

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Universidad Nacional de La Plata (IIL–UNLP)
Calle 10 N° 1074 - (1900) La Plata - República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

N° 17 - Agosto 2002

Sumario

- Participación sindical en el MERCOSUR
- Código Aduanero del MERCOSUR
- Publicaciones

Participación sindical en el MERCOSUR

Luciana Ali

Investigadora, IIL–UNLP

A partir del decenio de 1990 la dinámica económica mundial ha ido cambiando producto de la globalización, el desmonte del Estado de bienestar y la ampliación y consolidación del mercado como asignador de recursos y valores. Estas transformaciones se han traducido en modificaciones diversas e intensas en la división internacional del trabajo, en las relaciones laborales y en la organización y gestión de la producción.

La superación de la crisis del patrón de acumulación basado en la producción en masa –dominante desde los años 60–, se vio apoyada por una corriente de innovaciones tecnológicas basadas en tecnologías de información y microtecnologías, tendientes a la aplicación del desarrollo científico a la producción. Ello afectó al sector empresarial que debió ajustarse a una nueva realidad modificando aspectos tecnológicos, bases de conocimiento, formación y capacitación, experiencia, capacidades de innovación y conocimiento del mercado.

La organización del trabajo ha pasado de una división técnica y social altamente fragmentada –predominante en los años 70– a una división funcional de tareas con trabajadores más calificados, gestionados y competitivos. La flexibilidad se manifiesta a través de la participación de los obreros en más de una tarea y en la multihabilidad, donde la capacitación y el dominio de tecnologías de información y procesos es imperativo en el nuevo esquema de producción.¹

Estas transformaciones han afectado las actividades, los modos y los alcances de las acciones sindicales, que junto con las restricciones y represiones por parte del Estado, se combinaron para debilitar las filas de los sindicatos y limitar severamente su campo de acción.

Asimismo ellos han tenido que enfrentar otra nueva tendencia: la formación de bloques comerciales entre países.

Frente a esta realidad, los movimientos sindicales intentan reelaborar su posición y decidir una actitud que les permita tener un papel activo en representación de los intereses de los trabajadores.

Las organizaciones sindicales frente al MERCOSUR

La integración de América Latina ha sido una demanda constante de los movimientos sindicales de los países de la región. Dentro de este ámbito se creó en 1986, la Coordinadora de Sindicales del Cono Sur –CcSCS– con la participación de la CGT de Argentina, la COB de Bolivia, la CUT y la CGT de Brasil, la CNS y el CDT de Chile, el MIT de Paraguay y el PIT–CNT de Uruguay.²

En sus comienzos la Coordinadora estuvo abocada a la temática política, ya que Chile y Paraguay se encontraban aún bajo regímenes dictatoriales y los

¹ Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo; “Sindicalismo y reconversión”, en *Nueva Sociedad*, N° 169, Caracas, septiembre–octubre de 2000, pág. 94.

² En la actualidad la Coordinadora está integrada por las siguientes centrales sindicales: Plenario Intersindical de Trabajadores–Convención Nacional de Trabajadores (PIT–CNT), de Uruguay; Confederación General del Trabajo (CGT) y Central de Trabajadores (CTA), de Argentina; Central Unica de Trabajadores (CUT), Fuerza Sindical (FS), Confederación General de Trabajadores (CGT) y Central Autónoma de Trabajadores (CAT), de Brasil; Central Unica de Trabajadores (CUT), Central Nacional de Trabajadores (CNT) y la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), de Paraguay; Central Obrera Boliviana (COB), de Bolivia; y Central Unica de Trabajadores (CUT), de Chile. En Balbis, Jorge, *La Sociedad Civil del Mercosur y Chile en la Asociación con la Unión Europea*, ed. CELARE, pág. 164.

restantes países retornaban a sus períodos democráticos. Posteriormente se consolidó como un organismo de coordinación y articulación de las Centrales Sindicales del Cono Sur.

En mayo de 1992 se creó la Comisión Sindical del MERCOSUR, como núcleo operacional de la Coordinadora a la que se integraron además las Centrales Fuerza Sindical de Brasil y la CPT y CNT de Paraguay. La principal función de la Comisión ha sido la de realizar el seguimiento y acompañamiento de las discusiones de los órganos del MERCOSUR, en los ámbitos nacional y regional.

Ya desde los inicios de la ALALC, primera experiencia integracionista en la región, la actitud de los trabajadores ha sido la participación cada vez que ella le fuera requerida. En cuanto a la participación sindical en el proceso de integración MERCOSUR, se expresa en dos niveles: el regional y el propio de cada país. El nacional se canaliza de diferentes formas conforme a las respectivas soluciones orquestadas por los Estados para facilitar la participación de los diversos sectores de sus sociedades nacionales.³

En el ámbito regional, la acción sindical se articula en dos niveles: el nivel conjunto de las centrales sindicales nacionales –confederaciones o centrales– y el nivel sectorial por medio de la aproximación entre organizaciones sindicales de segundo grado –federaciones por industrias, servicios, etcétera–.

La CcSCS ha emprendido múltiples acciones tendientes a integrar socialmente a los trabajadores en el proceso de construcción del MERCOSUR sobre la base de:

- garantizar una protección laboral efectiva, a partir de derechos laborales comunes e igualdad de condiciones existentes,
- lograr plena participación de las organizaciones sindicales nacionales en los distintos Subgrupos de Trabajo del MERCOSUR,
- crear fondos estructurales sociales para atender a las personas, grupos o regiones que no se benefician con la integración,
- reforzar el papel de los ministerios del trabajo y de sus instituciones.

Su participación se canalizó a través de ciertas instancias deliberativas pero no resolutivas.⁴

Cuentan con dos escenarios en los cuales canalizar sus propuestas: el Foro Consultivo Económico y Social y el Subgrupo de Trabajo N° 10 de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”. En el primer escenario, las centrales sindicales incorporaron los asuntos sectoriales y las lógicas preocupaciones vinculadas con el proceso de integración, y mantienen los temas específicos del sector sindical en la agenda del Subgrupo de Trabajo.

³ Balbis Jorge: *La Sociedad Civil del Mercosur y Chile en la Asociación con la Unión Europea*, CELARE, pág. 163.

⁴ Rodríguez, Juan Manuel: “El Movimiento Sindical ante los procesos de integración”, en *Nueva Sociedad*, N° 126, Caracas, julio–agosto 1993, pág. 155.

La posibilidad de participación de la Coordinadora se canalizó a través de la presentación de “Cartas” en las reuniones presidenciales. Ellas permiten identificar las propuestas del sindicalismo regional y mostrar la evolución de su participación en el proceso de integración. Se destacan las que se mencionan a continuación.

- Primera Carta (1991). En ella los Ministros de Trabajo reflexionaron por primera vez de manera regional sobre el proceso de integración. Allí surgió la iniciativa de crear el Subgrupo N° 11. En ella se evaluó “...la integración como alternativa a la apertura global indiscriminada. Esta opción es la que permite extender un puente entre la experiencia proteccionista de la región y la reconocida necesidad de comenzar a abrir progresivamente sus economías. El resultado del MERCOSUR debería ser lograr el incremento del PBI de cada País y por tanto el mejoramiento de los niveles de salarios y empleo”.⁵

Asimismo, se dejó explícito que la integración mediante una zona de libre comercio no permitía la reestructuración de las economías nacionales y no consideraba los aspectos sociales.

- Tercera Declaración Pública (1993). Se puso énfasis en la falta de políticas sectoriales y regionales y en el comportamiento proteccionista de algunos países. Se criticaba la imposibilidad de avanzar en los temas de derecho laboral, seguridad social y seguridad industrial. Dentro de este marco se presentó el “Proyecto de Carta Social o Carta de los Derechos Fundamentales en materia Laboral”. Fue elaborada con el fin de lograr una integración económica y social en el proceso de constitución del mercado regional y permitir establecer un piso mínimo de derechos de los trabajadores.

Cabe destacar que a pesar del empeño sindical puesto a favor de esta Carta Social, ella no encontró aceptación en los medios de comunicación ni en el seno del MERCOSUR. En el Subgrupo de Trabajo N° 11, en el que se presentó, no sólo fue rechazada sino que ni siquiera hubo una discusión seria sobre la propuesta.⁶

En la Cumbre Presidencial de Ouro Preto (1994). Se propuso la creación de un ámbito institucional con representación del sector privado. Esta propuesta la recogieron los Gobiernos y a partir de ella se creó una nueva institución: el Foro Consultivo Económico y Social.⁷

- Quinta Declaración (1995). Fue presentada en la Reunión de Presidentes llevada a cabo en Asunción. En ella se reafirmaba la necesidad de políticas de desarrollo nacional, en una perspectiva de complementación regional, aplicando sistemas de compensación para proteger a los sectores de menor desarrollo. En este planteamiento subyace la lógica de la planificación, semejante a la propuesta en los orígenes del Pacto Andino, que asignaba determinados papeles productivos a cada país.

⁵ Klein, Wolfram: *El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*, Caracas, Nueva Sociedad, 2000, pág. 168.

⁶ Idem, pág. 171.

⁷ El Foro Consultivo Económico y Social inicia su funcionamiento regular recién en mayo de 1996.

Sostenían que la integración tal como estaba planteada resultaba inequitativa para ciertos países, regiones y sectores sociales, que no podían hacer suyos los beneficios de la internacionalización económica si no recibían apoyo especial de los poderes públicos, convirtiéndose así en los postergados o excluidos del proceso.

De todos los documentos presentados por las Coordinadoras se puede extraer su posición sobre la integración regional. Las entidades centrales nacionales y regionales coinciden en afirmar que “la integración regional, la conformación de un área económica, social y cultural en la región es un hecho positivo y los trabajadores están dispuestos a realizar una contribución para su creación. ...las transformaciones económicas mundiales impactan en la región y en los trabajadores, en particular los procesos de integración son una defensa posible ante esta nueva realidad, pero estos procesos no bastan en sí mismos para evitar las consecuencias negativas de los cambios, para lograr el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. Por ello es necesario la definición e implementación de modelos de desarrollo, con medidas de promoción productiva y social”.⁸

Problemática laboral y social en el marco institucional del MERCOSUR

El Tratado de Asunción constituyó el primer marco jurídico del MERCOSUR. En este marco, destinado a ampliar los mercados comerciales de los países miembros, las dimensiones sociales y laborales estuvieron prácticamente ausentes; sólo se mencionaba que la integración “constituye una condición para acelerar su proceso de desarrollo económico con justicia social”.

En la Declaración Montevideo (1991) se planteó la necesidad de elaborar una Carta Social así como la creación de un subgrupo sobre asuntos laborales. En ese mismo año se puso en marcha el Subgrupo de Trabajo N° 11 sobre “Relaciones laborales, empleo y seguridad social”.

La creación de este Subgrupo constituyó una forma de inclusión social respecto de los sectores más desprotegidos en el mercado de trabajo. En él se trabajó por medio de ocho comisiones: relaciones individuales de trabajo, relaciones colectivas de trabajo, empleo, formación profesional, salud y seguridad en el trabajo, seguridad social, sectores específicos y principios.

En el Protocolo de Ouro Preto se instituyó el Foro Consultivo Económico y Social, como único órgano sociolaboral permanente, con el objetivo de representar a los principales sectores económicos y sociales –organizaciones de trabajadores, de empresarios y de otros grupos sociales–.

Posteriormente, el Subgrupo de Trabajo N° 11 fue reconstituido y adquirió el nombre de Subgrupo de Trabajo N° 10 sobre “Asuntos laborales, empleo y

⁸ Rodríguez, Juan Manuel; “El Movimiento Sindical ante los Procesos de Integración”, en Nueva Sociedad N° 126, Caracas, julio-agosto 1993, pág 151.

seguridad social”. En este contexto se impulsaron la Declaración Sociolaboral y el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social.⁹

El Subgrupo de Trabajo N° 11 permaneció bastante marginal en las discusiones y resoluciones respecto del avance del proceso, y se registraron enormes dificultades para que sus propias decisiones fuesen recogidas por los órganos superiores del MERCOSUR.

Por ello, a partir de 1997, el Subgrupo de Trabajo N° 10 comenzó a dinamizar su operatoria y se concentró en la posibilidad de implementación de mecanismos que permitiesen acciones de intervención frente a los problemas de empleo y capacitación profesional. Entre ellos se destacan el Observatorio sobre Mercado de Trabajo y el Protocolo Laboral.

El Observatorio fue concebido como un órgano técnico permanente de información y consulta sobre temas relacionados con el mercado laboral, de carácter político y gestión tripartita. Posee la función de generar propuestas técnicas para todo el ámbito laboral y analizar las repercusiones de las decisiones gubernamentales y privadas sobre el nivel de empleo.

En 1998 los países miembros firmaron la “Declaración Sociolaboral del MERCOSUR”. En ella se reafirman los derechos de negociación colectiva y huelga, –art. 10–, pero sin introducir elementos nuevos y limitándose a la normativa nacional. No se hace referencia a alguna forma de negociación colectiva supranacional.

Se pone énfasis en la problemática del empleo –art. 14–, señalando la necesidad de poner en práctica políticas activas referentes al fomento y creación de empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales regionales.

A modo de conclusión

La Coordinadora ha tenido una posición crítica frente a este proceso de integración y señaló que los plazos establecidos para el logro de los objetivos fijados por el Tratado de Asunción no han sido realistas, criticando la ausencia de la problemática laboral y social y el carácter exclusivamente comercialista que adquirió el proceso.

Las acciones de las organizaciones sindicales en el MERCOSUR se han orientado a establecer una plataforma básica de derechos sociales y laborales que hagan posible el desarrollo económico con cohesión social.

En todas sus instancias participativas han manifestado su interés en:

- lograr armonización en la legislación laboral,
- crear mecanismos que estimulen la negociación colectiva,

⁹ En 1997 se firma el “Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur” que comienza a implementarse durante 1998.

- efectivizar la libre movilidad de los trabajadores, que implica la libertad de desplazamientos, establecerse y emprender actividades lucrativas en cualquier territorio del MERCOSUR, libre prestación de servicios desde un país en beneficio de un individuo o empresa con domicilio en otro país, el reconocimiento de los derechos de seguridad social, el mismo tratamiento que a los nacionales y el reconocimiento de títulos y aptitudes profesionales,
- igualar la formación, la capacitación y la reconversión laboral para facilitar la reubicación productiva de los trabajadores desplazados como consecuencia de los cambios en la composición y estructura productiva resultante de la ampliación del mercado y de la introducción de nuevas tecnologías.
- controlar las migraciones a fin de que la mano de obra no sea subcontratada y circule libremente de un país a otro, y
- mayor participación institucional en el proceso de integración MERCOSUR.

Aun cuando los sindicatos han realizado importantes esfuerzos para brindar un acompañamiento serio y profesional al proceso de integración, su participación ha sido débil o poco frecuente. El avance en el tratamiento de estas problemáticas no ha sido importante.

La falta de un nivel jurídico tal que permita hacer efectivo el cumplimiento de las directrices propuestas por los órganos de carácter social, el diseño preponderantemente comercialista que ha adquirido este proceso y la ausencia de un presupuesto comunitario, han incidido para que gran parte de sus propuestas no fueran viables. ■

Código Aduanero del MERCOSUR

Martín L. Berbén

Licenciado en Comercio Internacional

Por partir de la premisa que sostiene que los procesos de integración son irreversibles, resulta indispensable plantearse cómo se van a desarrollar esos procesos, en particular respecto del MERCOSUR.

Más allá de los esfuerzos sectoriales, comerciales y políticos, el aspecto aduanero no resulta menos importante, toda vez que es la Aduana el organismo encargado de controlar el tráfico internacional de mercaderías, cuya liberalización constituye uno de los objetivos principales del proceso.

En su función fiscalizadora, la Aduana tiene la singular misión de evitar que la circulación de mercaderías entre los países miembros y con otros países o