

Marco de referencia de la resolución sobre empleo de los ministros de trabajo del MERCOSUR

Dr. Pr. Mario Garmendía Arigón

Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de
Montevideo

Universidad de la República de Uruguay

1. El “escenario Mercosur”

El Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) fue constituido en el Tratado de Asunción, suscrito el 26.03.1991 por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Fue concebido como una zona de libre comercio en lo interno, con un arancel externo común.

El Protocolo de Ouro Preto (17.12.1994) dio al MERCOSUR su estructura institucional definitiva. Hoy se presenta, hacia su interior, como una zona de libre comercio, con un arancel intrarregional cero con excepciones y hacia el exterior, como una unión aduanera, con un arancel común que oscila entre un cero y 20%, según los productos y con excepciones que regirán hasta el año 2006.

Además de los cuatro países que constituyeron el MERCOSUR, hoy mantienen relaciones con el bloque: Bolivia, Chile (que mantienen acuerdos de asociación económica y comercial) y Perú (que en 2003 suscribió un Tratado de Libre Comercio con el bloque).

El MERCOSUR es una de las pocas uniones aduaneras regionales existentes en el mundo. Es el primer bloque comercial exitoso del sub-desarrollo, que congrega a una población superior a los doscientos millones de habitantes y que en el año 2000 alcanzó un PBI de más de mil millones de dólares. En la década de los '90 (es decir, luego de la creación del MERCOSUR), el comercio intrarregional se incrementó en un 200%.

Sin embargo, este panorama también presenta aspectos negativos: en un continente caracterizado por su severa regresividad, la región MERCOSUR no escapa a una realidad que exhibe en abundancia, alarmantes índices de desequilibrios. En este sentido, el MERCOSUR no ha logrado erigirse en un instrumento morigerador de estos graves desequilibrios sociales y, al contrario, en algún caso puede señalarse que ha contribuido a profundizarlos.

2. El nacimiento del Mercosur y la omisión de los aspectos sociales

El MERCOSUR nació desatendiendo en forma prácticamente absoluta las cuestiones de carácter social. El Tratado de Asunción es un documento que deja en evidencia un notorio acento económico y que omite toda referencia a los impactos sociales que naturalmente conlleva todo proceso de integración regional.

No obstante, tomando al pie de la letra la recordada expresión de Radbruch (*la norma es siempre más inteligente que su autor*), la doctrina juslaboralista se abocó a detectar algunas trazas de preocupación social en el árido texto. Así, aprovechando unas escasas expresiones contenidas en el Preámbulo y en cuerpo del documento, comenzó a desarrollarse una literatura que afirmaba que la búsqueda del desarrollo económico sin preocupación por lograr la justicia social, constituía una alternativa que traicionaba el espíritu del MERCOSUR.

3. La construcción del espacio social del Mercosur

Pese a este nacimiento con pronóstico social poco favorable, los últimos años han estado caracterizados por una intensa actividad en materia laboral en el MERCOSUR. A tal punto es así, que hoy no es equivocado señalar que se trata del proceso que más ha desarrollado las dimensiones laborales y sociales de la integración en toda América Latina, evidenciando además, una marcada preocupación por incorporar activamente al mismo a todos los actores sociales .

Dada la importancia de este cambio de rumbo, es interesante repasar sintéticamente los pasos de la evolución acontecida hasta el momento actual.

3.1. Los órganos con competencias sociales

Como se indicó, el Tratado de Asunción mantuvo silencio *casi* absoluto en relación a las cuestiones sociales. Sin embargo, muy poco tiempo después de su celebración, como resultado de una reunión de los Ministros de Trabajo de los países del bloque, se emitió la llamada “Declaración de Montevideo” (09.05.1991) en la que se puso de manifiesto la necesidad de atender los aspectos laborales del proceso que se iniciaba, se propuso la creación de un Sub Grupo de Trabajo (SGT) sobre asuntos laborales y se alentó a estudiar la adopción de una Carta Social. Muy poco tiempo después, en diciembre de 1991, en una reunión celebrada en Brasilia, el Consejo Mercado Común (CMC) decidió institucionalizar las reuniones de los Ministros de Trabajo de los cuatro países integrantes del bloque.

Ese mismo año se creó el **SGT** N° 11, denominado de “Asuntos Laborales”, que luego (en marzo de 1992) mudó su nombre al de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” y en 1995, pasó a ser el SGT N° 10, conservando esta última denominación. Este SGT tiene integración tripartita y funciona en la órbita del Grupo Mercado Común (GMC) a través de cuyas resoluciones puede expresarse (pues no posee competencia para adoptar resoluciones en forma directa). Inicialmente, el SGT N° 10 tuvo una acción muy dinámica, aunque luego la misma fue decayendo en intensidad. No obstante, las principales normas laborales del MERCOSUR fueron concebidas en el seno de este SGT.

En el Protocolo de Ouro Preto (17.12.1994) se crearon dos órganos que contemplan la representación ciudadana: **la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)** y el **Foro Consultivo Económico y Social (FCES)**. Este último, en particular, significó la consagración formal de la presencia de los sectores económicos y sociales en el proceso de integración regional. El FCES se integra con 36 miembros (designados por las denominadas “secciones nacionales” con igual número de trabajadores y empleadores) que representan a las centrales sindicales y las cámaras empresariales de cada uno de los países integrantes del MERCOSUR. También tienen representación en el Foro, otros sectores representantes de intereses diversos (consumidores, cooperativas, etc.) cuyo ingreso es habilitado por cada “sección nacional”. La importancia que posee el FCES deriva de que se trata del único órgano que integra la estructura permanente del MERCOSUR que posee competencia en materia laboral. Sin embargo, su carácter meramente consultivo, torna difícil la posibilidad de desarrollar una política verdaderamente eficaz.

Finalmente, la **Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (CSLM)** fue creada por la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (ver *infra*). Es un órgano con integración tripartita, que posee carácter auxiliar del GMC. Existe una comisión regional y sendas comisiones nacionales, todas ellas de carácter tripartito. La competencia principal de la CSLM consiste en producir informes sobre las “memorias” que cada uno de los Estados produce en relación con la aplicación de los principios contenidos en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

3.2. La red normativa laboral

El MERCOSUR cuenta actualmente con una serie de instrumentos jurídicos que hacen referencia a las cuestiones sociales en general y laborales en particular.

En este sentido, en primer lugar, corresponde señalar la iniciativa consistente en propiciar la ratificación por parte de los cuatro países integrantes del bloque, de una

nómina común de Convenios Internacionales de Trabajo, con el propósito de generar un piso mínimo de derechos para los trabajadores de la región. En esta línea, la Comisión de Principios del entonces SGT N° 11, confeccionó una lista de 34 Convenios Internacionales de Trabajo cuya ratificación sería sugerida a los Estados miembros del MERCOSUR. Sin embargo, la lista nunca fue aprobada por el GMC y, en los hechos, de los 34 Convenios que la integran, tan sólo doce de ellos han sido ratificados por los cuatro países.

Sin dudas es la **Declaración Sociolaboral del MERCOSUR** el instrumento más relevante en materia social de todos con los que actualmente cuenta la región. Luego de diversas propuestas en torno a la forma jurídica que habría de tener el documento, el mismo fue adoptado como una declaración de los Presidentes de los cuatro Estados integrantes (Rio de Janeiro, 10.12.1998). En una primera lectura, aparece como un texto carente de verdadera virtualidad jurídica y con un carácter meramente declarativo. Sin embargo, la doctrina ha logrado rescatar y desarrollar una interpretación eficaz de sus disposiciones, sosteniendo incluso que las mismas son susceptibles de aplicación directa e inmediata en los ordenamientos internos de cada uno de los países, a través de los mecanismos jurídicos que existen en estos últimos y que habilitan la tutela automática de los valores que forman parte del patrimonio jurídico de la humanidad (a cuyo respeto se obligan los Estados del MERCOSUR, según se indica en los “Considerandos” de la Declaración) . En cuanto a sus contenidos principales, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR incluye, por ejemplo, el reconocimiento del derecho de asociación, la protección de la libertad sindical, el compromiso de los Estados de fomentar el diálogo social a nivel regional y nacional, la promoción del empleo y la protección de los desempleados, el reconocimiento y protección del derecho a la salud y la seguridad en el trabajo, el derecho a la formación profesional, etc. Mediante la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (ver *supra*), la Declaración contempló la creación de un mecanismo de aplicación y seguimiento de sus disposiciones, consistente en la elaboración de memorias anuales por parte de los Estados miembros.

En 1998 el GMC y el CMC aprobaron un proyecto de **Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR** y un proyecto de Acuerdo Administrativo para su aplicación, que fueran elaborados por el SGT N° 10. En el mismo se recogen los principios fundamentales sobre el Derecho Internacional de la Seguridad Social (aplicación de la ley del lugar de ejecución, principio de igualdad, conservación de los derechos adquiridos, totalización y prorrateo, etc.). Se trata de un instrumento para cuya aprobación se requiere la ratificación de los cuatro Estados miembros y aún se encuentra pendiente la de Paraguay.

En 2003, el GMC adoptó el **Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre Formación Profesional**, que fuera negociado en el SGT N° 10. Su forma jurídica está inspirada en la que ha sido utilizada en algunos casos por el Consejo de Administración de la OIT e incluye un conjunto de recomendaciones sobre la materia relativa a la formación profesional, procurando desarrollar el contenido que al respecto incluye la DSLM (art. 16).

4. Valoración

La evolución que viene de exponerse permite augurar perspectivas de mayor desarrollo en materia sociolaboral. Así, por ejemplo, en abril de 2004 tuvo lugar la primera Conferencia Regional de Empleo, que finalizó con una Declaración de los Ministros de Trabajo (que se presenta en documento anexo), que tiene por objeto promover la elaboración de una estrategia regional para el crecimiento del empleo en el MERCOSUR, la que se encuentra actualmente en desarrollo a través del CMC (que creó un Grupo de Alto Nivel -GAN) y el FCES. La trascendencia que el tema del empleo posee en la región hace necesario prestar la mayor atención a esta actividad.

Luego de un comienzo muy poco alentador, el MERCOSUR ha logrado desarrollar un espacio social con características verdaderamente interesantes y que ha sido concebido básicamente a partir del diálogo social desplegado por los actores sociales. Sin que puedan calificarse como espectaculares, los logros alcanzados no pueden menospreciarse: la creación de órganos con competencia en materia laboral (con participación en los mismos de los actores sociales), la existencia de normas susceptibles de aplicación directa, constituyen avances muy importantes en el proceso de integración regional. Además de su trascendencia intrínseca, el proceso de creación de dicho espacio social ha provocado un efecto virtuoso en la dinámica de los sistemas de relaciones laborales nacionales, brindando a los movimientos sindicales un espacio para la actuación, que sin duda les sirvió de ayuda para continuar navegando en medio de las coyunturas especialmente críticas a las que se han visto enfrentados en los últimos años.

Primera Conferencia Regional de Empleo del Mercosur Declaración de los Ministros de Trabajo

Buenos Aires, 16 de abril de 2004

VISTOS:

- El Tratado de Asunción del 26 de Marzo de 1991
- La Decisión 16/91 del Consejo Mercado Común
- El Protocolo adicional al Tratado de Asunción, sobre la estructura institucional del MERCOSUR (Protocolo de Ouro Preto, 1994)

- La Declaración Sociolaboral del Mercosur aprobada por el Consejo Mercado Común (1998) .
- La creación de la Comisión Sociolaboral del Mercosur (MERCOSUR/GMC/RES. N°15/99)
- Las recomendaciones del Sub Grupo de Trabajo N°10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social.
- La Recomendación del Consejo Mercado Común Nro. 02/03

CONSIDERANDO:

La gravedad del problema del empleo en todos los países del MERCOSUR, en tanto un porcentaje muy elevado de la PEA de la región se encuentra desempleada, en empleos muy precarios u ocupada en labores informales de muy baja productividad e ingresos. Que el desafío del MERCOSUR es colocar al **empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo**, a fin de construir instrumentos de intervención relevantes para la inclusión social.

Que no obstante los esfuerzos que nuestros gobiernos están realizando en pos del crecimiento económico, es necesario señalar que dicho crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para resolver los graves problemas socio-laborales que aquejan a nuestros países, por lo que se requiere la articulación de políticas de estado que tengan como objetivo central la generación de empleo decente.

Que, en concordancia con estos lineamientos, los Ministros de Trabajo -durante la XIII Conferencia Interamericana realizada en San Salvador de Bahia- expresaron la necesidad de avanzar en una agenda que incorpore las políticas nacionales y regionales para la integración de metas económicas y sociales comunes, con el objetivo de reducir las desigualdades que hoy caracterizan nuestro presente, y de fomentar las acciones de desarrollo y crecimiento capaces de generar más y mejor empleo.

Que la misma preocupación fue señalada en el Consenso de Buenos Aires firmado por los Presidentes de la República Argentina y la República Federativa de Brasil en septiembre de 2003 y en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado de Santa Cruz de la Sierra en Noviembre de 2003, donde se afirmó la convicción de que la pobreza se resuelve articulando políticas de protección social con políticas de generación de empleo, trabajo e ingresos, evitando la cristalización de una sociedad dividida entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos, y que es necesario promover en la región condiciones propicias para el desarrollo económico y la inversión productiva generadores de empleo y crecimiento.

Que este compromiso fue ratificado en el Acta de Copacabana firmada por los Presidentes de Argentina y la República Federativa de Brasil el 16 de marzo de 2004.

Que en razón de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo los países del MERCOSUR, en tanto miembros de la OIT, asumen que el Trabajo Decente es condición fundamental para el desarrollo sostenible de los países miembros y para el éxito de la integración económica de la región.

Que reafirmando la integración del MERCOSUR como un proyecto orientado a la reducción de las desigualdades sociales y a la generación de trabajo decente, en el marco de un mercado común que establezca metas socio-laborales compartidas por los países miembros.

Que en pos de priorizar el tema del empleo en el ámbito regional resulta imprescindible el desempeño de un papel más activo por parte de los Ministerios de Trabajo, en coordinación estrecha con los Ministerios de Economía, Producción, Desarrollo, Planeamiento y similares.

POR ELLO

Los **MINISTROS DE TRABAJO**, en el marco de la **CONFERENCIA REGIONAL DE EMPLEO** convocada por la Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR, **DECLARAN:**

Artículo 1. Solicitar al Consejo Mercado Común que encomiende al Grupo Mercado Común la elaboración de una **ESTRATEGIA MERCOSUR** para el **CRECIMIENTO del EMPLEO**, de acuerdo a los objetivos y lineamientos establecidos en la presente Declaración, con la activa participación de la Comisión Socio-Laboral, del Foro Consultivo Económico y Social y de los Ministerios de Economía, Producción, Desarrollo, Planeamiento y similares, de los países de la región.

Artículo 2. Promover en los países miembros el desarrollo de políticas nacionales de empleo, orientadas prioritariamente en torno a los siguientes objetivos:

a) Integración de las políticas de Estado (macroeconómicas, comerciales, productivas, de infraestructura, migratorias, educativas, de previsión social) en el objetivo empleo de calidad, evaluando su impacto ocupacional y sus consecuencias en el mercado de trabajo.

- b) Promoción de políticas específicas para el desarrollo de redes o tramas productivas cuya expansión, densificación y mayor competitividad contribuirán al crecimiento de la inversión privada y del empleo.
- c) Promoción de políticas específicas para el desarrollo de sectores intensivos en mano de obra.
- d) Promoción de programas y políticas específicos para las micro y pequeñas empresas, haciendo extensión efectiva hacia el sector, de los servicios de asistencia técnica, micro-crédito, formación e intermediación laboral.
- e) Reformulación de las políticas de protección al desempleado, según criterios de reinserción laboral de los trabajadores desocupados y mejora de sus condiciones de empleabilidad.
- f) Promoción de sistemas y servicios de formación profesional de calidad, articulados con las políticas educativas, de empleo y económicas, incrementando la inversión en formación profesional, tanto por parte de los presupuestos públicos como a través del compromiso del sector privado, con el objetivo de promover la productividad de las empresas y la empleabilidad de las personas.
- g) Reducción sustancial de la brecha de género, promoviendo la disminución de las disparidades existentes entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, e impulsando la coordinación de políticas de igualdad de oportunidades y de combate a todas las formas de discriminación en el empleo.
- h) Promoción y armonización de políticas de Estado con vistas a la eliminación del trabajo infantil en todas sus manifestaciones.
- i) Fortalecimiento del diálogo social en el bloque regional, a fin de profundizar el proceso tripartito de construcción de la dimensión social que comprometa a los actores gubernamentales y sociales en un modelo de desarrollo con equidad.

Artículo 3. Fortalecer el Observatorio Regional del Mercado de Trabajo del MERCOSUR, con el objetivo de promover la coordinación de políticas de empleo en la región, apuntando a la identificación de asimetrías, a la armonización de estadísticas laborales e indicadores útiles a los fines comparativos, y a la promoción de una Encuesta de Hogares común elaborada a partir de criterios metodológicos consensuados, a fin de lograr rigor técnico en el conocimiento y análisis de la realidad ocupacional del MERCOSUR.

Artículo 4. Promover acciones conjuntas para armonizar las políticas y los procesos de integración de los mercados de trabajo de la región, a fin de garantizar la libre circulación de los trabajadores, profundizando los lineamientos planteados en el Acuerdo sobre Residencias Nacionales del MERCOSUR y el Acuerdo de Regularización Migratoria de los Ciudadanos del MERCOSUR. Asegurar el trabajo decente para los trabajadores migrantes al interior de la región, coordinando programas específicos que garanticen el cumplimiento de estos objetivos en las zonas fronterizas.

Artículo 5. Colocar el objetivo empleo en todas las áreas de integración regional y en la política comercial extra-zona, además de promover medidas que favorezcan el impulso de políticas de empleo regionales, compatibles con los acuerdos políticos y económicos para la integración, de acuerdo a lo establecido por la Resolución Nro. 02/03 del Consejo Mercado Común, rechazando el uso indebido de las normas laborales.

Artículo 6. Impulsar la aplicación de la Decisión 27/003 del Consejo Mercado Común, que prevé, para el año 2004, la realización de estudios orientados al establecimiento de Fondos Estructurales para el MERCOSUR, destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de las regiones menos desarrolladas, reafirmando que tales estudios deben contemplar la promoción del trabajo decente y la reconversión económica, identificando las regiones y sectores con mayor desempleo relativo del MERCOSUR, a fin de que puedan ser potenciales beneficiarias de los fondos mencionados.

Art. 7. Impulsar la integración de los Ministerios de Trabajo a los órganos decisorios pertinentes del MERCOSUR, a los efectos de potenciar la dimensión socio-laboral en el bloque regional.

Art. 8. Destacar la necesidad de otorgar continuidad y seguimiento a la Conferencia Regional de Empleo, atendiendo a los principios y compromisos emanados de la misma.

Art. 9. Los Ministros de Trabajo del MERCOSUR elevan la presente Declaración al CONSEJO MERCADO COMUN, para su conocimiento y consideración.

- Sin embargo, el listado de bienes y servicios exceptuados del régimen de arancel intrarregional cero es lo bastante amplio como para plantearse cuál es en realidad la regla y cuál la excepción. Argentina ha exceptuado del régimen de arancel “cero”, un total de 221 bienes; Brasil, 29; Paraguay, 427 y Uruguay 950.
- En Brasil, el cinco por ciento más rico, logra retener 1/3 del rédito total de este enorme país, donde todos los años comienzan la escuela primaria unos cinco millones y medio de niños y poco más de un millón y medio logra culminar el último año escolar.

En Argentina, las cifras que superan el 40% de hogares pobres, abofetean un pasado fulgurante. Uruguay, que en la mitad del siglo anterior había sabido ganarse el título de “la Suiza de América”, en la actualidad presenta un alarmante proceso de empobrecimiento. En los últimos años, la región ha soportado los índices de desempleo más elevados de las últimas dos décadas, con guarismos que superaron -en algunos casos holgadamente- el 20%. Cfe. Oficina Internacional del Trabajo, Panorama Laboral 2003 (América Latina y El Caribe), 2003.

- Oficina Internacional del Trabajo, Panorama Laboral 2003 (América Latina y El Caribe), 2003, p. 66.
- Se trata del órgano máximo en la estructura del MERCOSUR. Está integrado por los Presidentes de los cuatro países y por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía.
- El GMC se integra con representantes de los cuatro países miembros y en su órbita funcionan diversos Sub Grupos de trabajo y la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (ver *infra*). También actúan en coordinación con el GMC, la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, ambos creados en 1995 por el Protocolo de Ouro Preto (ver *infra*).
- Por Argentina lo integran la Cámara Argentina de Comercio y la CGT; por Brasil, la Confederação Nacional do Comercio, el Instituto de Defensa de los Consumidores y la Confederação Geral dos Trabalhadores; por Paraguay, la Asociación Rural del Paraguay y la Central Nacional de Trabajadores y por Uruguay, el Consejo Superior Empresarial y el PIT-CNT.
- La idea fue propiciada por Héctor-Hugo Barbagelata, Exploración preliminar de la proyectada integración en el MERCOSUR desde la perspectiva laboral, Of. Reg. OIT, Argentina, Paraguauay y Uruguay-Cinterfor, Montevideo, 1991.
- Entre los cuales se incluyeron los principales sobre libertad sindical y negociación colectiva; consulta tripartita en asuntos relativos a la OIT; igualdad; prohibición del trabajo forzoso, no discriminación, limitación de la jornada y descanso semanal, salario, seguridad e higiene en el trabajo, inspección del trabajo y readaptación profesional.
- VV.AA., Eficacia jurídica de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, Asociación Argentina de DTSS-Oficina Internacional del Trabajo, Bs.As., 2002.

- Se trata de los llamados “artículos ventana” que se encuentran en los textos constitucionales de los países integrantes del MERCOSUR y mediante los cuales se reconoce la vigencia inmediata de los derechos humanos fundamentales, incluso cuando los mismos no hubieran sido recogidos explícitamente (Argentina: art. 33; Brasil: art. 5 § 2; Paraguay: art. 45; Uruguay: art. 72 y 332).
- La jurisprudencia argentina y también la brasileña, son las que han recogido y aplicado con mayor generosidad esta lectura proclive a la eficacia directa de la DSLM.
- Sobre instrumentos similares adoptados por la OIT (por ej. el Repertorio de Recomendaciones Prácticas de la OIT sobre VIH/Sida) se ha sostenido que deberían ser puestas en práctica a través de su incorporación a leyes, políticas y programas específicos, desarrollados por cada Estado.