctica nacional o internacional haya establecido o vaya a establecer a futuro.

Sin embargo, estas interpretaciones estuvieron ausentes – por lo menos en forma explícita – de las negociaciones realizadas a nivel del Subgrupo y de su Comisión ad-hoc.

En esos ámbitos las discusiones versaron sobre dos puntos claves para la instrumentación final de la Declaración:

- Que el instrumento utilizado no podía quedar abarcado por el Sistema de solución de controversias establecido por el Protocolo de Brasilia. Fue por ese motivo que expresamente se estableció en su artículo 25 – en consonancia con la opinión vertida al respecto por el Foro Consultivo Económico y Social – que la Declaración no podrá invocarse ni utilizarse para otros fines que no estén en ella previstos y vedada, en particular, su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras.
- Que el mecanismo de seguimiento no podía derivar en medidas sancionatorias impuestas con carácter supranacional.

Como puede observarse en realidad subyacían en las negociaciones dos temas:

- la oportunidad temporal de establecer mecanismos supranacionales de control en temas laborales, en una etapa en que se establecía expresamente que los órganos del MERCOSUR tenían carácter intergubernamental y no comunitario y
- el posicionamiento frente al tema de las cláusulas sociales.

La otra cláusula general a destacar en este capítulo es la establecida en su artículo 24, en cuanto reconoce expresamente el carácter dinámico y abierto de la Declaración, revisable a los dos años de su adopción, a la luz de los avances del proceso de integración y de la experiencia adquirida y acumulada en su aplicación.

Es importante señalarla especialmente, porque hubo reiteradas manifestaciones respecto a que la Declaración era una plataforma de salida y que la meta u objetivo final era ampliar en el futuro sus contenidos, su naturaleza jurídica o personalidad normativa y su jerarquía institucional.

De este modo se reconoció que la solución acordada en el momento era perfectible y que lo establecido era un piso mínimo armonizado de derechos laborales, de compromisos asumidos por los Estados y de mecanismos tripartitos para seguir profundizando y avanzando hacia la consolidación de una dimensión social de la integración.

#### **4.b. Cláusulas sustantivas: derechos y obligaciones consagrados**

El contenido sustantivo específico se integra con los derechos y principios expresamente consagrados en el articulado de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y con los compromisos asumidos por los Estados Parte al respecto e incluye: derechos individuales, derechos colectivos y otros derechos.

En general en cada artículo se comienza consagrando un determinado derecho y en un segundo inciso se establecen los compromisos o acciones que los Estados se comprometen a asumir al respecto.

En tal sentido estas cláusulas de la Declaración referidas a derechos implican compromisos – con diferente grado de concreción o precisión – de acción positiva por parte de los gobiernos y por su redacción la mayoría de ellos son autoejecutables.

## Derechos individuales

- No discriminación – Promoción de la igualdad. Consagra la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión por motivos de raza, nacionalidad, color, sexo, orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideológica o cualquier otra condición social o familiar.

Seguidamente establece el compromiso de los Estados de garantizar la vigencia de este principio con acciones dirigidas a eliminar toda discriminación, en especial respecto de los grupos en situación de desventaja en el mercado de trabajo.

En artículo aparte consagra el derecho de las personas con discapacidades físicas o mentales a ser tratadas en forma digna y no discriminatoria, favoreciéndose su inserción social y laboral y en tal sentido establece el compromiso de los Estados de adoptar medidas efectivas relacionadas con su educación, formación, readaptación, orientación profesional y adecuación de los ambientes de trabajo y de los accesos a bienes y servicios colectivos.

Por último en el siguiente artículo los Estados se comprometen a garantizar, mediante la normativa y las prácticas laborales, la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

- Derechos de los trabajadores migrantes y fronterizos. Establece su derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y obligaciones que los trabajadores nacionales. Los Estados Parte se comprometen a establecer normas y procedimientos comunes para la circulación de los trabajadores en zonas fronterizas así como a emprender acciones para mejorar las condiciones de trabajo, empleo y de vida de estos trabajadores.

- Eliminación del trabajo forzoso. Se establece el derecho al trabajo libre y voluntario y la supresión de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio. A su vez los Estados asumen el compromiso de eliminar toda forma o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena y para el cual éste no se ofrece voluntariamente y de adoptar medidas para garantizar la abolición de toda utilización de la mano de obra que propicie, autorice o tolere el trabajo forzoso u obligatorio.

- Abolición del trabajo infantil y limitación del trabajo de menores. Se establece como edad mínima de acceso al trabajo aquélla en que cesa la escolaridad obligatoria y compromete a los Estados Parte a abolir el trabajo infantil y a elevar progresivamente la edad mínima del ingreso al trabajo.

En los incisos siguientes pone bajo la especial protección de los Estados el trabajo de los menores, en especial en lo concerniente a la edad mínima para el ingreso al mercado laboral, y otras medidas que posibiliten su pleno desarrollo físico, intelectual, profesional y moral.

Más adelante lo limita especialmente en cuanto a la extensión de la jornada y horarios en que puede realizarse el mismo y ambiente de trabajo, estableciéndole limitaciones en razón de la afectación de sus facultades físicas, mentales y morales.

- Derecho de los empleadores. Incluye el derecho a dirigir y organizar económica y técnicamente la empresa, de acuerdo a las legislaciones y prácticas nacionales. Cabe señalar que la inclusión de este artículo supone una consagración excepcional en el derecho comparado, donde los documentos sociolaborales no recogen tales derechos. Su inclusión implicó asimismo una extensa negociación donde los empleadores reivindicaban la tesis del fin social de la empresa.

### **Derechos colectivos**

- Libertad de asociación. Consagra el derecho de empleadores y trabajadores de constituir las organizaciones que estimen conveniente y de afiliarse a las mismas y el compromiso de los Estados de asegurar el derecho a la libre asociación y de abstenerse de cualquier acto que suponga injerencia en su creación o gestión.
- Libertad sindical. Consagra el derecho de los trabajadores a ser protegidos de todo acto que menoscabe la libertad sindical y en especial garantizar su libertad de afiliación, no afiliación y desafiliación, su derecho a ser representados sindicalmente y a evitar despidos o perjuicios derivados de su actividad sindical.
- Negociación colectiva. Consagra el derecho de los empleadores, sus organizaciones y de organizaciones o representaciones de trabajadores a negociar y celebrar convenios o acuerdos colectivos.
- Huelga. Garantiza el ejercicio del derecho de huelga a todos los trabajadores y organizaciones sindicales, estableciendo que los mecanismos de prevención o solución de conflictos no podrán impedir su ejercicio.

Estos derechos son los clásicos derechos colectivos que contiene todo instrumento sociolaboral, y si bien en su redacción se hace expresa

remisión a las legislaciones y prácticas nacionales vigentes, son reconocidos con un sentido protector amplio y promocional.

- Promoción y desarrollo de procedimientos preventivos y de autocomposición de conflictos. Se consagra la obligación de los Estados de desarrollar estos procedimientos, siempre que sean independientes e imparciales y de fomentar su utilización, sin limitar el derecho a la huelga.
- Diálogo social. En este artículo se establece el compromiso de los Estados de promover la concertación social, convocando a los actores sociales regionales y nacionales a fin de que, a través del diálogo y el consenso social, se tienda al crecimiento económico con justicia social y a la mejora de las condiciones de vida de sus pueblos.

Si bien estos dos artículos son programáticos, obligan a los Estados a adoptar medidas concretas al respecto y se entendió que era necesario dar señales claras por parte de todos los sectores, de su apoyo a una sociedad basada en la negociación, la concertación y el diálogo social como forma de solucionar sus diferencias y avanzar en la consecución de una sociedad más justa y con mejores condiciones de vida y trabajo.

### Otros derechos

- Fomento del empleo. Los Estados se comprometen a promover el crecimiento económico y la adopción de políticas activas para el fomento y creación del empleo con el fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios regionales y nacionales
- Protección de los desempleados. Los Estados Parte se comprometen a instituir, mantener y mejorar los mecanismos de protección contra el desempleo, a fin de garantizar la subsistencia del trabajador afectado y facilitarle el acceso a servicios de reubicación y a programas de recalificación profesional que faciliten su retorno a la vida productiva.
- Formación profesional y desarrollo de recursos humanos. En este artículo se reconoce expresamente a todo trabajador su derecho a la orientación, formación y capacitación profesional. El compromiso de los Estados es de constituir programas de orientación y formación profesional continua y permanente, articulándolo con los servicios públicos de empleo y protección de los desocupados y de garantizar una información adecuada, a nivel nacional y regional, sobre los mercados de trabajo.

- Salud y seguridad en el trabajo. Consagra el derecho a trabajar en un ambiente sano y seguro que preserve la salud física y mental del trabajador y estimule su desarrollo y desempeño profesional. A su vez los Estados se comprometen a formular, aplicar y actualizar en forma permanente y con la participación de los sectores sociales, políticas y programas que prevengan accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y promuevan condiciones de trabajo adecuadas.

- Inspección del trabajo. Consagra el derecho del trabajador a gozar de una protección adecuada de sus condiciones y medio ambiente de trabajo, a cuyos efectos los Estados se comprometen a instituir y mantener servicios de inspección que garanticen los derechos laborales.

- Seguridad social. Se consagra el derecho de los trabajadores a la seguridad social, conforme a las respectivas legislaciones nacionales y los Estados asumen el compromiso de garantizar una red mínima de amparo social que proteja a sus habitantes ante la contingencia de riesgos sociales como la enfermedad, vejez, invalidez y muerte, así como a coordinar políticas que supriman discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios.

#### **4.c. Cláusulas instrumentales: el mecanismo de promoción y seguimiento**

Este capítulo se inicia con la reiteración del compromiso de los Estados Parte de respetar los derechos fundamentales consagrados en la Declaración y de promover su aplicación y con tal finalidad recomiendan instituir la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR.

En sus artículos 20 y siguientes la Declaración establece las características y cometidos básicos de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, que posteriormente serán recogidos en la Resolución que la institucionaliza y en su Reglamento Regional.

- Será un órgano directamente auxiliar del Grupo Mercado Común.
- De composición tripartita.
- Con carácter promocional y no sancionatorio.
- Dotado de instancias nacionales y regional.
- Destinada a fomentar y acompañar la aplicación del instrumento: esto es a promover el cumplimiento de los derechos previstos en ella.
- Se manifestará por consenso de los tres sectores.



- Sus atribuciones y responsabilidades, que la caracterizan en lo sustancial como un órgano de promoción y seguimiento de los derechos consagrados en la Declaración, son:
  - Examinar, comentar y canalizar las memorias anuales que deberán elaborar los Estados Parte,
  - Formular planes, programas de acción y recomendaciones tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la Declaración,
  - Examinar observaciones y consultas sobre dificultades e incorrecciones en la aplicación y cumplimiento de los derechos consagrados,
  - Examinar dudas sobre la aplicación de la Declaración y proponer aclaraciones,
  - Elaborar análisis e informes sobre la aplicación y el cumplimiento, y
  - Examinar y presentar propuestas de modificación del texto de la Declaración y darles el curso pertinente.
- Deberá reunirse por los menos una vez al año
- Deberá redactar por consenso su Reglamento Interno y el de las Comisiones Nacionales, el que deberá ser elevado al GMC para su aprobación.

Aprobada la Declaración por los Jefes de Estado de los cuatro países, por Resolución 15/99 de fecha 9 de marzo de 1999, el GMC crea la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, con las características recomendadas en la propia Declaración, y estableciendo especialmente que se integrará por un miembro titular y un alterno de cada uno de los tres sectores involucrados por cada uno de los Estados Parte del MERCOSUR.

## **VI) Situación actual de los ambitos sociolaborales**

A partir de la creación de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR quedó conformada la institucionalidad laboral actual del MERCOSUR, abriéndose una nueva etapa de la integración social del MERCOSUR, que merece un análisis especial dado que se comienzan a visualizar nuevas líneas de acción, sinergias y complementariedades entre sus órganos,

que serán fundamentales para las futuras armonizaciones en materia de normas y políticas laborales.

Tres son los órganos fundamentales en ese desarrollo.

## **1. La comisión sociolaboral del MERCOSUR**

1.a. Los trabajos preparatorios. Instituida formalmente, la Comisión Sociolaboral comienza sus trabajos buscando los consensos necesarios para regular su forma de actuación y los mecanismos de seguimiento de los derechos consagrados en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

Sucesivamente acuerda su Reglamento Interno Regional (aprobado por Resolución del GMC de abril del 2000), el Reglamento de las Comisiones Nacionales (aprobado por Resolución del GMC de diciembre de 2000), y resuelve implementar un mecanismo de seguimiento basado en Memorias Anuales, a cuyos efectos acuerda las pautas metodológicas y procedimiento de elaboración y examen de memorias y los formularios que servirán de guía para la información que incluirá cada memoria y acuerda los cinco primeros derechos a examinar: trabajo infantil y de menores (art.6), promoción de la igualdad entre mujeres y hombres (art. 3º), diálogo social (art. 13), fomento del empleo (art. 14) y formación profesional (art. 16), tomando en cuenta la naturaleza y relevancia de los mismos.

### **1.b. El mecanismo de seguimiento acordado**

A partir del año 2001 el sistema acordado fue puesto en práctica, por lo que haremos una muy breve reseña del funcionamiento real del mecanismo de seguimiento instaurado para la aplicación efectiva de los derechos consagrados y de los avances realizados en este ámbito.

Elaboración de Memorias. Conforme a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR se elaboran por los Ministerios de Trabajo en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores.

El Reglamento establece que una vez elaboradas, se presentan en la Comisión Nacional antes del 30 de junio de cada año, se discuten en ese ámbito y antes del 30 de julio se remiten a la Comisión Regional y a las otras Comisiones Nacionales con las consideraciones realizadas por los otros sectores.

Asimismo establece que las primeras Memorias deberán informar de la situación legal, institucional y práctica, haciéndose un diagnóstico

general de la situación nacional al respecto y que las siguientes Memorias deberán consignar las modificaciones en la legislación y en la práctica, así como los avances realizados en la promoción de los derechos y las dificultades encontradas en su aplicación.

Examen de Memorias. Se examinan en primera instancia por la Comisión Nacional del respectivo país, se realiza un informe y se elevan ambos para examen de la Comisión Regional.

La Comisión examina las Memorias, las consideraciones de los sectores sociales y el informe nacional y con una visión ya regional hace un informe evaluatorio del estado de aplicación y lo eleva al GMC acompañado con propuestas de recomendaciones, planes y programas de acción para el futuro.

Hay hacia adelante un gran desafío pero también una gran oportunidad para implantar políticas sociales armonizadas en el MERCOSUR y tres factores son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos propuestos en cuanto a la efectiva aplicación en la región de los derechos fundamentales de carácter laboral:

- La responsabilidad y el compromiso con que se encare la elaboración de las Memorias por los cuatro países y sectores sociales del MERCOSUR.
- El espíritu constructivo y de concertación con que la Comisión Regional asuma las responsabilidades que se le asignaron en la promoción de los derechos consagrados en la Declaración, acordando recomendaciones y propuestas que permitan el desarrollo de políticas comunes convergentes.
- La respuesta que los Gobiernos y sectores sociales den a las recomendaciones, planes y programas de acción que eventualmente se les recomiende y la consecuente adopción de las medidas que correspondan para lograr la vigencia efectiva de los derechos proclamados en toda la región.

### **1.c. Los resultados iniciales – memorias, recomendaciones y resoluciones**

- En el año 2001 fueron elaboradas las primeras Memorias de los cinco derechos seleccionados, y luego del doble examen nacional y regional previsto, surgieron del consenso tripartito las primeras Recomendaciones de la Comisión Regional, las que fueron elevadas al Grupo Mercado Común para su consideración.

Los resultados fueron diversos tanto en el nivel de la Comisión Sociolaboral Regional, como al momento de la toma de decisiones por parte del GMC.

#### **a) Memoria sobre el art. 3º – promoción de la igualdad entre mujeres y hombres**

La Comisión Sociolaboral del MERCOSUR acordó recomendar o exhortar a los Estados Parte la realización de acciones preventivas, educativas, de difusión y de relevamiento de la información relativa al derecho a la igualdad y a incorporar las referidas acciones dentro de los objetivos de los Ministerios de Trabajo, en los ámbitos que se consideren más adecuados y que garanticen la participación tripartita.

Esta recomendación fue elevada al GMC y hasta el momento aún está pendiente una resolución sobre el tema.

Asimismo se acordó instruir al Observatorio del Mercado de Trabajo del SGT 10 que profundice la aplicación de indicadores de género en la información que brinda.

Por último, en lo interno, se resolvió que las Memorias que se realicen en el futuro deberán contener en forma transversal la perspectiva de género.

#### **b) Memoria sobre el art. 16º – formación profesional**

La Comisión Sociolaboral dio su consenso a la formulación de una recomendación donde se incluyen los siguientes puntos:

- 1) Recomendar a los Estados Parte el desarrollo de acciones tendientes a construir una visión integral y sistémica de la formación profesional, con participación de las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores.
- 2) Esos sistemas o redes nacionales deberían incluir:
  - la articulación de las acciones públicas y privadas de la formación profesional con los programas y servicios de empleo, orientación laboral y protección a los desempleados,
  - la construcción de sinergias entre las instancias gubernamentales con las organizaciones de trabajadores y empleadores y con los diversos actores de la capacitación.
  - la capacidad de respuesta a los requerimientos de la producción y del trabajo y de la mejora de la calidad de vida de las personas.

3) Integrar la formación profesional a las políticas activas de empleo, a fin de facilitar a las personas el acceso a un trabajo decente, ya sea dependiente o propio, a través de una iniciativa empresarial formal.

4) Articular la formación profesional con el sistema educativo para posibilitar la actualización y el reconocimiento de las calificaciones y conocimientos, con independencia de su forma de adquisición.

5) Garantizar que las políticas, programas y acciones que se implementen a través del sistema o red a crear, cuenten con una evaluación de su impacto a efectos de optimizar sus resultados.

6) Prever los mecanismos adecuados a efectos de obtener información sobre oferta y demanda de calificaciones que permita mejorar la pertinencia de las políticas de formación profesional.

Las recomendaciones respecto a la formación profesional fueron elevadas también al GMC, el cual las recogió en forma textual y en su totalidad en la Resolución 59/01 de 5 de diciembre de 2001.

#### **c) Memoria sobre el art. 14º – fomento del empleo**

Si bien existieron visiones diversas respecto al impacto que había tenido el proceso de integración sobre la situación del empleo en la región, se enfatizó que el proceso de integración regional debe ser un factor de promoción del empleo, elevándose a tal efecto al GMC un proyecto de resolución que recoge la inquietud por la actual situación.

El proyecto de resolución recomienda a los Estados Partes la adopción de políticas activas de empleo sistemáticas y generales que tiendan a solucionar las dificultades antes mencionadas referidas al desempleo, calidad del empleo, trabajo no registrado y subempleo.

El proyecto fue elevado al GMC, no habiendo una resolución de este órgano que la recoja.

#### **d) Memoria sobre el art. 6º – erradicación del trabajo infantil**

La Comisión Sociolaboral del MERCOSUR aprobó por consenso un proyecto de Resolución que recoge las siguientes recomendaciones:

1. El fortalecimiento por los Estados Partes de los Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, los que deberían considerar:

a) la armonización normativa en relación con los Convenios 138 y 182 de la OIT;

- b) la articulación y consecuente coordinación de acciones y esfuerzos de todos los actores sociales;
- c) la activa participación de las organizaciones gubernamentales con las organizaciones de trabajadores y empleadores;
- d) la educación, la salud y la protección integral de los derechos de la infancia como objetivos esenciales de la erradicación del trabajo infantil;
- e) la constante actualización de información, a través de encuestas, relevamientos, mapeos, que permitan periódicas y efectivas tareas de diagnóstico;
- f) la permanente sensibilización y concientización social;
- g) el fortalecimiento de las redes sociales y la inmediata capacidad de respuesta a los requerimientos que la erradicación demande en cada caso concreto;
- h) el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo e inspección en el trabajo infantil;
- i) la articulación de las políticas para la erradicación del trabajo infantil con el sistema educativo de modo de garantizar la inserción escolar de las niñas y niños y su mantenimiento;
- j) la garantía de que todas las políticas, programas y acciones que se implementen en materia de erradicación del trabajo infantil, cuenten con mecanismos de evaluación de impacto y resultados, a fin de posibilitar reformas o ajustes y optimizar sus resultados;
- k) la incorporación de mecanismos adecuados para el logro de información vinculada al nivel de acatamiento de las normas y disposiciones en materia de trabajo infantil a efectos de contar con los insumos necesarios para optimizar la eficacia de las políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil;
- l) la adopción de mecanismos e instrumentos estadísticos homogéneos de recolección de datos sobre trabajo infantil entre los Estados Partes, que faciliten el análisis comparado de esta problemática, a los fines del diseño e implementación de políticas conjuntas.

## **2. La conveniencia de incorporar la temática del trabajo infantil como contenido del observatorio de mercado de trabajo del MERCOSUR**

La propuesta de la Comisión Sociolaboral fue analizada en la última reunión cumbre del CMC y recogida en su totalidad en una Declaración de los Jefes de Estado de los cuatro países del MERCOSUR, que la

fundamenta en la necesidad de avanzar en la definición de políticas comunes en el ámbito de la erradicación del trabajo infantil, en consonancia con lo establecido en el artículo 6º de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, y encomienda al Consejo del Mercado Común del MERCOSUR el seguimiento de las tareas dirigidas a la concreción de los objetivos establecidos en la misma.

#### **e) Memoria sobre el art. 13º – diálogo social**

No existieron propuestas de la Comisión al respecto, dado que recién se realizó un primer análisis de las memorias e informes nacionales sobre el tema y está pendiente la continuación de las consultas nacionales sobre diálogo social y el posterior examen regional.

#### **f) Derechos seleccionados para el año 2002**

Para el presente año se seleccionaron los siguientes derechos consagrados en la Declaración Sociolaboral para ser objeto de Memorias: Trabajadores migrantes y fronterizos (art. 4º.), libertad de asociación ( art. 8) y libertad sindical (art. 9).

### **1.d. Evaluación preliminar de la aplicación práctica del sistema de seguimiento de la declaración sociolaboral**

Durante estos dos últimos años la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR culminó la primera experiencia relativa al seguimiento de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR a través del procedimiento antes resumido.

No sólo puso a prueba el sistema implementado para el seguimiento de los derechos consagrados en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR sino que además sometió a examen el funcionamiento efectivo del tripartismo y el grado de compromiso e involucramiento de los tres actores del mundo del trabajo a nivel regional y la receptividad de sus órganos decisorios a las propuestas de caminar por esta vía hacia la armonización de políticas sociales a nivel regional.

¿Cuál fue la actitud y el comportamiento de quienes participaron en las sucesivas instancias?

En términos generales puede concluirse que la respuesta fue positiva y que todos los países, sectores sociales y gobiernos así como

los órganos intervinientes, dieron cumplimiento a los principales compromisos asumidos.

En un momento en que la consolidación del proceso de integración del MERCOSUR se ve dificultada por la situación general, y a nivel nacional los países presentan signos de creciente inestabilidad, eran lógicos los temores planteados respecto a los avances en el ámbito sociolaboral.

Sin embargo las señales obtenidas fueron alentadoras y en ese difícil contexto merecen destacarse:

En primer lugar los cuatro países dieron cumplimiento a la elaboración de las memorias respecto de cada uno de los cinco derechos seleccionados, y en términos generales se ajustaron a la información solicitada en los formularios previamente consensuados.

Las Memorias elaboradas por los Ministerios de Trabajo de los cuatro países entregaron un diagnóstico completo de las realidades nacionales, donde se brindó información veraz y objetiva, con una sincera apreciación sobre las dificultades existentes en cada país.

En segundo lugar cabe consignar que se dio cumplimiento a los procedimientos de consulta y participación tripartita con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores.

Del mismo modo, los países realizaron su discusión nacional en el seno de la Comisión Sociolaboral Nacional de cada Estado, con diversos grados de intensidad y frecuencia en sus reuniones.

En tercer lugar debe apreciarse positivamente que a las reuniones regionales concurren los sectores y países requeridos para cumplirse holgadamente con el quorum necesario para sesionar (mínimo 7 miembros donde estén presentes a lo menos dos representantes de cada sector), lo que es una prueba más del interés de los países y sectores en avanzar en la integración social del MERCOSUR.

En cuarto lugar y en lo referente a los consensos tripartitos, primó un espíritu de concertación que permitió efectuar propuestas respecto a los derechos tratados que si bien se caracterizan por su prudencia en los planteamientos, revelan el interés de todos los participantes por promover efectivamente el cumplimiento de la Declaración Sociolaboral y tener condiciones laborales armonizadas en el MERCOSUR.

En quinto lugar y en lo atinente a las respuestas del GMC y del CMC a las propuestas, si bien ponderada y parcial, dado que no recogió



todas las Recomendaciones de la Comisión, fue relevante en cuanto a incorporar dentro de sus prioridades –básicamente referidas a los temas comerciales y arancelarios- temas que refieren a las relaciones humanas en el campo laboral.

Esta rápida respuesta del GMC y del CMC a los planteamientos de la Comisión Regional da cuenta de un constatable interés en el MERCOSUR de armonizar políticas sociales en materia de formación profesional, elemento clave para el éxito del proceso regional de integración en un contexto mundial de globalización y en materia de erradicación del trabajo infantil, objetivo fundamental en materia de consagración del trabajo decente.

Finalmente y en sexto lugar las actividades concretas realizadas al inicio de esta nueva etapa implicaron el nacimiento de sinergias entre la Comisión Sociolaboral y el Subgrupo N° 10, en el lento pero fructífero camino de construir políticas armonizadas en el área social, que veremos a continuación.

## **2. El subgrupo N° 10**

Como ya se expresara, es recién a partir del 2001, que coexisten la Comisión, desarrollando su actividad permanente de examinar Memorias y el Subgrupo N° 10, y en consecuencia se inicia aquí una tercera etapa donde se conforman las líneas de trabajo concretas que van a asumir en el futuro los órganos del MERCOSUR en la construcción de la dimensión social de la integración, siendo imprescindible que desde el inicio de esta nueva etapa se logran encontrar los mecanismos idóneos para consolidar sinergias entre las instancias sociolaborales, a efectos de complementar sus acciones y no superponerlas en materia de políticas sociales convergentes.

En esta última etapa el Subgrupo de Trabajo N° 10 ha realizado propuestas y ha desarrollado acciones interesantes para lograr esa convergencia en materia social.

### **2.a. La armonización normativa**

Como mecanismos para continuar profundizando la armonización de las normas laborales en el espacio del MERCOSUR y desde los diferentes enfoques antes señalados:

- Acordó continuar con el estudio comparativo de las legislaciones laborales, actualizando los nomencladores y revisando su índice a

efectos de incluir nuevos temas o excluir alguno de los existentes. Se establecieron las metodologías preliminares de comparación, con miras a detectar asimetrías y eventualmente proponer armonizaciones de las legislaciones de trabajo.

En armonía con los trabajos de la Comisión Sociolaboral ha priorizado para realizar el trabajo de comparación, las normas nacionales relacionadas con trabajo infantil, formación profesional, diálogo social, empleo e igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

- Resolvió continuar con el estudio de los Convenios Internacionales de OIT comprometiéndose cada país a presentar un informe sobre las normas ratificadas, así como aquéllas que deberían ser ratificadas o denunciadas en el futuro en forma conjunta.

Se acordó además exhortar a la ratificación por parte de los países de la región que no lo hubieran hecho, de aquellos incluidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT (1998). Ello implica exclusivamente la ratificación por parte de Brasil del CIT 87 y por parte de Paraguay del CIT 138.

- Resolvió continuar con el estudio de otros Pactos, Declaraciones y Convenios Internacionales relacionados con la materia sociolaboral.

A esos efectos y como trabajo inicial acordó preparar un informe del estado de ratificación de todos aquellos Tratados y Convenios Internacionales, Americanos o Regionales que consagren alguno de los derechos incluidos en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y proceder en igual forma respecto de aquellos mencionados en el Preámbulo de dicha Declaración, que conforme al mismo "integran el patrimonio jurídico de la Humanidad".

Estos instrumentos son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración Americana de Derechos y Obligaciones del Hombre (1948), la Carta Interamericana de Garantías Sociales (1948), la Carta de organización de los Estados Americanos, OEA (1948) y la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988).

## 2.b. La armonización de políticas y acciones en el área sociolaboral

- Respecto al tema de Formación profesional se acordó – tomando como fuente la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR que consagra el derecho a la formación profesional – armonizar a nivel regional determinados principios básicos o ideas rectoras de la formación profesional que orienten y concreten las acciones y políticas emprendidas en los niveles nacionales.
- A la fecha se elaboró tripartitamente un "Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre formación profesional" como desarrollo del derecho a la formación profesional con la finalidad de servir de guía práctica y lograr una armonización de criterios orientadores comunes a la región, que desarrolla las siguientes directrices:
  - Objetivos de la formación profesional.
  - Articulación de la formación profesional con el sistema educativo.
  - Formación profesional participativa.
  - Formación profesional como instrumentos de las políticas activas de empleo.
  - Formación profesional flexible, polivalente y de calidad.
  - Formación profesional descentralizada por territorio y por sectores económicos.
  - Formación profesional igualitaria y con equidad.
  - Formación profesional como factor de integración y desarrollo regional.

El Repertorio de Recomendaciones fue elevada al GMC, que lo tuvo presente, pero sin transformando en una Resolución propia.

Estas Recomendaciones además serán el insumo previo y necesario para en el futuro instrumentar acciones de cooperación y complementación entre los países parte.

- Respecto a las Competencias laborales, se fueron acordando una serie de criterios para la certificación de competencias, conformándose una base común consensuada, que se integra en síntesis con las siguientes ideas fuerza:
  - Necesidad de trabajar y afianzar el enfoque de competencias y no el enfoque tradicional de análisis ocupacional centrado en puestos de trabajo.

- Adopción de un sistema o red nacional en materia de certificación de competencias, según las características de cada país.
- Participación de los actores sociales en la construcción y en los diferentes niveles del sistema o red, de manera que el tripartismo garantice la confiabilidad y transparencia de los procesos y productos.
- Reconocimiento de las competencias laborales de los trabajadores con independencia de su forma de adquisición.
- Estrategia de abordaje focalizada por sectores de actividad.
- Inconveniencia de extrapolar modelos de sistemas de certificación sin adecuarlos previamente a las características particulares de los países miembros del MERCOSUR.
- Sistema o red de certificación articulado con el sistema educativo para permitir el aumento de los niveles de escolaridad y la formación continua de los trabajadores.

Hasta la fecha estos consensos no han sido plasmados en un documento definitivo ni elevados en consecuencia a consideración del GMC.

- En materia de Seguridad y Salud en el Trabajo y también como un desarrollo de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR que consagra el derecho a trabajar en un ambiente laboral sano y seguro, se elaboró en forma tripartita un documento que recoge un conjunto de directrices para que orienten a nivel nacional acciones convergentes y positivas en tal área.

Los principios plasmados en el referido documento hacen mención a:

- participación de los representantes de trabajadores y empleadores en la formulación, implementación, control y evaluación periódica de un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, y consulta permanente de éstos en la elaboración e implementación de las políticas nacionales en la materia,
- participación de trabajadores y empleadores en el nivel de las empresas, en la prevención de accidentes y enfermedades profesionales,
- obligación de fortalecer los servicios de inspección del trabajo, para asegurar un control efectivo en la materia y posibilitarles el desempeño de sus cometidos,
- creación de servicios especializados en seguridad y salud en el trabajo,

- mecanismos de notificación de accidentes y enfermedades profesionales, que permitan la elaboración de estadísticas anuales de acceso público,
- creación de controles adecuados para sustancias, procedimientos y tecnologías que sean riesgosas para la salud.
- establecimiento de garantías para la fabricación, uso y cesión de tecnologías y equipos seguros,
- priorización de medidas de protección de carácter colectivo, sin perjuicio de proporcionar además, cuando fuere necesario, equipos de protección individual adecuados,
- derecho de trabajadores, empleadores y especialistas de acceder a información, orientación, educación y formación en materia de salud y seguridad en el trabajo,
- derecho de los trabajadores a recibir información adecuada sobre los riesgos presentes en los diversos procesos de trabajo y las medidas adoptadas para su control,
- derecho del trabajador a rehusarse a trabajar ante un riesgo grave e inminente,
- cumplimiento por todas las empresas, sean de la región o extranjeras de las normas nacionales sobre prevención de riesgos laborales, sin perjuicio de procurar que éstas últimas apliquen estándares superiores que provengan de sus casas matrices.

Los consensos plasmados fueron elevados al GMC que simplemente los tuvo presentes.

### **2.c. La coordinación de acciones regionales**

En materia de Empleo y a través del Observatorio del Mercado de Trabajo, se han continuado las acciones de mantenimiento, mejoramiento y homogeneización de la base de datos, armonización conceptual y compatibilización de indicadores del mercado de trabajo y se ha resuelto desagregar la información estadística común con indicadores de género y edad.

Se cuenta hoy con un informe de Coyuntura del Mercado de Trabajo Regional como insumo imprescindible para futuras acciones convergentes y el GMC resolvió crear un vínculo entre el sitio web del Observatorio de Mercado de Trabajo ([www.observatorio.net](http://www.observatorio.net)) y el

sitio web del MERCOSUR ([www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy); [www.mercosul.org.uy](http://www.mercosul.org.uy)), a fin de divulgar la información allí publicada.

La información que logre nuclear este Observatorio y su comparabilidad serán fundamentales para complementar la visión regional del mercado de trabajo y sus tendencias futuras y ello será un factor clave para fomentar políticas de empleo y formación profesional adecuadas y pertinentes a las necesidades de los sectores productivos.

En lo que refiere al tema Migraciones laborales se realizó, como etapa inicial para conocer el perfil socioeconómico del trabajador fronterizo y la realidad del trabajo en las zonas de frontera, un relevamiento o encuesta coordinada entre los cuatro países del MERCOSUR.

El objetivo buscado con esta metodología común, es recoger información que permita establecer – posteriormente – una normativa armonizada que garantice el libre desplazamiento de estos trabajadores y sus derechos.

Asimismo se destacan los avances realizados sobre el tema migratorio en otros ámbitos institucionales del MERCOSUR, fundamentalmente en el Grupo de Servicios, donde se ha instrumentado un "Visado MERCOSUR" para ciertas categorías técnicas y profesionales del sector servicios, así como las medidas de facilitación del tránsito fronterizo que se encuentran instrumentando las Reuniones de Ministros del Interior.

Respecto a la temática de Inspección de Trabajo se continuó – como línea de trabajo permanente- con la organización de operativos conjuntos de inspección, habiéndose realizado en los sectores de la construcción, rural y energético, estando acordado para el futuro, continuar las experiencias en la industria química y posteriormente en el sector portuario, así como acciones para mejorar el control respecto al trabajo informal y precario.

En lo que refiere a la Seguridad Social, los esfuerzos están concentrados en lograr la ratificación del Acuerdo Multilateral por parte de Argentina y Paraguay de modo de transformarlo a la brevedad en una norma obligatoria del MERCOSUR.

A instancia del Subgrupo el GMC tomó nota y solicitó al CMC trasmita a la Comisión Parlamentaria Conjunta su interés por las ratificaciones faltantes a efectos de dar carácter obligatorio al Acuerdo.

## 2.d. Evaluación preliminar del subgrupo

Es significativo el eco que ha tenido la Declaración Sociolaboral y los derechos priorizados por la Comisión Sociolaboral, en la tres Comisiones del Subgrupo.

Así la Comisión I acordó iniciar el análisis de asimetrías de los institutos incorporados a los Nomencladores Nacionales con los mismos temas que incorporó la Comisión Sociolaboral a su primera agenda de Memorias.

Asimismo, la Comisión I, consustanciada con el espíritu del Preámbulo de la Declaración Sociolaboral en cuanto a que existen derechos que son patrimonio jurídico de la humanidad, ha tomado como línea de acción la ratificación prioritaria de los Convenios Internacional de Trabajo que forman parte de la Declaración de Derechos Fundamentales de la OIT de 1998 y de los demás instrumentos internacionales y americanos (Pactos y Tratados) que consagran esos derechos fundamentales.

Las Comisiones II y III han adoptado como nuevas líneas de trabajo en los temas de formación profesional, competencias laborales y seguridad y salud en el trabajo respectivamente, el desarrollo de principios o líneas directrices complementarias de los derechos consagrados a tal respecto en la Declaración Sociolaboral, que permitan la implementación de políticas y acciones armonizadas o convergentes en tales temas, asumiendo una especie de rol reglamentario de tales Derechos.

Esta línea de trabajo parece interesante al poner como cometido del Subgrupo la elaboración de normas generales y principios o directrices comunes en materia de políticas sociales, permitiendo entonces que la Comisión Sociolaboral focalice su actividad en el seguimiento del cumplimiento de los derechos comunes incorporados hoy en la Declaración o que puedan ser incorporados en el futuro.

En lo que se refiere al tema de Migraciones Laborales, se observa una revalorización del mismo en esta última reunión, puesto que fue tomado por la Comisión Sociolaboral para su agenda 2002; fue priorizado por el Foro Consultivo Económico y Social y en el Subgrupo No 10 las Centrales Sindicales del Cono Sur presentaron una propuesta de agenda incorporando el tema como eje de todas las actividades del Subgrupo; proponiendo que el trabajo fronterizo y migratorio se encare desde una perspectiva múltiple de la seguridad social, del empleo, de la regulación normativa y de la equidad. Asimismo el tema es evaluado por el Grupo de Servicios y la Reuniones de Ministros del Interior.

La perspectiva de género es otro tema que ha permeado todos los ámbitos sociolaborales: tanto el Subgrupo N° 10 como la Comisión Sociolaboral resolvieron transversalizarla en todos sus trabajo y el Observatorio de Mercado de Trabajo incorpora índices que la relevan.

### 3. Las reuniones de ministros de trabajo

Luego de la participación relevante de los Ministros de Trabajo en la Reunión de Montevideo de mayo de 1991, donde se declaró la necesidad de atender los aspectos laborales y sociales del MERCOSUR, declaración que fuera recogida por el GMC al crear el Subgrupo N° 11, las reuniones de Ministros de Trabajo perdieron periodicidad, quizás debido en parte, a la puesta en funcionamiento del Subgrupo.

La institucionalización definitiva de las RMT, por Decisión N° 1/95 del CMC, que recogía la Decisión N° 5/91 dio un nuevo y fuerte impulso a las mismas, organizándolas como instancia política directamente dependiente del Consejo Mercado Común, órgano máximo del MERCOSUR.

A partir de esa fecha las Reuniones de Ministros se realizaron con periodicidad, participando generalmente de las mismas los Ministros de Trabajo de Chile y Bolivia y en oportunidades los de otros países de América y España.

Como órgano de impulso político de los temas laborales, las RMT fueron marcando prioridades en la integración laboral del MERCOSUR, impulsando el estudio de temas, dando su apoyo permanente a lo actuado por el Subgrupo de Trabajo No 10 y propiciando el análisis de sus resultados en la esfera del CMC.

Las características relevantes que han tenido de las Reuniones de Ministros de Trabajo, o que deberían tener y profundizar en el futuro, se resumen en:

#### 1) Instancia eminentemente política

De acuerdo al desarrollo señalado, es claro que la frecuencia y fluidez de las reuniones de Ministros de Trabajo las han convertido en una instancia política necesaria para determinar e impulsar objetivos prioritarios a efectos de que los mismos sean desarrollados en los ámbitos técnicos laborales del MERCOSUR como el SGT 10 u otros.

Así las RMT tienen un rol preponderante en relación con la promoción y profundización de los aspectos sociolaborales de integración laboral.



## 2) Ambito de discusión de problemáticas intra y extra región

La composición de las RMT, con integración básica de los representantes de MERCOSUR, Chile y Bolivia pero con participación complementaria y eventual de otros países, la señala como instancia dinámica y abierta a problemas y circunstancias de carácter coyuntural. Su integración ampliada reforzó los vínculos y possibilitó acciones en materia de cooperación técnica con otros bloques regionales de América y con la Unión Europea.

## 3) Instancia de coordinación en foros internacionales

Asimismo, esta coordinación de Ministros de Trabajo tiende a lograr la concreción de posiciones comunes de los países de la región como bloque en instancias internacionales o regionales que involucren sus países.

Esa coordinación de posiciones en foros internacionales ha sido puesta en práctica, para reuniones específicas como la Conferencia Internacional de Trabajo y en forma genérica para todos los eventos en que deban estar representados los países de la región, como la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo y otras reuniones de OEA y de Naciones Unidas.

## 4) Sensibilización del MERCOSUR general sobre temas sociolaborales

A la vez que promotor de políticas y propuestas en materia sociolaboral, la RMT es el referente específico para sensibilizar al MERCOSUR económico, partiendo de la base de su propio reconocimiento de que el crecimiento económico y el libre juego del mercado no garantizan por sí solos una distribución equitativa de los beneficios.

## 5) Papel referencial en materia de diálogo social

Todas las características reseñadas anteriormente convergen en la determinación del carácter referencial de las RMT en el diálogo social, y ello porque hay una reivindicación propia de este órgano en cuanto a la necesidad de avanzar en la integración y en las reformas estructurales emprendidas, a través de instancias de participación de la sociedad.

Este posicionamiento así como su ubicación institucional y relacionamiento con las otras instancias regionales e internacionales, las hace constituir el ámbito propicio para fomentar la participación y el diálogo social como instrumento idóneo para avanzar y consolidar la integración en todas sus áreas.

#### 4. Otros organos con competencia en el area laboral

A título de resumen, es dable señalar que existen otros órganos del MERCOSUR, que tienen competencias en el área sociolaboral, que son:

##### A) Comisión Parlamentaria Conjunta

Es un organismo de carácter consultivo deliberativo que a través de recomendaciones formula propuestas de armonización legislativa, que acompaña la marcha del proceso de integración, y mantiene informados a los Congresos Nacionales de los países miembros.

La Comisión ha incorporado a su agenda una diversidad muy grande de temas relacionados con el proceso de integración, pero en especial y en lo que hace a la materia sociolaboral ha hecho propuestas relacionadas con la erradicación del trabajo infantil y sobre un Estatuto del Trabajador Migrante.

En su momento ratificó – asimismo – la necesidad de contar con una Carta Social de los Trabajadores.

##### B) Foro Consultivo Económico y Social

Es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, donde no participan los gobiernos.

Está integrado por representaciones paritarias de las organizaciones de empleadores y trabajadores y por un tercer sector donde tienen voz otras categorías diversas, como cooperativas, medios de comunicación social, cultura, educación y ciencia, profesionales liberales, consumidores, medio-ambientalistas, micro, pequeñas y medianas empresas.

Tiene funciones consultivas que se plasman en Recomendaciones que se elevan al GMC.

Hasta el momento, de las Recomendaciones surgidas de su seno hay dos de especial importancia para el MERCOSUR laboral. Una fue la consulta sobre la dimensión sociolaboral del MERCOSUR, en la que colaboró en la determinación de las características del órgano de seguimiento de la Declaración Sociolaboral y la otra referida a políticas de promoción del empleo, que aborda diversos temas relacionados con políticas de trabajo y seguridad social coincidentes con objetivos y acciones propuestas en el Subgrupo N° 10, lo cual de alguna manera fomenta y legitima la actividad de este último.

Generalmente se ha señalado la existencia de un déficit participativo en el MERCOSUR, tanto referido al sistema de relaciones laborales como a la ciudadanía en su conjunto, dado que si bien el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta son órganos principales dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, tienen carácter meramente consultivo y de asesoramiento o apoyo, quedando las instancias decisorias en la órbita del GMC o del CMC, que podrán recoger o no en sus resoluciones las recomendaciones efectuadas por aquellos.

### C) Otras reuniones de ministros

Tienen especial vinculación con la materia laboral las Reuniones de Ministros de Desarrollo Social institucionalizadas recientemente como consecuencia de la Carta de Buenos Aires sobre compromiso social del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que fuera redactada por el Foro de Consulta y Concertación Política y aprobada y suscrita por los Jefes de Estado de los cuatro países del MERCOSUR, Chile y Bolivia.

La Carta de Buenos Aires suscripta el día 30 de junio de 2000, tiene un contenido programático y recoge el compromiso social de los países en lograr la superación de los problemas sociales más agudos a partir de la definición de posibles áreas de acción coordinadas, que atañen a temas como el empleo, el trabajo infantil o la exclusión social.

Es igualmente importante la actuación en el área social de las Reuniones de Ministros de Educación, en las cuales se han acordado importantes compromisos en materia de reconocimiento de certificados, títulos y estudios de niveles primario, medio no técnico, medio técnico, admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas y otros acuerdos de integración educacional para la formación de recursos humanos a nivel de post-grado.

## VII) Debilidades y potencialidades del proceso de integración del MERCOSUR

No tenemos dudas respecto a que en los últimos años se ha dado un salto cualitativo en la construcción del espacio social del MERCOSUR.

Este proceso de integración ha demostrado sus potencialidades como instrumento para desarrollar políticas sociales armónicas en la región.

En el aspecto institucional se han afianzado los órganos existentes y se han creado otros, que dan una cobertura bastante completa al

tratamiento de los temas sociolaborales y permiten enfocar los mismos desde diferentes perspectivas y con líneas de acción complementarias.

Las instituciones sociolaborales del MERCOSUR han constituido un verdadero "sistema", donde cada una tiene una función y un rol específico que cumplir.

Ese sistema institucional está aún en la etapa embrionaria, pues dada la reciente creación de algunos de los órganos sociolaborales del MERCOSUR, éstos recién comienzan a delinear sus perfiles propios.

En ese sentido parece claro que el proceso de consolidación y desarrollo del espacio sociolaboral, como proceso que es, registra etapas diferentes que incluyen decisiones de diferentes órganos que diseñan, gestionan o implementan, aprueban y controlan luego el cumplimiento de lo decidido.

Así en el MERCOSUR laboral hoy coexisten, articulan y complementan sus cometidos, diversas instituciones:

- a) órganos de claro perfil político que adoptan decisiones en cuanto al impulso y prioridad en el tratamiento de los diversos temas, que son las Reuniones de Ministros de Trabajo y las Reuniones de Coordinadores del Subgrupo N° 10, asesorados o en consulta con los sectores sociales que participan de las diversas instancias.
- b) un órgano técnico-político tripartito que da forma a esas prioridades y elabora normas, gestiona e implementa el tratamiento de los temas, que es el Subgrupo de Trabajo N° 10, haciendo las propuestas y recomendaciones que entiende pertinentes.
- c) órganos decisorios, que procesan y recogen las propuestas laborales en normas de diversa naturaleza, pudiendo otorgarles el carácter de norma obligatoria dentro del MERCOSUR, que son el Grupo Mercado Común y el Consejo Mercado Común.
- d) un órgano de promoción, fomento y control del cumplimiento de algunas normas elaboradas y aprobadas por el procedimiento anterior, que es la Comisión sociolaboral, la que hasta la fecha solo tiene asignado y realiza el seguimiento de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

La existencia de estos órganos ha dado lugar a mutuos enriquecimiento que permiten avanzar en nuevas líneas de trabajo para el futuro.

Este relacionamiento dinámico y recíprocamente proactivo que se plantea, ha tenido una concreción inicial a partir del año 2001, cuando comenzaron a observarse interesantes sinergias entre los distintos ámbitos institucionales, fundamentalmente entre la Comisión Sociolaboral y el Subgrupo N° 10 y el Grupo Mercado Común.

En el aspecto referido a armonización normativa se ha consolidado un piso mínimo común de derechos fundamentales de trabajadores y empleadores, con compromisos importantes asumidos por los Estados Parte.

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR por su carácter abierto y dinámico constituye una plataforma de salida para un futuro ordenamiento regional, que expresa la conciencia sociolaboral de la región, sirviendo de guía e inspiración para interpretaciones, normas y políticas en materia laboral y consagra la idea de la progresividad de los derechos sociales, comprometiéndose a todos los actores sociales en un trabajo futuro permanente con el objetivo de lograr la ampliación de los mismos y su vigencia efectiva en los países de la región.

El Subgrupo N° 10, redactor de la Declaración, ha ido consolidando su perfil como órgano elaborador de normas en un paralelismo con el cometido de desarrollar los principios y derechos fundamentales recogidos en las Constituciones Nacionales.

Así, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR en su carácter de instrumento abierto y dinámico y esta nueva actividad del Subgrupo tendiente a desarrollar los derechos consagrados, constituyen el germen básico de un futuro ordenamiento regional, representativo de la conciencia sociolaboral de la región.

Del mismo modo la actividad de fomento y seguimiento del cumplimiento de esos derechos que realiza la Comisión Sociolaboral podría también ser el germen de un futuro órgano jurisdiccional regional especializado en la materia.

En los aspectos de armonización y coordinación de políticas laborales, se ha avanzado en un conocimiento recíproco importante de las realidades y experiencias nacionales, rescatándose sus diferencias, fortalezas y debilidades.

Este conocimiento global de la región obtenido a través de las Memorias y de la información que ya existe y la que se seguirá consolidando en el Observatorio de Mercado de Trabajo, permitirá en un futuro delinear acciones de apoyo y complementación recíproca en diversos ámbitos y fomentará la adopción de políticas y acciones en el

nivel nacional, tendientes a alcanzar determinados objetivos comunes que en el nivel regional se hayan detectado como los más adecuados para mejorar las condiciones de trabajo de sus habitantes.

En tal sentido la reciente elaboración de pautas rectoras que orienten las políticas nacionales sobre diversos temas del ámbito laboral se presenta como un instrumento idóneo para la convergencia de políticas laborales en la región.

En los aspectos instrumentales, la gran conquista ha sido la consolidación del tripartismo a nivel regional, pero también – y no es menor – el impulso y desarrollo que en el nivel nacional han tenido los ámbitos de consulta y participación de los actores sociales, como consecuencia de la integración. Así funcionan hoy en varios países ámbitos tripartitos nuevos que preparan las posiciones a defender en las negociaciones regionales y que han permitido pensar en forma tripartita como país.

Asimismo y a partir del año 2001 comenzaron a funcionar en forma efectiva en cada uno de los países, las Comisiones Sociolaborales Nacionales, con las competencias ya mencionadas, que durante el último año han tenido – y tendrán en el futuro – reuniones permanentes para analizar y evaluar las Memorias presentadas por sus propios países y por los restantes del MERCOSUR.

Del mismo modo las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, son consultadas por los Ministerios de Trabajo sobre las Memorias confeccionadas, abriéndose así un nuevo ámbito de consulta tripartita a nivel nacional, que supone una nueva instancia de participación de los actores sociales.

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y su mecanismo de seguimiento han revitalizado el tripartismo a través de estos órganos y procedimientos de consulta nuevos, marcando instancia de reflexión regional sobre temas de especial trascendencia, como son los derechos fundamentales laborales.

Ambos niveles de negociación le han dado una madurez y riqueza insospechada a esos ámbitos, donde es interesante observar las visiones y posicionamientos diferentes que se adoptan según el momento y el tema tratado, oscilando al inicio, entre la lógica de los alineamientos como países donde priman los intereses nacionales a la lógica de posiciones sectoriales compactas, mereciendo destacarse en el último período la aparición de intereses regionales o comunitarios que han primado, frente a los anteriores, al momento de lograr los consensos.

Esta visión regional ha sido impulsada en gran medida por el ejercicio del tripartismo en el proceso de elaboración, análisis y evaluación de Memorias, que han permitido a los actores sociales tener una visión de conjunto de la situación regional, de los avances y especialmente de las dificultades que enfrentan los países para alcanzar niveles adecuados de desarrollo y de protección social.

Sin embargo existen debilidades que no deben descuidarse. No hay integración estable entre países inestables y en el contexto actual las principales fuentes de inestabilidad en nuestros países provienen de lo social.

En tal sentido existe una relación directa entre la capacidad de desarrollar y profundizar la integración y la capacidad de profundizar el desarrollo social como factor de estabilidad institucional.

No será posible consolidar una integración estable si conjuntamente no podemos resolver las tensiones sociales que tienen nuestros países.

Si bien el equilibrio macroeconómico es una condición previa para el crecimiento sostenido no es menos cierto que cuando más sólida sea la base social de las políticas económicas, mayor será su sustentabilidad.

El proceso de desarrollo requiere políticas públicas y sociales, tanto nacionales como regionales que incorporen elementos de equidad en ese desarrollo y ello es una decisión eminentemente política que debe adoptarse y mantenerse a lo largo de todo el proceso de integración. Es por eso preocupante que la difícil coyuntura por la que atraviesa la región desestime la profundización de la integración en general y de sus aspectos sociales en particular.

El interés, el compromiso y el esfuerzo de los Estados debe ser sostenido y permanente para que se refleje en una mejora efectiva de las condiciones laborales y sociales sino se corre el peligro de quedar en meros y formales avances declaracionistas.

## **VIII) Compromisos y desafíos**

En el MERCOSUR todas las instituciones sociolaborales tienen un importante rol a cumplir para – entre todas – continuar con la armonización de normas y políticas sociales y lograr el objetivo final de la integración, que es el desarrollo económico de la región con equidad social.

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR ya ha demostrado su potencialidad para impulsar la profundización de una dimensión social regional a través del desarrollo de los derechos fundamentales contenidos en la Declaración, mediante la instrumentación de principios

consensuados en el nivel regional, que orienten la adopción de acciones y políticas nacionales convergentes consagratorias, en la realidad, de los derechos laborales fundamentales.

Un primer desafío para el futuro deberá ser la ampliación de los derechos consagrados a nivel regional y lograr que éstos así como las directivas comunes que se acuerden pasen a integrar las normas propias de un derecho comunitario directa e inmediatamente aplicable, sometido al control de órganos jurisdiccionales regionales.

Un segundo desafío en ese sistema dinámico que desarrolla el MERCOSUR y que compone la insoslayable dimensión social de todo proceso de integración, es que tenga la capacidad permanente de evaluar los impactos de las iniciativas y políticas adoptadas sobre la sociedad en general y los sectores más vulnerables de ella en particular, para así lograr el objetivo de mejorar la cohesión social de la región.

El proceso del MERCOSUR integra a su vez un complejo de respuestas frente a la globalización, dentro del cual también participan otros procesos y todos ellos convergen hacia instancias de integración cada vez más amplias.

Consolidar una dimensión social dentro del MERCOSUR será un paso necesario para incidir en la inclusión de esta dimensión dentro de las negociaciones hemisféricas de integración y lograr que éstas sean más participativas.

En tal sentido un tercer compromiso será buscar principios comunes a todos los procesos regionales y sub-regionales de integración a efectos de consolidar un bloque de principios o normas básicas armónicas, que tengan como marco de referencia los principios y derechos fundamentales contenidos en las normas internacionales de trabajo.

En cuarto lugar es necesario que ese conjunto de principios que deben consolidarse como un instrumento de garantía de los derechos sociolaborales básicos, se elaboren e implementen a través del diálogo social y la participación de toda la sociedad.

La participación, concertación y compromiso de todos sus integrantes en la búsqueda constante de un equilibrio entre el desarrollo económico basado en la competitividad y el desarrollo social basado en la distribución equitativa de los beneficios logrados, son claves para la consolidación en la región de los principios democráticos y de la paz social.

En tanto el MERCOSUR mantenga ese equilibrio, podrá seguir avanzando en forma permanente y firme en el logro de la cohesión social de la región e incorporarse a procesos más amplios de integración que consoliden una perspectiva socialmente adecuada de la globalización.



## Debate

### **Pergunta:**

Meu nome é Carlos e sou da Secretaria de Trabalho do Rio de Janeiro. Professora Maria Carmem, não consigo entender porque é que se chegou à decisão de que a Declaração Sociolaboral do Mercosul não tenha caráter sancionatório. Observei todo um cuidado com o seguimento, que entendo será um controle, e também entendi que, na prática, a Declaração traz, no seu bojo, preceitos e princípios consagrados no mundo do trabalho. Então, fico imaginando que, depois de todo esse esforço, se acabe chegando à conclusão que vamos receber orientações, ou recomendações. Isso não me parece bem. O que é que aconteceu durante o desenvolvimento dessa Declaração para que se chegasse à conclusão que não teríamos nenhum tipo de sanções comerciais por conta da não-observância dos princípios elencados na mesma? De outro lado, mas no mesmo sentido, quais são os motivos que levaram a não caracterizar o Fórum Consultivo Econômico-Social como um fórum deliberativo?

### **Maria Carmen Ferreira:**

Dos reflexiones sobre lo que tu preguntaste. La primera, es cierto, no están establecidas sanciones para los incumplimientos de la Declaración Sociolaboral en esta etapa. Pero ese sistema se implementó así porque los sectores sociales, las centrales sociales y las cámaras sindicales en el Foro Consultivo Económico y Social, llegaron a un acuerdo de que la Declaración Sociolaboral no podía estar atada a sanciones, ni económicas, ni comerciales, que por ahora son las únicas que existen en el MERCOSUR. La segunda reflexión es que la integración es un proceso gradual, muy lento. Ustedes han visto la Unión Europea, es un proceso que sigue avanzando y va a seguir avanzando. Por ahora no existe otro tipo de sanciones u otro tipo de consecuencias para el incumplimiento de estos derechos, porque el MERCOSUR tiene un sistema de solución de controversias que es transitorio, donde se establece que en el momento que se llegue a la convergencia del arancel externo común, se va a revisar.

Es muy probable, por lo menos hay propuestas en ese sentido, que este sistema de solución de controversias sea sustituido por un tribunal regional, como el que existe en Europa, como el que existe en la Comunidad Andina de Naciones. Entonces, quizás en ese momento, hayamos logrado un sistema jurisdiccional de seguimiento, incluso de sanciones, ante incumplimiento de los derechos laborales consagrados en este proceso de integración. Hoy el consenso fue ese: este es un sistema no de sanción sino de promoción tripartito. Hagamos recomendaciones y establezcamos programas, planes de acción, para lograr que esos derechos sean una realidad efectiva en la región. Pero, por ahora, no a través de una sanción por incumplimiento. Eso puede ser objeto de una segunda, tercera o cuarta etapa de este proceso de integración.

En relación a la última pregunta, creo que todavía en el MERCOSUR tenemos un déficit democrático importante. Los dos órganos de representación de la ciudadanía, de los sectores sociales, son consultivos. Tanto el Foro Consultivo como la Comisión Parlamentaria Conjunta fueron concebidos, en esta etapa de la integración, como foros deliberativos de propuestas de recomendación exclusivamente. En el caso del Foro, creo que aún podían haberse encontrado fórmulas intermedias, como existe en la Unión Europea, donde el CES Europeo, si bien es consultivo deliberativo, es de consulta preceptiva para una serie de determinaciones de políticas a nivel de la Unión Europea. ¿Cuáles fueron las razones? Estamos en una etapa muy embrionaria de desarrollo de este proceso de integración donde se ha apostado, por ahora, a órganos intergubernamentales, donde no hay supranacionalidad, y a órganos decisorios, sobre todo, con un enfoque económico en los temas comerciales y aduaneros. En los restantes temas, se ha concebido esta institucionalidad como órganos de apoyo, de recomendación, de consultas, pero nada más que eso. Creo que es parte de la maduración del proceso, por ahora no tenemos más que eso.

### **Pergunta:**

[Participante não identificado] Nos processos de harmonização das políticas sociais, principalmente as políticas laborais, temos uma disparidade, um desnível, principalmente em relação à questão salarial no Mercosul. O salário mínimo no Brasil tem um valor, na Argentina tem outro, assim como no Uruguai e no Paraguai. Na hora de harmonizar um salário mínimo, qual é o parâmetro que se vai tomar? Pode-se nivelar por baixo, pode-se nivelar por cima, ou há um outro parâmetro para se trabalhar? Como é que está se dando essa discussão a nível do Mercosul?

### **Maria Carmen Ferreira:**

Ustedes saben que la Unión Europea constituye un estado bien avanzado de integración y, sin embargo, la huelga, los salarios mínimos y la organización sindical, están fuera de las normas comunitarias. No es fácil armonizar los salarios mínimos, Campero lo dijo muy bien ayer, no creo que la armonización sea sobre bases tan rígidas. Creo que la armonización va a ir por la vía de los principios, como él dijo, y a mí, lo que se me ocurre, es que no importa que el salario mínimo sea contado en una moneda, lo que sí interesa es poder lograr que haya un salario mínimo digno en cada uno de los países, aunque ese salario sea diez, cien o veinte, sea suficiente para vivir en condiciones dignas. Ahora, armonizar en cifras no tiene sentido, lo principal es el objetivo de esa armonización y, lo que está atrás de todo eso, es la dignidad del trabajo, el trabajo decente. Para eso sí es necesario que haya un empleo digno, y un empleo digno, decente, es aquél que permite vivir en condiciones dignas. Entonces, probablemente no se va a poder armonizar en un salario mínimo, pero sí habría que buscar como poder armonizar para llegar a que ese salario sea suficiente para tener una vida decente cualitativa y cuantitativamente.

### **Pregunta:**

Soy Eduardo Pereyra, de Uruguay. La primera pregunta es si cree que si se firmara hoy el tratado de Asunción, como se firmó hace algunos años, se volvería a hacer aunque las voluntades políticas de algunos gobiernos, evidentemente, hayan cambiado. Por lo pronto, para Uruguay, esto que fue una política de Estado durante diez años, hoy el MERCOSUR aparenta no ser una política de Estado prioritaria para el país. La segunda pregunta es en que dimensión puede haber afectado la pérdida de algunos valores democráticos en algunos países, como Uruguay y como Argentina, al MERCOSUR. Esto en una afirmación muy personal, pero creo que, en algunos países, la concentración del poder están hoy muy centralizada en lo que son la Presidencia y el Ministerio de Economía. Por eso, para mí, hubo un MERCOSUR hasta 1999 y, del 99 en adelante, comenzaron a haber dudas en más de un país con relación al MERCOSUR, por lo que se ha comenzado a buscar acuerdos parecidos a los de Chile y México. Esto parece ser una línea atractiva para algunos países como Uruguay, y creo que también como Argentina.

### **Maria Carmen Ferreira:**

Por supuesto que, en todo proceso de integración, hay una decisión política detrás y siempre existe la debilidad y el peligro, sobre todo en

estos procesos, por ahora, intergubernamentales, de que una política que aparentemente había sido de estado en todos los países del MERCOSUR, puede cambiar. Hay indicios de ello en algunos países, incluso el mío, donde hay señales contradictorias desde la Presidencia de la República y desde otros ámbitos del proceso de integración, como política de estado que era. Es una debilidad. ¿Cómo se combate esta debilidad? Creo que el proceso de integración va a adquirir solidez, estabilidad, cuando logremos tener órganos supranacionales, que se desliguen un poco de las instrucciones y directivas de sus respectivos gobiernos. No estoy hablando de todos los órganos porque, en general, hay órganos que representan los intereses comunitarios y que son independientes de las directivas de los gobiernos—como es en la Comisión Europea— y órganos que representan más la perspectiva nacional dentro del proceso de integración. Esas debilidades estarán superadas cuando hayamos logrado tener algún órgano supranacional, que implica cesión de soberanía. En ese aspecto, Brasil entiende que todavía no está maduro el proceso para tener órganos supranacionales a los cuáles se ceda soberanía nacional. Ahí quizás sea más fácil mantener la soberanía nacional, pero creo que ningún gobierno, el Gobierno Uruguayo incluido, puede olvidarse y hacer como que no ve que la decisión de integrarse en el MERCOSUR fue una decisión votada en el parlamento por unanimidad. Entonces, si todos los partidos políticos de un país y todos sus integrantes, individualmente, entendieron que el proceso de integración y la negociación como bloque son importantes creo, y sería una lástima que así fuera, que no puede ser que los gobiernos ignoren esta decisión.

Por otro lado, creo que nuestra Comisión Parlamentaria Conjunta todavía tiene un papel poco relevante dentro del proceso de integración. Sus cometidos son consultivos y deberían proveer de insumos a la armonización de las legislaciones, pero no se le ha dado demasiado relevancia. Supongo que, con la maduración de este proceso, se va a empezar a cambiar, como sucedió también en Europa.

### **Pergunta:**

[Participante não identificado] Carmen, queria só fazer uma observação. Achei muito interessante a sua exposição. Creio que é um tema para muito debate, mas há um ponto na sua resposta em relação ao salário sobre o que gostaria de fazer uma pequena ponderação, para sua reflexão.

Se nós partimos realmente para uma diversidade de políticas salariais dentro do Mercosul estaremos criando possibilidades de vantagens

comparativas para os países que paguem um salário menor. Os sindicatos norte-americanos são contra a criação da ALCA, por exemplo, em função exatamente das diferenças de política trabalhista entre os países da nossa região e os Estados Unidos, de tal maneira que eles consideram que as empresas norte-americanas estariam naturalmente atraídas pelo mercado latino-americano, paulatinamente, na medida em que essas vantagens lhes fossem dadas pelos nossos países. Nós temos uma tarifa externa comum. Qual é o objetivo da tarifa externa comum? É exatamente impedir que, através da política tarifária, a Argentina atraia mais relações comerciais com empresas estrangeiras do que o Brasil. Essa é uma das razões da política tarifária comum. Acredito que o Mercosul deveria, e deverá, caminhar para se chegar realmente a uma política de integração tal como ela deve ser concebida. É aquela idéia de que não se integram desiguais. A integração deve ser feita entre iguais, por isso, a Europa tem uma firme política de coesão política e social, com fundos para promover o desenvolvimento etc. Acho que esse é um ponto crucial para a discussão do problema do trabalho na região, em relação aos salários.

### **Maria Carmen Ferreira:**

Dos cuestiones. En primer lugar, se trabajó mucho con el tema costos laborales en el inicio del MERCOSUR, pero con una visión muy poco clara de cuales eran los objetivos. Justamente, lo que se buscaba, era que no hubiera una competencia desleal entre los países basada en la rebaja de las condiciones de trabajo, no solo del salario, sino de las restantes condiciones de trabajo. No creo que en el MERCOSUR haya tantas diferencias en materia salarial, porque a la hora de hacer una inversión productiva, los países que invierten, que inician un emprendimiento, no se fijan solo en el valor del salario, sino en todo un contexto de estabilidad, donde juegan muchas otras cosas además del salario, especialmente en estos países del sur. En Europa, el costo del salario en el costo final del producto es un porcentaje importante. Desgraciadamente, en nuestros países a veces hay diferencias entre productos y ese porcentaje del salario en el costo final del producto no es tan elevado como en los países desarrollados. Hay otros costos: de infraestructura, de tarifas, de contexto de inestabilidad que también influye. Por supuesto que me parece imprescindible que al momento de continuar con este proceso, algo haya que armonizar en materia de salario, pero no creo que sea tanto en el salario, sino en determinados principios. Creo que va a ser una materia pendiente, habrá que estudiarla en su momento y ver cuales son las líneas de acción y las posibilidades de

actuar sobre el tema, pero me inclinaria más por tratar de armonizar lo que dije: que haya un salario digno entre los cuatro países, pero no el costo exacto del salario. Nosotros hicimos un trabajo muy estéril durante los cuatro primeros años del MERCOSUR, trabajando con los costos laborales, para tratar de ver cuales eran los costos y tratar de armonizarlos y al final nos dimos cuenta que era un trabajo frustrante y con pocos resultados. ¿Por qué? Por algo que el sector empresario señaló esta mañana. Una cosa son los costos del trabajo formal y otra cosa son los costos del trabajo informal. Entonces, quizás es mucho más importante buscar mecanismos de disminuir la informalidad en nuestros países, que tratar de medir los costos del salario en el trabajo formal. El grado de incumplimiento, el grado de informalidad son cosas que pesan mucho en el momento de evaluar el salario y esos costos, y creo que son tan importantes como tratar de armonizar un salario mínimo en la región.

**Pergunta:**

Soy Miguel Oliveros, de Uruguay. Un pequeño aporte, ya que estamos en el debate. Creo que, en definitiva, sobre la inquietud que se está planteando, una vez que se instrumente la libre circulación queda resuelto este tema. Porque el salario es uno de los precios que existen en una sociedad, pero de la misma manera tenemos los precios de los artículos: todos debían valer de una misma manera. Entonces, creo que básicamente el tema es regular la circulación de bienes y personas y ellos mismos se van a encargar de que se regulen, automáticamente, los salarios y los precios.

**Pergunta:**

Meu nome é Rosilda. Sou de Roraima. Diante da sua exposição, notei uma dicotomia entre potencialidades e dificuldades. Observei que há uma preocupação com a metodologia aplicada para essa integração. Acredito que exista aí uma nova metodologia recorrente, seria o caso de uma nova postura diante de todos esses problemas. Gostaria de saber: que postura é essa que se pretende nessa nova metodologia, se essas até agora apresentadas não estão trazendo efeitos tão bons como gostaríamos?

**Maria Carmen Ferreira:**

Se fueron delineando, en materia de armonización de normas técnicas, tres líneas de convergencia de las normas: bajar del nivel internacional al regional, después subir del nacional al regional, o trabajar sobre un documento regional. Eso se está aplicando, si bien no con carácter

obligatorio, dentro del MERCOSUR, porque no ha surgido todavía nada al respecto en concreto, aunque ya ha influido en los ordenamientos nacionales. Te puedo poner un ejemplo. La pauta de intentar ratificar tratados internacionales –convenios de OIT– en forma armónica, si bien nunca fue una recomendación elevada al Grupo Mercado, determinó que, por ejemplo, Uruguay, de una lista consensuada de convenios internacionales a ratificar por los cuatro países, ratificara dos que no había ratificado hasta ese momento, que eran el 29, referido a trabajo forzoso, y el 162, a condiciones para trabajar el asbesto. Esa línea de convergencia normativa, si bien se está trabajando, no ha dado frutos dentro del MERCOSUR, porque no ha terminado en una resolución del Grupo Mercado al respecto, pero ha tenido su influencia, y eso también es importante, en la mejora de lo normativo dentro del Uruguay. También por esa recomendación del subgrupo de ratificar algunos tratados internacionales, ratificó el pacto de San Salvador que, creo, que estaba sin ratificar hace dos años. Por eso, hablé sobre convergencia o armonización normativa y hablé de armonización de políticas vía directrices o pautas rectoras del subgrupo que, de alguna manera, orienten la convergencia de las políticas nacionales hacia determinados principios y pautas acordadas a nivel regional en temas básicos como la FP o la seguridad de salud en el trabajo. Son líneas de acción nuevas que se empezaron a delinear sobre todo en estos dos últimos años y un poco como consecuencia o respuesta a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Esa es una potencialidad que ya demostró que tiene la declaración: servir de impulso y fermento para nuevas líneas de trabajo del MERCOSUR.

### **Pregunta:**

Pedro Parra, de Paraguay. Primero quería felicitarla por su optimismo y porque ha sido muy amplia la información que nos brindó. Solamente quiero señalar que no pudimos avanzar mucho más en la región por la crisis política, que es muy profunda. En el caso de Paraguay, nos tocó vivir momentos muy difíciles en golpe de estado que se pretendía y pudimos sentir el respaldo del MERCOSUR como unión, como fuerza. Este modelo que se está agotando, es una barrera más porque el empleo no ha avanzado, se van cerrando todas nuestras fuentes de trabajo – como en el caso de Argentina, por poner un caso solamente, que ha sido muy dramático. Pero también quiero señalar que, como los europeos, hemos avanzado bastante en cooperación, en intercambio, en comisión de seguimiento y que estamos sacando provecho de eso. Ojalá que eso pueda fortalecerse.

## **Bibliografía**

- Abreu Bonilla, Sergio "MERCOSUR e Integración" Montevideo – FCU – 1991.
- Autores varios – "Evaluación del MERCOSUR" – Publicación del Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay – Montevideo – 1994.
- Autores varios – "Formación Profesional en la Integración Regional" Montevideo – Cinterfor/OIT – 2000.
- Autores Varios "Relaciones Laborales y Diálogo Social en el Cono Sur: Empleo y Competitividad" Programa de Modernización de las Relaciones laborales en el Uruguay – UCU/FOMIN-Montevideo – 1998.
- Autores varios "El Derecho Laboral del MERCOSUR Ampliado" – publicación del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social – Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay – Montevideo – FCU y Cinterfor /OIT – 2000.
- Autores Varios "El derecho laboral del MERCOSUR" FCU y OIT Relasur – Montevideo – 1994.
- Autores Varios "Procesos de Integración: los Protocolos Laborales" Publicación de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung y OIT – Santiago de Chile – 2000.
- Autores Varios "El mercado común del sur: MERCOSUR" Manual de Educación Obrera de OIT. 1997/4 N°109.
- Boletines Oficiales MERCOSUR – Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM).
- Ermida Uriarte, Oscar "MERCOSUR y Derecho Laboral" Montevideo – FCU – 1996
- Ferreira Harreguy, María Carmen y Ramos, Julio – "Las Relaciones Laborales en el MERCOSUR" – Montevideo – FCU –1997.
- Garmendia Arigón, Mario "Legislación comparada sobre formación profesional, una visión desde los convenios de la OIT" – Montevideo – Cinterfor/OIT – 2000.
- Gros Espiell, Héctor – "MERCOSUR: el Tratado de Asunción" Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo – Montevideo 1991.
- OIT Selección de Documentos Fundacionales "MERCOSUR Sociolaboral" – Buenos Aires –OIT – 1999.



- Pérez Otermin, Jorge – “El Mercado Común del Sur, desde Asunción a Ouro Preto. Aspectos Jurídico Institucionales” Montevideo – FCU – 1995.
- Publicación de la Confederación Nacional de Comercio de la República Federativa de Brasil “MERCOSUR: Foro Consultivo Económico y Social” Río de Janeiro – 2000.
- Revistas de la Judicatura – Publicación oficial de la Asociación de Magistrados del Uruguay. Montevideo, 2000. Artículos de los Dres. Oscar Ermida Uriarte, Héctor Babace, Jorge Bruni y Héctor Hugo Barbagelata.
- Revistas Flash MERCOSUR – Edición Comisec Uruguay – 1997 – 2000.
- Rosenbaum Rimolo, Jorge “Negociación colectiva sobre formación en el MERCOSUR” N°1 de la serie Aportes para el Diálogo Social y la Formación, —Montevideo – Cinterfor/OIT- 2000.

## Documentos

- Actas del SGT 10 y sus respectivas comisiones
- Actas de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR
- Decisiones del CMC
- Resoluciones del GMC
- Recomendaciones del Foro Consultivo Económico y Social
- Recomendaciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta
- Recomendaciones del SGT 10
- Recomendaciones de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR
- Tratados de Asunción y Ouro Preto
- Declaraciones de los Presidentes de Ushuaia y Buenos Aires
- Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.
- Declaración sobre la erradicación del trabajo infantil.
- Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y Reglamento Administrativo de Aplicación.
- Reglamento regional y nacional de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR.
- Anexos de Actas y propuestas de trabajo presentadas por Gobiernos y Sectores Sociales dentro del ámbito del SGT 10 y la CSL.