

PRIMER ENCUENTRO DE LA ABOGACIA Y EL MERCOSUR.
San Isidro, noviembre de 1998.

**Ponencia sobre el Tema de la Comisión II *"Derechos Humanos en el Mercosur"*,
punto *"Contratos y migraciones laborales"*.**

**HACIA LA INTEGRACION DE UN NUEVO DERECHO DEL TRABAJO DEL
MERCOSUR. COMO NECESIDAD EMPRESARIAL O COMO PRODUCTO
DE UNA REAL INTEGRACION SOCIAL.**

Guillermo E. Pérez Crespo

I. INTRODUCCION

El conflicto empresarios-trabajadores en el marco de la economía mundial.

1.-En una perspectiva histórica de los enfrentamientos sociales desde los inicios del régimen capitalista de producción, se podría afirmar que fueron los trabajadores los primeros en advertir y teorizar la importancia central de la defensa de sus intereses en el plano de la economía mundial.

Ejemplo de ello los acuerdos de sindicatos ingleses y sociedades mutuales y de resistencia obrera francesas que dieron vida en 1864 a la Asociación Internacional de los Trabajadores, conocida posteriormente como la Primera Internacional.

También las movilizaciones en numerosos países, en reclamo por una jornada de ocho horas y en protesta por las condiciones de trabajo, que se fueron sucediendo a lo largo del siglo XIX y principios del actual, incidiendo profundamente esta concepción internacionalista en una larga etapa de la historia del movimiento obrero mundial.

Pero las distintas condiciones de desarrollo de la economía mundial, en especial a partir de las dos guerras mundiales, cambiaron radicalmente el pensamiento sindical, con la aparición de nuevas concepciones sobre el desarrollo económico y las relaciones sociales en el espacio nacional.

En la segunda mitad del siglo XX trabajadores del norte industrializado y del sur atrasado se observan muchas veces con la desconfianza que generan los intereses que aparecen como opuestos, quedando relegados los acuerdos entre trabajadores de distintos países o regiones a cuestiones gremiales puntuales, por lo general frente al accionar de empresas transnacionales, y a la participación institucional en organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

2.- El fenómeno de la globalización, entendido como proceso de integración del mercado mundial, no es nuevo, pero indudablemente adquiere características inusitadas y particular relevancia a partir de la crisis económica mundial de la década del setenta y del importante salto científico-tecnológico que se sucede paralelamente.

Y en el cuadro de referencia mencionado en el ítem anterior es comprensible la inicial falta de respuesta adecuada al nuevo fenómeno por parte de los trabajadores a nivel internacional.

Es en esta etapa que el concepto de globalización se hace indivisible del de flexibilidad laboral, en una relación que tendrá particular incidencia en la confrontación de intereses y consecuente transformación de las relaciones jurídicas entre el capital y los trabajadores.

En esta nueva concepción globalizadora-flexibilizadora las condiciones de trabajo deben adecuarse no solo al avance tecnológico sino a las necesidades de la competencia en el mercado mundial. Competencia que obviamente no desaparece pero sufre importantes modificaciones en los procesos de integración económica regional.

3.- Ante el discurso del capital en las últimas décadas del siglo, planteando claramente la defensa de sus intereses en el plano de la economía mundial, los trabajadores van tomando conciencia del debate a sostener para ingresar en el próximo siglo con expectativas concretas de una sociedad más justa.

En este debate el tema de los acuerdos de integración regional tiene un lugar relevante: de la forma en que se generen e instrumenten estos acuerdos dependerá que sean meramente convenios empresariales o que se constituyan en reales herramientas de integración social, cultural, política y económica de los pueblos.

De su plasmación limitada a ententes empresariales solo puede surgir mayor precarización de los derechos sociales de los trabajadores de los países participantes, los que deberán aportar su sacrificio para arribar a un resultado positivo de vagas y efímeras promesas de recompensa. Por el contrario, su concreción como reales acuerdos entre pueblos deberá significar un importante avance en los derechos sociales.

II. LAS DISTINTAS CONCEPCIONES DE INTEGRACION REGIONAL

El proceso de integración en la experiencia europea.

4.- Las experiencias de integración regional tienen que ver primero con las necesidades de competir en mejores condiciones que con una visión de integración social o cultural, la que podrá o no aparecer conforme el accionar de los sectores afectados.

Pero aun así la experiencia de integración en el continente europeo aparece como sustancialmente diferente a la de estas latitudes.

En una sucinta comparación entre ambos procesos, señala Martínez Vivot :

"Pero el referido Tratado (del Mercosur)...fue gestado y redactado por diplomáticos y economistas, quienes omitieron la importancia sustancial que debía tener, para lograr la integración económica pretendida, la inclusión de temas laborales y sociales. No tuvieron en cuenta que ya muchos años antes, en 1955 en el Tratado del Benelux y en 1957, en el Tratado de Roma, al proponerse la creación de un gran mercado común europeo, se hace referencia a la necesaria armonización de sus políticas sociales...Es más, el Tratado de Roma preveía en su texto una igualdad salarial sin distinción de sexo, la limitación de la jornada laboral y las vaca-

ciones pagas, entre otras propuestas. Pero, además, para hacer posible la integración laboral, la OIT convocó a una Reunión Tripartita en Estrasburgo, donde se propició la redacción de la Carta Social Europea, firmada recién en 1961, para entrar en vigor en 1965..."

(Julio Martínez Vivot, *"Las relaciones laborales y el Mercosur"*, DT noviembre de 1994, LIV-B, pag. 2061)

A decir verdad, estas conclusiones positivas sobre la experiencia europea se relativizan en la visión de Georges Spyropoulos, el que en noviembre de 1996, en una conferencia dictada sobre el tema en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, señala que la legislación social comunitaria tiene carácter limitado desde sus inicios, quedando prácticamente inmovilizada en la década del setenta por la falta de acuerdos en el Consejo Europeo.

Pero también resalta Spyropoulos que el Acta Unica Europea de 1986 y la adopción en 1989 de la Carta comunitaria de derechos sociales significaron un importante avance en la legislación social comunitaria y en la definición de un *"modelo social europeo"*.

Indudablemente el ejemplo europeo refleja una experiencia de integración marcada primordialmente por los necesidades económicas y financieras, pero donde la necesidad de un progreso en la definición y concreción de derechos sociales estuvo presente desde sus inicios, lo que no sucede precisamente con la experiencia del Mercosur.

El proceso de integración en el Mercosur.

5.- Del texto del Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, ratificado en nuestro país por ley 23.981, se desprende claramente que se pensó la integración regional desde una perspectiva propia de crecimiento económico empresarial, al margen de cualquier cuestión social.

Señala al respecto M. Cristina Etala :

"La política social en este tipo de proceso puede tratarse de tres formas : 1) que el objetivo en sí mismo de la integración sea la mejora social; 2) que se proponga la mejora social como secundaria y dependiente de lo económico; 3) que no se proponga la mejora social como objetivo. En este último caso, puede no plantearse el objetivo social de dos formas : 1) como omisión de toda referencia a la cuestión social en los tratados constitutivos; o 2) no proponerla como objetivo y sí plantear la cuestión social como política para adoptar mecanismos que atenúen las consecuencias de la integración..."

(M. Cristina Etala, *"El objetivo del progreso social en el proceso de integración. El caso del Mercosur"*, DT diciembre de 1992, LII-B, pag. 2224 y sgte).

En el Tratado de Asunción no hay referencia directa alguna al progreso o la integración social como objetivo, ni siquiera como objetivo secundario dependiente de lo económico. Tampoco la hay en el Protocolo Adicional de Ouro Preto, ratificado en nuestro país por ley 24.560, ni en el Protocolo de Colonia, ratificado por ley 24.891.

A esta omisión se refiere Altamira Gigena :

"Por el mismo se regula una zona de libre comercio a su interior ...y una unión aduanera en las relaciones con el resto del mundo...El 17 de diciembre de 1994 se firma el Protocolo de Ouro Preto, definiéndose la estructura institucional defini-

tiva del Mercosur, privilegiándose lo económico y diplomático, soslayándose los aspectos sociales (laborales y de seguridad social)..."

(Raul E. Altamira Gigena, *"Las relaciones laborales en el Mercosur"*, DT abril de 1998, LVIII-A, pag. 664)

Fue la reacción de sectores afectados la que presionó un cambio en esta política de integración, permitiendo la inclusión de cuestiones que hacen a una concepción más abierta a la cuestión social y cultural, respondiendo así no solo a la necesidad de los grupos empresarios interesados en ampliar mercados y mejorar sus condiciones competitivas, sino también a la de pueblos que buscan un acercamiento por sobre las fronteras y la de trabajadores que necesitan plantear la defensa de sus intereses en un marco más amplio que el del espacio económico nacional.

Este proceso de adecuación a una concepción diferente a la inicial no es en modo alguno un proceso lineal ni tiene características claras. En definitiva su concreción será en gran parte producto del entrecruzamiento de intereses que confrontan en el espacio regional y de la economía mundial.

6.- Es en la Declaración de los Ministros de Trabajo de los países que integran el Mercosur, donde por primera vez se expresa en forma abierta la necesidad de

"...atender a los aspectos del trabajo y sociales del Mercosur y acompañar las tareas de los respectivos representantes para asegurar que el proceso de integración venga acompañado de una efectiva mejoría en las condiciones de trabajo en los países que suscribieron el Tratado..."

y se decide

"...promover la creación de subgrupos de trabajo con la función de avanzar en el estudio de las materias vinculadas a sus carteras...".

Es así como el Grupo Mercado Común resolvió la creación del nuevo subgrupo, al que se le asignó el número 11 y la denominación *"Relaciones laborales, empleo y seguridad social"*.

M.Cristina Etala, en la clasificación esbozada en el artículo citado, llega a la conclusión de que la creación del denominado subgrupo 11 significa no el objetivo de mejora o integración social sino una política de adopción de

"mecanismos que atenúen las consecuencias de la integración..."
(art. cit., pag. 2228).

Esta concepción se refleja en la definición de la integración como :

"...un proceso que implica una serie de actuaciones de acoplamiento de las estructuras nacionales a fin de llegar con el mínimo costo social a un máximo de racionalidad económica, política y social en el ámbito que se pretende integrar..."

(Adriana Chichquievich, *"Solución de controversias en el Mercosur. ¿Hacia una jurisdicción supranacional"*, DT mayo de 1998, LVIII-A, pag. 881)

Se revelan aquí dos concepciones sustancialmente diferentes : la expresada en la Declaración de los Ministros de Trabajo, que hace directa referencia a la necesidad de una mejora en las condiciones de trabajo, y la expuesta por muchos doctrinarios que ponen

el acento en reducir en lo posible el costo laboral, que entienden como inescindible del proceso de integración.

En esta posición la integración es pensada únicamente como un acuerdo económico entre empresarios, el que necesariamente llevará a reducir costos laborales en los países miembros del Tratado para mejorar las posibilidades de competencia con respecto a los centros económicos extra-Mercosur.

Obviamente en esta visión la responsabilidad del subgrupo 11 pasa por armonizar las distintas legislaciones laborales a fin de compatibilizar costos empresarios y facilitar la integración económica, reduciendo también en la medida de lo posible el costo social que esta adecuación (léase eliminación de derechos laborales a ambos lados de cada frontera) conlleva.

Esta interpretación se refleja con claridad meridiana en el artículo de Pedro Matheu ("*Los sistemas de relaciones laborales en proceso de cambio. Globalización y escenario cambiante*", Revista de Derecho del Mercosur, mayo de 1997, pag. 194) y en el muy completo trabajo de Julio Caballero y Lorenzo Gnecco ("*Costos laborales en el Mercosur*", DT marzo de 1995, LV-A, pag.334 y sgts), sobre conceptos de salarios y beneficios sociales en los países que integran el Mercosur y su incidencia en los costos empresarios.

El interrogante es : en un proceso de integración impulsado en forma protagónica por los grupos empresariales, entre países donde políticas de absolutismo de mercado son preponderantes y donde las organizaciones sindicales apenas ensayan una tibia participación en el debate, ¿puede el subgrupo 11 constituirse realmente en un foro de trabajo que asegure "*una efectiva mejoría en las condiciones de trabajo en los países que suscribieron el Tratado.*" como lo pretende la Declaración de los Ministros de Trabajo del Mercosur ?

La demora en su constitución y el consecuente número adjudicado (once entre once) es clara señal de los límites que el propio proceso de integración pone a la tarea de este subgrupo. En semejante cuadro de situación, pensar en una Carta de Derechos Sociales para el Mercosur más parece un acto de voluntarismo de algunos bienintencionados que un análisis serio y concreto de la historia de la integración.

El subgrupo 11 de Relaciones Laborales.

7.-En mayo de 1992 el subgrupo 11 decidió constituir comisiones de trabajo con temario determinado : 1) Comisión de relaciones individuales de trabajo, para el análisis comparativo de los sistemas laborales entre los países del Mercosur y la determinación de los costos laborales, así como el nivel de salarios y aportes sociales; 2) Comisión de relaciones colectivas del trabajo; 3) Comisión de empleo, para estudiar el tema y sus repercusiones, sector por sector, así como la libre circulación de trabajadores; 4) Comisión de formación profesional, contemplando la recapacitación laboral y el reconocimiento de aptitudes profesionales; 5) Comisión de salud y seguridad en el trabajo, determinando condiciones y medio ambiente de trabajo; 6) Comisión de seguridad social; 7) Comisión de sectores específicos de trabajadores; 8) Comisión de Principios, con funciones de estudiar la ratificación de convenios de la OIT a fin de homogeneizar los mínimos de protección y trabajar en la redacción de la Carta de Derechos fundamentales en materia laboral.

Martínez Vivot, en su meduloso estudio sobre el trabajo de las comisiones que integran este subgrupo (art. cit., pag. 2065 y sgte.), sostiene, con sustento en un trabajo del brasileño Lima Texeira Filho, que las expresiones contenidas en el Tratado de Asunción sobre *"desarrollo económico con justicia social"* hacen que la armonización de las distintas legislaciones laborales no pueda ser pensada como reducción de derechos ya existentes, puesto que ello sería contradictorio. Obviamente ésta no es la interpretación de la doctrina citada en el ítem anterior.

Plantea también Martínez Vivot que la armonización de las respectivas legislaciones debe ser considerada instituto por instituto y sin pretender arribar a una uniformidad legislativa.

En esta tarea, destaca la importancia de compatibilizar la ratificación de Convenios OIT como forma de procurar un acercamiento normativo común.

Asimismo resalta este autor la necesidad de avanzar hacia la aprobación de una Carta de derechos fundamentales, tomando como ejemplo la experiencia europea, la que podría constituirse en un zócalo de derechos mínimos. Sin perjuicio de las dudas señaladas al respecto, no deja de ser una propuesta interesante el trabajo en la dirección apuntada, sobre el que tendrán que hacer hincapié las organizaciones de trabajadores de los países miembros del Tratado, las que han efectuado ya algunos interesantes aportes a la cuestión.

III. ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSION

8.- El desafío es complejo. Los propios trabajadores miran con recelo al otro lado de la frontera, de donde temen puede provenir la mano de obra barata que los dejen sin trabajo.

Pese a los serios estudios realizados sobre la cuestión, demostrativos de la escasa incidencia de la migración en las altas tasas de desocupación, es grande el grado de desconfianza hacia cualquier proceso de integración que permita la circulación de uno a otro lado de los límites nacionales.

Sin embargo, el sociólogo Lelio Mármora, quien fuera Director de Migraciones, explica :

"En la Argentina no había estudios sobre la relación entre desempleo y flujo migratorio. Por suerte, en el último año se hicieron varios : los encararon la Fundación Mediterránea, el Conicet y el INDEC. Y todos coinciden en que la migración limítrofe no afecta para nada el mercado de trabajo. La desocupación argentina no se puede explicar, de ninguna manera, por la incidencia de las migraciones limítrofes. Si uno echase a todos los inmigrantes que, en los últimos cinco años, consiguieron trabajo en la Argentina, y diese los puestos a argentinos, esto afectaría el índice de desocupación en menos de un 1%."

(reportaje en diario Clarín, 2 de julio de 1995)

Por su parte, el periodista Ismael Bermúdez, en un análisis reciente sobre el tema, señala :

"...Los mismos datos oficiales indican que...el número de pobres aumentó casi siete veces más que lo que creció la inmigración...La inmigración, además de ser funcional al

proceso de producción, es funcional a la ideología del momento. Ayuda a eximir al sistema de toda culpa y cargo en el alto desempleo y en el aumento de la pobreza, los que pasarían a ser explicados por el ingreso de extranjeros. Recurrir a ella como presunta explicación es peligroso, porque introduce un factor de división dentro del país y un falso nacionalismo."

("La pobreza no llega con los inmigrantes", en diario Clarín, 19 de junio de 1998).

Hasta ahora los trabajadores han "comprado" el discurso que culpa a los migrantes por los problemas de empleo, y no se han planteado siquiera, por lo menos a nivel masivo, la importancia de aprovechar los espacios que abre el proceso de integración, a fin de generar un debate donde la globalización no sea pura y exclusivamente un argumento para bajar costos en función de las necesidades de competir sino una nueva forma de reabrir caminos de internacionalización de los reclamos por legítimos derechos laborales y sociales.

No se puede ignorar que las nuevas condiciones de producción, el avance tecnológico, en especial en las comunicaciones, y el fenómeno conocido como "dinero electrónico", que no es otra cosa que la circulación de enormes capitales financieros de un lado a otro del planeta sin ningún tipo de control, lleva lógicamente a una acentuada globalidad del mercado mundial, pero ello no debe implicar necesariamente una mayor explotación de la fuerza de trabajo en cada espacio nacional.

9.- El debate que se avecina presenta dos vertientes, ambas relacionadas directamente entre sí.

En primer lugar el interrogante presente en el título de este trabajo : si la necesaria transformación de las legislaciones laborales de los países firmantes del Tratado se dará como necesidad empresarial, con el fin de bajar costos y establecer reglas claras de competencia entre los distintos grupos empresarios, o será producto coherente de un proceso real de integración social, política, económica y cultural de los pueblos.

Hasta ahora la respuesta pasa por el primer término planteado : desde el texto del mismo Tratado de Asunción en adelante los temas laborales han sido relegados a un espacio funcional a las necesidades de los grupos empresarios.

Y esta realidad tiene relación con la segunda pregunta a formularse : ¿en este marco es posible una tarea real y profunda de armonización de las legislaciones laborales de los países involucrados con miras a un progreso en el derecho social ?

La respuesta es, por lo menos hasta ahora, negativa. Más allá de la voluntad de técnicos y profesionales, en el contexto en que se desarrolla el acuerdo de integración regional las probabilidades de cumplir con el objetivo expresado en la Declaración de los Ministros de Trabajo son sumamente limitadas, lo que significa un condicionamiento demasiado importante en la definición de cualquier norma regional. Ello al margen de viejas discusiones sobre jurisdicción regional, aplicabilidad directa de los acuerdos en tal sentido sobre las legislaciones nacionales e instrumentación de sanciones en caso de incumplimiento.

Se podría afirmar, en esta etapa y modalidad de la integración, que la adecuación de normas laborales solo es practicable como elemento funcional a la relación comercial, y ello obviamente difícilmente resulte útil a los intereses de los trabajadores involucrados.

Unicamente un cambio profundo en la realidad del Mercosur, que signifique una distinta respuesta al primer interrogante, posibilitará que el acuerdo de integración sea más que un convenio multiempresarial de características regionales para constituirse en una experiencia de integración de pueblos, y que la transformación del derecho laboral a nivel regional sea la concreción de aspiraciones de justicia social.

Pero ello solo será viable si los trabajadores de los cuatro países, en un distinto contexto político económico, asumen el desafío del Mercosur en toda su dimensión. Solo así la tarea de integrar las legislaciones derivará en un proceso incipiente, largo y difícil, de construcción de un nuevo derecho del trabajo, de características regionales, que signifique mejores condiciones para los trabajadores.

Guillermo E. Pérez Crespo
septiembre de 1998.