

V. EL MERCADO COMÚN DEL SUR

Un proceso de integración económica formalizado en un instrumento normativo internacional, y que de alguna forma, ha tratado en su contenido no solamente cuestiones de carácter mercantil, sino también aspectos laborales, es el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur). Tiene su origen en el Tratado de Asunción, celebrado el 26 de marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que reguló un periodo de transición o de construcción de una zona de libre comercio entre los cuatro países y de un arancel externo común en las relaciones de este bloque con el resto del mundo. A su vez, el 17 de diciembre de 1994, el Protocolo de Ouro Preto estableció la estructura institucional definitiva del Mercosur, que actualmente constituye una zona de libre comercio en su interior (con un arancel del 0% con excepciones) y una unión aduanera hacia terceros países (con un arancel externo común diferencial que oscila entre el 0 y el 20%, con excepciones).

Como resulta notorio, el Mercosur, a diferencia de la zona comercial de América del Norte y al igual que la Unión Europea, forma una de las dos uniones aduaneras regionales vigentes en el mundo. La diferencia entre una zona de libre comercio y una unión aduanera es que mientras en ambas quedan abolidos los aranceles y las restricciones cuantitativas entre los países participantes, en la primera cada país miembro conserva sus propios aranceles en contra de los no miembros, mientras que en la segunda se da un equiparación de las tarifas en el comercio con los países no miembros.²⁶

²⁶ Bela Balassa, J., *Toward a Theory of Economic Integration*, Estados Unidos, Kiklo, 1961, núm. 1, pp. 2 y 7.

Esta circunstancia que podría calificarse como formal, se llena de contenido cuando se observa que, entre 1990 y 1995, el comercio Mercosur aumentó en un 200%, mientras que el comercio exterior del bloque lo hizo en un 80%.

Para algunos autores esta región es sin duda el primer bloque comercial exitoso del subdesarrollo que comienza a su vez a celebrar o negociar acuerdos de preferencias arancelarias o de libre comercio con otros países o grupos de países,²⁷ aunque se reconoce que el desarrollo comercial alcanzado en tan corto plazo no se ve acompañado de un desarrollo social proporcional. En efecto, los derechos sociales y de ciudadanía no aparecen en los tratados constitutivos del Mercosur salvo, muy escasamente, en el plano laboral, a pesar de que se reconoce la existencia de una importante dimensión social de la integración,²⁸ lo que en grado de importancia bien podría reiterarse en relación con lo antedicho del TLC.

El Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 ignoraba casi totalmente la faceta laboral y social que inevitablemente debería tener todo proceso de integración regional. Este tratado sólo previó normas comerciales y administrativas (orgánicas), sin incluir en los órganos diseñados por éstas, más que representantes de los poderes ejecutivos de los Estados parte, y más específicamente, sólo de los ministerios de Economía y Relaciones Exteriores. Aspectos sociales o laborales no aparecen a simple vista en el multicitado convenio, aunque gradualmente se empezó a gestar el reconocimiento de la necesidad de los mismos.

El primer impulso para que esto sucediera provino desde la doctrina del derecho laboral que puso de manifiesto la existencia, en el propio texto del Tratado de Asunción, del motivo jurí-

²⁷ Ermida Uriarte, Óscar, "Instituciones y relaciones laborales del Mercosur", *El Mercado Común del Sur. Mercosur. Estudio de caso sobre una experiencia de integración económica*, Ginebra, OIT, Educación Obrera 1997/4, núm. 109, p. 17.

²⁸ *Loc. cit.*

dicamente legítimo de la construcción del espacio social del Mercosur. Ese argumento se encontraba en el Prefacio del Tratado, que incluía entre sus objetivos el desarrollo económico con justicia social y la mejora de las condiciones de vida de la población. Estas referencias dieron pie a la difusión de diversas opiniones que fundamentaban jurídicamente la necesidad de que el Mercosur dispusiera de órganos con competencia laboral, adoptara normas laborales y diera lugar a la participación de trabajadores y empleadores.

Esta iniciativa se acompañó de un acto político que el 9 de mayo de 1991 (mes y medio después de la firma del Tratado), los ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, emitieron como la Declaración de Montevideo, en la cual señalaban: la necesidad de atender los aspectos laborales del Mercosur, para que éste se acompañara efectivamente del mejoramiento de las condiciones de trabajo; la propuesta de creación de un subgrupo de trabajo sobre asuntos laborales y la iniciativa de estudiar la posibilidad de adoptar una carta social del Mercosur.

Sin decirlo tan claramente, la declaración dejaba en evidencia que el Tratado de Asunción no sólo había desplazado a la ciudadanía y a las organizaciones sindicales, sino que incluso, había desplazado a los mismos órganos gubernamentales en materia laboral. Estas iniciativas obtuvieron su primer resultado ese mismo año, cuando el Grupo Mercado Común creó, por resolución núm. 11/91, el Subgrupo de Trabajo núm. 11 sobre Asuntos Laborales, que más tarde se denominaría de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. Dicho subgrupo de trabajo fue la primera institución laboral del Mercosur, aunque subordinada al Grupo Mercado Común, órgano integrado por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía.

El 17 de diciembre de 1994 se suscribió El Protocolo de Ouro Preto, que establece la estructura orgánica definitiva del Mercosur. Dicha estructura privilegiaría, aunque ya de forma definitiva, lo diplomático y lo económico. Los órganos decisarios se integran con los poderes ejecutivos, y dentro de éstos con los

ministros de economía y de relaciones exteriores o sus representantes. Pero la novedad verdaderamente trascendente que introduce el Protocolo es que prevé en la estructura orgánica definitiva del Mercosur, dos órganos que podrían ser considerados de representación ciudadana: la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social. Este último es el único órgano laboral permanente de la estructura definitiva del Mercosur. Su Constitución y puesta en funcionamiento supusieron la consagración formal de la participación de los sectores sociales en la integración regional.

El reconocimiento de la dimensión social del Mercosur y de la consecuente necesidad de construir su espacio social quedó plasmado en el Programa de Acción del Mercosur hasta 2000, el que por una parte reconoce que la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad, atribuyendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Consultivo Económico Social, la función de garantizar la adecuada participación de los sectores involucrados. Por otra parte, el referido programa señala la necesidad de elaborar propuestas de desarrollo de la dimensión social del Mercosur. Es necesario agregar que en este proceso de definición y construcción del espacio social del Mercosur, las organizaciones sindicales desempeñaron un papel muy importante, especialmente a través de la Comisión Sindical del Mercosur de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

Respecto a los órganos laborales del Mercosur, el Protocolo de Ouro Prêto establece la estructura orgánica definitiva del Mercado Común manteniendo los dos órganos principales que ya habían sido constituidos por el Tratado de Asunción y que habían funcionado durante el periodo de transición, previéndose la Constitución de otros nuevos. Estos órganos originales y provisionales, que devinieron definitivos o permanentes, son el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El Consejo Mercado Común es el órgano superior del Mercosur al que corresponde la conducción política y está integrado por los minis-

tos de relaciones exteriores y de economía de los Estados parte, sin perjuicio de que, por lo menos cada seis meses, sesione con la participación de los presidentes. El Consejo Mercado Común adopta, por unanimidad, decisiones obligatorias para los Estados parte. El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur, integrado por representantes de los gobiernos nacionales y coordinado por los ministerios de relaciones exteriores. Sus resoluciones, adoptadas por unanimidad, son obligatorias para los Estados parte. Además, el Protocolo de Ouro Prêto prevé la creación de otros órganos, tales como la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa.

A su vez, durante el periodo de transición se habían ido construyendo, en el marco del Grupo Mercado Común comisiones *ad hoc* y subgrupos de trabajo especializados en diversos temas, entre los cuales se destacó la gestión del Subgrupo de Trabajo número 11 sobre relaciones laborales, empleo y seguridad social, que tuvo una valiosa actuación hasta 1994 y que fue recientemente reconstruido, por la Resolución núm. 20/95 del Grupo Mercado Común, como Subgrupo de Trabajo núm. 10 sobre asuntos laborales, empleo y seguridad social.

El Grupo Mercado Común también previó el funcionamiento de reuniones de ministros de trabajo. En consecuencia, los órganos laborales del Mercosur por el momento son dos, a lo sumo tres: el ex Subgrupo de Trabajo núm. 11 (actualmente núm. 10) que actúa dentro de la estructura del Grupo Mercado Común, y el Foro Consultivo Económico-Social, órgano permanente, de representación de los sectores económicos y sociales, previsto en el propio Protocolo de Ouro Prêto. A ellos se suman, si es que se les puede calificar de órganos, las reuniones de ministros de trabajo.

En relación con el Subgrupo de Trabajo núm. 10 sobre asuntos laborales, empleo y seguridad social, no es más que la reconstrucción, por Resolución núm. 20/95 del Grupo de Mercado Común, de lo que fue el Subgrupo núm. 11 de relaciones laborales, empleo y seguridad social, de muy importante actuación hasta 1994. En

efecto, el funcionamiento de Subgrupo núm. 11, mientras actuó, fue fundamental. En su seno se constituyeron ocho comisiones que trataron los siguientes asuntos: 1) relaciones individuales de trabajo; 2) relaciones colectivas de trabajo; 3) empleo; 4) formación profesional; 5) salud y seguridad en el trabajo; 6) seguridad social; 7) sectores específicos, y 8) principios.

Uno de los aspectos más destacados del Subgrupo de Trabajo núm. 11 fue su funcionamiento tripartito. Tanto el Subgrupo como cada una de sus comisiones sesionaban no sólo con delegados gubernamentales sino también, con nutridas representaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, llegando generalmente a adoptar sus recomendaciones por consenso. La representación sectorial era asumida por las principales centrales sindicales y empresariales de cada país.

Los avances y logros de las diversas comisiones del Subgrupo de Trabajo núm. 11 fueron disparejos, aunque en promedio, en nuestra opinión, fueron importantes y alentadores. Destacan la recomendación y ratificación de un elenco mínimo común de convenios internacionales del trabajo por parte de los cuatro países, y los debates sobre la adopción de una carta social del Mercosur, a los que haremos alusión más adelante.

En relación al Foro Consultivo Económico-Social, previsto en los artículos 28 a 30 del multicitado Protocolo; cabe señalar que es el único órgano de competencia laboral entre los previstos como permanentes en los tratados constitutivos del Mercosur, ya que, como surge de lo antes expuesto, el actual Subgrupo de Trabajo núm. 10 ha sido creado por resolución del Grupo de Mercado Común y forma parte de la estructura interna de éste. Lo mismo sucede con las reuniones de ministros de trabajo.

El Foro Consultivo Económico-Social es un órgano de representación de los sectores económicos y sociales y está formado por igual número de integrantes de cada Estado parte. Tiene, como su nombre lo indica, funciones consultivas, manifestándose mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común.

En relación con las reuniones de ministros de Trabajo, las decisiones núm. 5/91 y 1/95 del Grupo Mercado Común previeron la celebración de reuniones de los ministerios de economía, educación, justicia, agricultura y trabajo (y presidentes de los bancos centrales), para el tratamiento de los asuntos vinculados al tratado de Asunción, en las respectivas áreas de competencia.

En ese marco se han celebrado diversas reuniones de ministros de trabajo del Mercosur, cuya utilidad se comprobó en el lapso que medió entre el cese del Subgrupo núm. 11 y la puesta en funcionamiento de su sucesor, el Subgrupo núm. 10. Su carácter flexible, su aperiodicidad, y la existencia de contactos frecuentes y fluidos entre los ministerios de trabajo de los Estados parte del Mercosur, confluyen para que la importancia de estas reuniones de ministros dependa, fundamentalmente, de factores coyunturales.

Líneas arriba se destacaba la importancia que el Subgrupo de Trabajo núm. 11 ha tenido en relación a cuestiones laborales y a la posibilidad de que en un futuro dicte normatividad propia o mínima en relación a cuestiones laborales, por lo que es necesario precisar que aun cuando el Mercosur no ha generado por el momento un derecho laboral supranacional o internacional propio, el tema ha estado presente en los trabajos de la Comisión núm. 8 del ex Subgrupo de Trabajo núm. 11. La Comisión de Principios del ex Subgrupo núm. 11 llegó a recomendar la ratificación en común, por los cuatro países del Mercosur, de un elenco de convenios de la OIT que constituirían así una normativa laboral internacional mínima común, y a debatir la probabilidad de adopción de una Carta Social del Mercosur. Ambas iniciativas habían sido propuestas por el profesor Héctor Hugo Barbagelata en un informe encargado por la OIT.

La ya mencionada Comisión núm. 8 (principios) del ex Subgrupo de Trabajo núm. 11 del Mercosur recomendó la ratificación, por los cuatro Estados miembros, de un mismo elenco mínimo de convenios internacionales del trabajo. Esta nómina, negociada tripartitamente, incluye 34 convenios de la OIT de los

cuales sólo 12 han sido ratificados por los cuatro miembros. Se trata de una nómina no cerrada, que se puede ampliar con nuevas recomendaciones, y que incluye muchos convenios relevantes, como los números 11, 98, 135, 151 y 154 sobre libertad sindical y negociación colectiva; el número 144 sobre consulta tripartita en asuntos relacionados con la OIT; los números 100, 105 y 111 sobre igualdad, trabajo forzoso y no discriminación; los números 1 y 30 sobre limitación de la jornada de trabajo; el número 14 sobre descanso semanal; los números 26 y 95 sobre salarios, y otros sobre seguridad e higiene, inspección en el trabajo y readaptación profesional.

La finalidad es la de crear un nivel mínimo de protección de los derechos de los trabajadores de la región, válido en toda la dimensión geográfica de ésta. Es obvio que no se apunta a crear un derecho supranacional, sino a establecer, a través de la coincidencia de los convenios internacionales ratificados por cada país, un derecho internacional del trabajo común o uniforme por coincidencia.

Con lo hasta aquí comentado se puede concluir que el Mercosur ha tenido un rápido desarrollo en tanto zona de libre comercio y unión aduanera. En cuanto bloque comercial no puede ser calificado sino como efectivo. Al ser lanzado en 1991, ya constituye una de las dos únicas uniones aduaneras regionales existentes en el mundo. En pocos años el comercio interregional creció espectacularmente, y el conjunto comienza a cobrar prestancia en el exterior como entidad unitaria. Sin embargo, el Mercosur no ha desarrollado su dimensión social de manera análoga. El Tratado de Asunción de 1991 que le vio nacer ignoró por completo el aspecto sociolaboral, no obstante lo cual, casi de inmediato comenzó a construirse un espacio social del Mercosur. Fueron hitos fundamentales en ese proceso: la acción sindical, a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur; la acción de los ministerios de Trabajo, la doctrina laboral, y la creación del Subgrupo de Trabajo núm. 11 del Mercosur (hoy subgrupo número 10) y del Foro Consultivo Económico y Social. Hoy por hoy, éstos son los únicos órganos propiamente es-

pecializados en materia laboral del Mercosur y, por consiguiente, el único espacio institucional abierto a la participación de los trabajadores y empleadores en la integración regional.

Paralelamente, las propuestas y debates sobre la adopción de normas internacionales laborales sustanciales del Mercosur no han superado la etapa propositiva, a tal punto que todo el derecho laboral internacional sustancial del Mercosur, se circunscribe a los doce convenios ratificados por los cuatro países partes.

Por otro lado, el subdesarrollo del espacio social del Mercosur no lo es sólo en comparación con la Unión Europea, sino también, en relación con el TLC, lo que parecería contradictorio. El Mercosur, como hemos dicho, constituye ya una unión aduanera y aspira a ser en poco tiempo un mercado común, pero aún no ha logrado dar a luz una normativa laboral propia. Mientras que el TLC dispone de un acuerdo laboral complementario y de mecanismos de control en funcionamiento, aún cuando se estimaría un poco más complejo que de una zona de libre comercio transcurriera y evolucionara a una unión aduanal.