

POSIBLE INCIDENCIA DEL MERCOSUR SOBRE LA PROBLEMATICA LABORAL

por

AMERICO PLA RODRIGUEZ

1. — Dividiremos nuestro artículo en tres partes:

- a) Algunas aclaraciones.
- b) Primeras inquietudes.
- c) Verdaderas preocupaciones.

I. — ACLARACIONES.

2. — La primera aclaración es que somos decididos partidarios de la integración regional y subregional como medio de alcanzar la primera

No es necesario extenderse mayormente para explicar los motivos de esta posición.

Entendemos que es una exigencia del momento histórico que se está viviendo en todo el mundo. Las diversas regiones del universo tienden a integrarse en comunidades regionales que se complementen entre sí y acrecienten su potencialidad. En la actualidad se percibe una doble tendencia hacia la descentralización en el seno de cada país y hacia la integración en la escala continental o regional. No son contradictorias porque hay esferas de acción que se cumplen mejor a nivel local, departamental o provincial y hay otras esferas de acción que se desarrollan más adecuadamente a escala regional o continental.

Si los pueblos ricos —que podrían marchar adelante por sí solos— lo hacen (Comunidad Económica Europea, Tratado de Libre Comercio entre EE.UU., Canadá y México), con mucho mayor motivo lo deben hacer los países pobres, o subdesarrollados que necesitan fortificarse por la unión.

Por otra parte, más allá que otros lo hagan, y que sea un signo de nuestra época, nuestro país debería impulsarlo en cualquier circunstancia por un imperativo económico fundamental. En efecto, somos un país pequeño, con muy pocos habitantes y con un mercado muy reducido.

Esa pequeñez del mercado ha sido un permanente obstáculo a nuestro desarrollo económico. La única forma relativamente rápida de crecer y aumentar nuestro mercado es a través de la integración regional.

Hay más todavía: un mandato constitucional. En la reforma de 1967, se incorporó al art. 6 un segundo inciso redactado en la siguiente forma: "La República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa de sus productos y materias primas. Asimismo propenderá a la efectiva complementación de los servicios públicos".

Se trata de una de las pocas disposiciones constitucionales, cuya agregación no motivó ninguna polémica ni crítica y que con un lenguaje y mentalidad propio de los años sesenta acoge y consagra la idea básica de la integración de América Latina.

3. — La segunda aclaración es que no discutiremos el Tratado de Asunción ni nos plantearemos la visión crítica del MERCOSUR: si es bueno o es malo, si se hizo bien o no, si se pudo o debió hacerse de otra manera.

Partimos del hecho histórico de que se celebró el Tratado el 26 de marzo de 1991 y que contó con un amplio consenso en los cuatro países. En una encuesta de opinión realizada en Uruguay en el mes de julio, el 86% de los encuestados expresó una posición favorable. Y es extremadamente significativo que el Tratado haya sido aprobado por unanimidad en el Senado y casi por unanimidad en la Cámara de Diputados, con el apoyo de las cuatro grandes fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Nos moveremos en el plano de los hechos efectivamente ocurridos y no de las historias hipotéticas: lo que hubiera podido ser si las cosas hubieran sido distintas de lo que fueron. Y examinaremos los problemas derivados de los hechos reales, tal cual fueron y no como nos hubiera gustado que hubiesen ocurrido.

4. — La tercera aclaración es que el Tratado de Asunción (como todo el mecanismo del MERCOSUR) estuvo concebido, orquestado, preparado y diseñado por economistas y por diplomáticos.

Esto significa que no respondió a una preocupación social, sino a una preocupación económica.

Lo mismo ocurrió en Europa con el proceso de integración europea. Se hizo con objetivos económicos. No sociales. Los objetivos sociales se cuidaban en cuanto contribuían a los económicos. Pero, en la práctica, luego se fueron produciendo una serie de consecuencias en el orden social que tuvieron una gran significación. No es el del caso exponerlos pero basta evocar la Carta Social Europea y las directivas en materia social y

laboral para advertir que las repercusiones en este campo son previsibles e inevitables (1).

Puede dar origen a un crecimiento significativo del mercado para nuestros productos, con lo que se consolidará y se engrandecerán las oportunidades de trabajo. Debemos pensar que la producción uruguaya podría pasar de un mercado de 3 millones a otro de 180 millones.

Pero también puede provocar una significativa reducción de las fuentes de trabajo ya que, por ejemplo, las instalaciones y los equipos industriales de Brasil que abastecen a 130 millones de habitantes, casi sin esfuerzo podrían atender las demandas de 3 millones más de consumidores.

Como se ve, si bien es un plan que se sitúa en el orden económico, puede tener una proyección muy grave y muy importante en el terreno laboral y en el de la ocupación.

El problema se presenta sobre todo a los países chicos, no a los grandes. Cuanto más grande sea el país firmante del Tratado de Asunción, su significación será menor. Y, naturalmente se da la relación inversa: cuanto más pequeño sea el país, la repercusión puede ser mayor.

(1) Acaba de publicarse por la Fundación de Cultura Universitaria con el título "MERCOSUR. Enfoque laboral" un libro de María Carmen FERREIRA y Julio RAMOS OLIVERA en que se explica detenidamente el surgimiento de las repercusiones sociales en el proceso de integración europea que inicialmente fue solo económico (págs. 25 y siguientes).

Quien desee profundizar en este tema encontrará un material muy amplio procedente de los países que integran la Comunidad Económica Europea. Dentro de ese material, nos permitimos señalar los siguientes libros:

J. J. RIBAS, M. J. JONCZY y J. C. SECHE, "Droit Social europeenne", Presses Universitaires de France, París 1973, (Colección de textos).

Gerard LYON-CAEN, "Droit social international et europeen", Dalloz, París, 1974.

J. J. RIBAS, M. C. JONCZY y J. C. SECHE, "Traité de Droit Social europeen" Presses Universitaires de France, París, 1978. Hay traducción española publicada en 1980 por el Instituto de Estudios Sociales de Madrid con el título "Derecho Social Europeo".

C. ASSANTI y otros, "Istituzione e politiche del lavoro nella comunità europea", Centro Documentazione e Ricerche per la Lombardia. Franco Angeli, editore, Milano, 1981.

Tomás SALA FRANCO y J. Manuel RAMIREZ MARTINEZ, "Introducción al derecho social comunitario". Tirant lo blanch. Valencia 1986.

"La Carta Social Europea en la perspectiva de la Europa del año 2.000". Actas del coloquio conmemorativo del XXV Aniversario de la Carta Social Europea celebrado en Granada en octubre 1987. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

Alfredo MONTOYA MELGAR, Jesús GALIANA MORENO y Antonio SEMPERE NAVARRO, "Instituciones de Derecho Social Europeo", Tecnos, Madrid, 1988.

Miguel COLINA ROBLEDO, Juan M. RAMIREZ MARTINEZ y Tomás SALA FRANCO, "Derecho Social comunitario". Tirant lo blanch. Valencia, 1991.

Hace unos meses debí ir a Brasil en dos oportunidades: una semana en abril y otra semana, la primera de mayo. Me sorprendió el silencio que guardaban los periódicos brasileños sobre el MERCOSUR, cuando los uruguayos contenían varios artículos en cada ejemplar y la falta de referencias a este tema, al que nosotros le asignábamos tanta importancia, ya fuera en las exposiciones científicas como en las conversaciones privadas.

Pocos días después, vino a Montevideo un destacado laboralista brasileño (Joao de Lima Teixeira Filho) y le comenté esa impresión. El, a su vez, estaba asombrado de la premura, de la urgencia, de la prisa con que los uruguayos querían estudiar los aspectos laborales del MERCOSUR cuando todavía no habían pasado dos meses de la firma del Tratado y todavía éste no había sido ratificado por ninguno de los cuatro países.

Llegamos a la conclusión que esa distinta velocidad con que mirábamos las cosas y queríamos resolverlas, estaban en directa relación con la repercusión que el Tratado podía tener en cada país. Para Brasil pasar de un mercado de 130 millones a otro de 180 millones significaba ampliarlo en un 38%. Para Uruguay pasar de un mercado de 3 millones a otro de 180 millones significaba un aumento del 6.000%.

Uruguay, en términos comparativos es a quien le puede beneficiar más pero también a quien le puede perjudicar más (3).

Es lógico, pues, que nos inquiete y nos preocupe.

II. — INQUIETUDES.

5. — En una primera aproximación al tema, surge la inquietud de si no es necesaria la armonización de la legislación laboral de los cuatro países que integran el MERCOSUR.

La fuente de esa inquietud es el temor de que las diferencias de nivel de protección puedan llevar a los inversores a preferir a aquellos países de mano de obra más barata. De esta forma se produciría un "Dumping social" que beneficiaría a los países más atrasados desde el punto de vista de la protección.

Si bien este enfoque del tema interesa, debe situarse esta inquietud en sus justos términos.

Ante todo, debemos puntualizar que en un proceso de integración económica, no se requiere la unificación legislativa en el plano laboral.

Pretender la unificación normativa en el ámbito laboral significaría crear un obstáculo poco menos que insalvable.

(2) En el libro de M. C. FERREIRA y J. RAMOS OLIVERA se dice "Quizá esta aceleración que sobre el tema tenemos, se deba al hecho de existir conciencia de que Uruguay será el país más afectado de los cuatro" (pág. 72).

Hace 6 años en una conferencia pronunciada dentro del marco del XIII Congreso Internacional de Derecho del Trabajo celebrado en Caracayo señalaba las grandes dificultades existentes para la armonización del derecho laboral en América Latina:

a) El carácter concreto del derecho laboral derivado de su proximidad con la vida real que lleva a la diversificación de normas por ramas de actividad, por zonas geográficas, incluso por empresas. Todo el fenómeno de la articulación de la negociación colectiva es una demostración y una consecuencia de ese carácter concreto.

b) En América Latina hace más de 180 años se han formado 20 países que han recorrido una evolución política, histórica, legislativa, jurisprudencial distintas. No es fácil anular o superar todas las variantes, las diferencias, las peculiaridades que se han ido acumulando a lo largo de un período tan prolongado de tiempo.

c) Existen entre los diversos países, distintos grados de desarrollo económico. Esos diferentes niveles se presentan en cada país. Con mucho mayor razón en un continente tan extenso.

d) Ha existido en este largo lapso un desconocimiento recíproco. Cada uno de los países conocía mejor el derecho europeo (por lo menos de los países culturalmente más afines) que el derecho de los otros países de la región. Las dificultades para superar esa ignorancia recíproca no provienen solo de la falta de interés, sino también de la pobreza de las comunicaciones y de los obstáculos editoriales. Más allá de las declaraciones y declamaciones —que aumentaron en los últimos 30 años— la ignorancia de los datos reales es muy grande (3).

Esas dificultades se reducen pero no desaparecen cuando pasamos de los 20 países de América Latina a los 4 países del MERCOSUR. Si bien la reducción del número impresiona, no olvidemos que en espacio geográfico pasamos de un continente a medio continente.

Podemos poner múltiples ejemplos de diferencias importantes, pese a nuestra vecindad. Uno de ellos se refiere a lo que ocurre en materia de derecho colectivo: mientras en nuestro país, rige una tradición de abstencionismo legislativo, en Argentina existe una práctica inversa sumamente reglamentarista y en Brasil se conservan todavía ciertos rasgos de la legislación corporativa introducida por el Estado Novo de Getulio Vargas. Nada digamos de Paraguay que recién ha comenzado su experiencia sindical en democracia. Otro puede ser el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio, institución típicamente brasileña que no tiene ninguna correspondencia con la legislación de despido rioplatense. Otro ejemplo lo constituye el distinto régimen aplicado para resolver el problema de responsa-

(3) Puede consultarse el texto íntegro de la conferencia en la revista *Derecho Laboral*, Montevideo, T. XXIX, pág. 1.

bilidad por accidente de trabajo: mientras que en el Uruguay se regulan por el sistema del seguro mercantil obligatorio en el Banco de Seguros del Estado, en la Argentina generó durante el período de hiperinflación un problema muy difícil de solucionar porque las primas que cobraban las compañías privadas de seguros eran tan altas que elevaban desmedidamente los costos, o ellas directamente se negaban a asegurar a los trabajadores contra este riesgo (4).

Pero interesa recalcar el otro aspecto de la afirmación básica que hemos formulado: para que exista integración no es necesaria la unificación.

Efrén Córdova en un estudio publicado hace varios años (5) distinguía tres grados de acercamiento:

La unificación, que constituía el grado máximo de uniformización desde que supone la absoluta igualdad de cargas sociales en los diferentes países. Corresponde al nivel superior de integración económica.

La aproximación que posee un alcance más modesto. No requiere la supresión de todas las diferencias sino solo de aquellas que afectan o impiden el establecimiento de un mercado común.

La armonización puede mantener ciertas diferencias, eliminar otras y atenuar algunas. Como indica la expresión, lo que se busca a través de ella es obtener un cierto grado de desaparición de las diferencias muy agudas.

Y señalaba que para la integración subregional alcanzaba la aproximación.

Nosotros pensamos que en el caso, bastaría la armonización. Lo que hay que evitar son las diferencias muy agudas que puedan llevar al dumping social o aquellas incompatibilidades que puedan generar problemas.

Naturalmente que esto no puede resolverse por decreto ni obtenerse de la noche a la mañana.

Entendemos que requiere una labor preparatoria de conocimiento y acercamiento recíprocos.

Pensamos que los objetivos a corto plazo pueden concretarse de la siguiente manera:

En primer término, debe procurarse conocer la realidad normativa de cada uno de los cuatro países del MERCOSUR. Debe buscarse no sólo

(4) Mario ACKERMAN, en una exposición efectuada en el mes de mayo en el CIELSS anunció la imperiosa necesidad de aprobar una nueva ley sobre accidentes de trabajo que recién se aprobó en noviembre de 1991.

(5) Efrén CORDOVA, "La legislación laboral y el desarrollo de América Latina. Un examen particular" en la Revista Intersacional del Trabajo (T. 106, pág. 511), noviembre 1972.

la legislación vigente sobre cada tema laboral en cada país, sino también penetrarse en la realidad para que el estudio comparativo no se limite al aspecto superficial del texto de las normas, sino para que abarque las orientaciones jurisprudenciales predominantes, el grado de aplicación práctica que tienen las leyes y la significación económica real de los beneficios que se conceden. Este último aspecto es singularmente difícil de conocer porque no basta con referirlo a un valor monetario uniforme o de valor constante sino que debe relacionarse con el nivel de vida, el valor del salario en el medio y el poder adquisitivo de la moneda en el medio de que se trate (6).

Este estudio no puede limitarse a un momento determinado sino que debe encararse con sentido dinámico procurando descubrir las líneas de la evolución que se advierten.

El Instituto de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho ha emprendido un estudio de esta índole, pero para que llegue a lograr sus cometidos se necesitará no sólo un esfuerzo sostenido sino también la colaboración de especialistas de los otros países que informen objetivamente sobre los extremos indicados. El ideal sería que un intento similar se cumpliera también en los medios académicos de los otros países para poderse intercambiar los resultados y examinar en conjunto las conclusiones.

En segundo término, debe promoverse la ratificación de los convenios internacionales de trabajo fundamentales.

Aunque los convenios internacionales de trabajo no cubran todo el espectro de los temas propios del derecho laboral, es evidente que van tratando los aspectos más fundamentales.

De igual modo, podemos decir que aunque los convenios internacionales señalan niveles mínimos de protección, el hecho de que los cuatro países tuvieran ratificados los mismos convenios significaría que desaparecerían las diferencias más notorias o más graves en los puntos fundamentales.

No vamos a insistir en este aspecto porque Barbagelata ha escrito un ilustrado informe sobre el mismo que ha tenido amplia difusión (7).

(6) Debe actuarse con mucha cautela en la comparación de los datos, especialmente si son numéricos porque hay que ponderarlos dentro del contexto de la situación.

En el número del 10 de octubre de 1991 del Semanario "Búsqueda", se traen cifras que indicarían que los trabajadores uruguayos son los que tienen mayores cargas sobre sus sueldos dentro de los 4 países. Pero en las cifras que se publican se incluyen tanto impuestos como contribuciones a la seguridad social. No es posible sacar una conclusión definitiva sin conocer los beneficios que se brindan y otros aspectos del régimen fiscal y de la financiación de la seguridad social.

(7) Se titula "Exploración preliminar de la proyectada integración en el MERCOSUR desde la perspectiva laboral". Se difundió en marzo de 1991 como documento de trabajo elaborado para la O.I.T. en el marco del Programa Subregional sobre Tripartismo y Diálogo Social.

En tercer término, debe examinarse si los principios del derecho del trabajo que aceptan la jurisprudencia y la doctrina en cada uno de los cuatro países son los mismos o si presentan grandes diferencias.

En un reciente trabajo (8) he expuesto que de una rápida reseña de los autores más significativos de los cuatro países y de las referencias legislativas en los mismos, surge una gran coincidencia que permite ser optimista en este aspecto.

6. — Una segunda inquietud que surge es cómo se regulan las migraciones de los trabajadores que habitan los cuatro países que forman al MERCOSUR.

El Tratado de Asunción habla de la libre circulación de los factores productivos. Entre los factores productivos se incluye naturalmente la mano de obra. De modo que una de las consecuencias naturales del proceso de integración es facilitar la circulación de la mano de obra.

Se trata de un tema reglamentario que exige un estudio minucioso o detenido para regular todo lo que se requiere para ingresar a trabajar en un país a los habitantes de los otros países de la región.

Ello comprende desde la abolición de los trámites inmigratorios y la unificación de la documentación de identidad hasta la eliminación de las normas que establecen requisitos de nacionalidad (o cupos de trabajadores nacionales en determinadas obras, empresas o instituciones) o de los permisos de residencia. A medida que uno se introduce en el tema va encontrando nuevos puntos a regular como la concesión de facilidades para ingresar con su familia, con sus bienes y con sus vehículos, detalles que en la vida práctica pueden significar obstáculos importantes para la libre circulación. Avanzando más en el terreno práctico podemos llegar hasta las facilidades para exhibir los documentos probatorios de estado civil de un país a otro sin los trámites o los gastos de las legalizaciones. Y ya en un plano más complejo pero con repercusiones prácticas, todo lo relacionado con retenciones judiciales para el servicio de pensiones alimenticias, régimen de visitas y guardas de menores, etc.

Un sector particular pero de gran trascendencia es el del ejercicio de las profesiones liberales. Debe regularse la habilitación del ejercicio profesional para un graduado en un país dentro de los distintos países de la región. Se trata no sólo de la validez de los títulos —o de la fácil reválida de los títulos— sino también de la uniformización posible en lo que respecta a las normas que rigen el ejercicio de la respectiva profesión.

Naturalmente que este tema no debe considerarse de extrema urgencia porque el fenómeno de migración de los trabajadores no se va a planear súbitamente. La reglamentación puede prever un cierto período gra-

(8) Se titula "Los principios del Derecho del Trabajo en la perspectiva de la integración regional" y fue publicado en el presente año por la Asociación de Abogados Laboralistas y la F.C.U.

dual de admisión de los trabajadores de los otros países, si se piensa que una admisibilidad inmediata pueda generar trastornos o problemas. Debe agregarse a este respecto, que aunque se facilite ampliamente la circulación, existen otros factores, como puede ser la inercia, los lazos de familia, el apego a su ambiente que operan en sentido contrario y actúan como elementos moderadores.

Como se ve, este conjunto de cuestiones relacionadas con la libre circulación de los trabajadores de todos los niveles y condiciones requiere un estudio minucioso y una regulación cuidadosa pero no suscita un obstáculo que imposibilite la integración. Simplemente, debe dedicarse a este aspecto la atención que él merece y necesita.

Los temas que pueden resolverse a través de reglamentaciones, por más complejas o detallistas que deban ser, no pueden considerarse motivo de mayor preocupación. Simplemente de ocupación, de estudio, de trabajo y de esfuerzo conjunto. Una tarea común a cumplir entre los cuatro países.

7. — Una tercera inquietud posible es la relacionada con la coordinación de los sistemas de seguridad social vigentes en los cuatro países.

En la medida en que se facilite la circulación de la mano de obra abundarán las situaciones en que un trabajador de un país pase a actuar en otro país y luego para poder jubilarse quiera acumular los servicios prestados en ambos países; o que un trabajador que actuó en otro país distinto al suyo quiera ir a disfrutar de su jubilación en su país de origen; o que un trabajador fallezca en un país diferente de aquel donde residan sus familiares con derecho a beneficios pensionarios o que un trabajador sufra un accidente de trabajo en un territorio distinto del suyo. En fin, podríamos multiplicar los ejemplos indefinidamente.

Todas estas situaciones pueden engendrar necesidades de interpenetración de los regímenes de seguridad social de los cuatro países.

El tema es importante pero debemos reconocer que ya se ha adelantado mucho por medio de tratados bilaterales entre los cuatro países que permiten la acumulación de servicios prestados en los distintos territorios, el goce del beneficio generado en un país aunque se resida en el otro, el pago de pensiones a los beneficiarios aunque éstos no residan en el país donde los servicios se prestaron.

Naturalmente que esos tratados deben actualizarse y perfeccionarse en la medida en que probablemente su aplicación se intensifique y multiplique pero ya hay un importante camino recorrido. Y lo que es muy útil, hay una significativa experiencia al respecto.

Hasta ahora hemos indicado labores a cumplir. Que requerirán su tiempo y esfuerzo. Que exigirán un diálogo intenso y preciso. Pero que no generan preocupaciones fundamentales. Por eso, las hemos llamado inquietudes iniciales.

III. — PREOCUPACIONES.

8. — Las verdaderas preocupaciones son otras.

La primera de ellas puede resumirse en esta frase: ¿cómo incorporar el enfoque social al proceso de integración puesto en marcha?.

Recalcamos la frase "proceso de integración" porque este fenómeno no se logra instantáneamente en un solo momento. Se trata realmente de un proceso, es decir, de una serie de actos, acuerdos, discusiones, diálogos, negociaciones, protocolos complementarios.

El proceso comenzó exclusivamente en el plano económico. Quien lea el Tratado de Asunción lo percibirá muy fácilmente.

No sólo el contenido central del Tratado —la eliminación progresiva de las barreras arancelarias y de las restricciones no arancelarias y la coordinación de políticas macroeconómicas tal como lo dice el art. 1— sino que los 10 subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común que se especifican en el Anexo V lo confirman. Ninguno de ellos se refiere a los aspectos sociales sino que todos versan sobre lo económico:

- 1) Asuntos comerciales.
- 2) Asuntos aduaneros.
- 3) Normas técnicas.
- 4) Política fiscal y monetaria relacionada con el comercio.
- 5) Transporte terrestre.
- 6) Transporte marítimo.
- 7) Política industrial y tecnológica.
- 2) Política agrícola.
- 9) Política energética.
- 10) Coordinación de políticas macroeconómicas.

Como confirmación de lo anterior, podemos agregar que el Grupo Mercado Común —que es el órgano ejecutivo para la aplicación del Tratado—, está compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los cuatro países así como por los Presidentes de los Bancos Centrales de los mismos países (art. 14).

Todo esto se explica por la forma en que surgió el Tratado y quienes fueron sus negociadores. Pero esto no significa que no deba hacerse presente el punto de vista social. Cuanto antes mejor.

Ya hemos visto que lo mismo ocurrió en Europa.

En el caso del MERCOSUR estamos en tiempo porque el Tratado de Asunción es un primer paso, un tratado marco que debe ser necesariamente complementado y desarrollado en múltiples aspectos.

Felizmente, los responsables de la política social en los cuatro países tomaron conciencia de esta necesidad y casi enseguida de aprobado el Tratado comenzaron a reunirse. Así fue que los Ministros de Trabajo de

los cuatro países se han comenzado a congregarse con frecuencia. En el mes de abril se reunieron en San Pablo, en el mes de mayo en Montevideo y en el mes de junio en Ginebra, con motivo de la Conferencia Internacional de Trabajo. Inclusive se había planeado una visita conjunta de las delegaciones tripartitas de los cuatro países a la sede de la Comunidad Económica Europea en Bruselas para intercambiar experiencias. Por razones prácticas sólo pudo concurrir una delegación tripartita uruguaya pero esto demuestra que se está en el buen camino. Incluso, se ha planificado para la primera quincena de diciembre una reunión en Fox de Iguazú con altos funcionarios de la O.I.T.

De todo lo actuado en este sentido, corresponde destacar la Declaración conjunta de los cuatro Ministros de Trabajo aprobada en Montevideo el 9 de mayo de 1991 que dice textualmente lo siguiente:

“1) — El Tratado de Asunción abre las puertas de un notable progreso para sus respectivos países y por lo tanto es necesario procurar un resultado exitoso de las negociaciones pendientes.

2) — Es necesario atender los aspectos laborales y sociales del MERCOSUR y acompañar las tareas de los respectivos representantes para asegurar que el proceso de integración venga acompañado de un efectivo mejoramiento en las condiciones de trabajo de los países que suscribieron el Tratado.

3) — Promover la creación de subgrupos de trabajo con el cometido de avanzar en el estudio de las materias vinculadas a sus carteras.

4) — Estudiar la posibilidad de suscribir un instrumento en el marco del Tratado de Asunción, que contemple las ineludibles cuestiones laborales y sociales que traerá consigo la puesta en marcha del Mercado Común.

5) — Los diversos países se prestarán toda la cooperación necesaria para el recíproco conocimiento de los regímenes propios vinculados al empleo, la seguridad social, la formación profesional y las relaciones individuales y colectivas de trabajo.

6) — Promover el seguimiento de los acuerdos alcanzados mediante otras reuniones análogas a la desarrollada en esta ciudad de Montevideo los días 8 y 9 de mayo de 1991 con la participación de las más altas autoridades competentes en la materia laboral y social”.

Naturalmente que lo que interesa es que se prosiga este esfuerzo logrando el apoyo de los gobiernos y de la opinión pública.

En lo que respecta a nuestro país, debemos reseñar que se ha adelantado algo, si bien hubiera podido adelantarse más.

En efecto, por el Decreto 175/91 se creó la Comisión Interministerial del MERCOSUR, integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores; Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca e Industria, Energía y Minería y los Subsecretarios de las referidas secretarías de Estado

en calidad de alternos. No se incluyó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Pero el mismo día por Decreto 176/991 se creó la Comisión Sectorial para el MERCOSUR compuesta por cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo, un delegado de los trabajadores, un delegado de las empresas privadas y un delegado de las empresas públicas, todos ellos designados por el P. E. a propuesta de los sectores interesados. Es un adelanto por cuanto se da entrada a la representación de los trabajadores que se supone expresarán las aspiraciones sociales, pero no plenamente satisfactorio por cuanto no se mantiene la paridad que, en general, se respeta en cuanto a la representación de los interlocutores sociales.

El solo hecho de la creación de la Comisión Sectorial tenía signo positivo pero resultaba un tanto opacado por el repertorio de las Subcomisiones que debían constituirse según el art. 11: 1) Industria; 2) Comercio; 3) Agropecuaria; 4) Servicios y Energía; 5) Información y Difusión; 6) Funcionamiento; 7) Ciencia y Tecnología. Ninguna se refería a aspectos sociales ni laborales. Recién con fecha 29 de octubre de 1991 se constituyó la Subcomisión para Asuntos Laborales con la presencia de un coordinador designado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y representantes de la Cámara Nacional de Comercio, de la Cámara de Industrias, de la Cámara Mercantil de Productos del País y del P.I.T. - C.N.T.

Creemos, pues, que deben afirmarse y extenderse las posibilidades de que las delegaciones empresariales y sindicales estén enteradas de las negociaciones, que puedan exponer sus puntos de vista y sus preocupaciones. En otras palabras: que todo este complejo, difícil y trascendente problema no sea manejado exclusivamente por funcionarios, por diplomáticos y por economistas, por más competentes y bien intencionados que sean.

9. — La segunda gran preocupación es cómo defender y acrecentar el nivel ocupacional del país.

El mecanismo de integración previsto en el Tratado de Asunción es el abatimiento de las barreras arancelarias y de los obstáculos no arancelarios (como las prohibiciones, las cuotas, los permisos, etc.) para permitir la libre circulación de los bienes, servicios y factores productivos.

Este programa de liberación comercial —como lo llama el propio Tratado— puede significar que las fábricas brasileñas (especialmente paulistas) y las argentinas, con mejor equipamiento industrial pueden ir copando el mercado uruguayo e impedir que nuestras industrias entren en los mercados vecinos. No por medio de decretos ni de normas estatales, sino en virtud de la competencia comercial.

Se supone que esas fábricas instaladas en los países grandes tienen detrás capitales mayores y pueden atraer mayores inversiones que las que puedan convocar los establecimientos instalados en nuestro territorio.

Se trata de un riesgo cierto y grave. Ante algunos signos de recesión, varias empresas multinacionales redujeron drásticamente su personal, haciendo depender la filial situada en Uruguay de la oficina instalada en Buenos Aires o en San Pablo. Esa disminución de puestos de trabajo ha alarmado. A ello se ha agregado la utilización del pretexto del MERCOSUR que algunos industriales con mucha ligereza y pocos escrúpulos, invocan para justificar la reducción del personal o incluso el cierre de sus casas.

10. — ¿Qué hacer ante esto?.

No adoptar una postura negativa y sin destino como la de aquellos que al comienzo de la revolución industrial intentaban romper las máquinas porque los dejaban sin trabajo o los que ahora se oponen al avance tecnológico. Quienes acumulan objeciones contra el MERCOSUR enumerando y magnificando sus peligros no se detienen a examinar ni exponer los inconvenientes y perjuicios que derivarían de una marginación del proceso de integración regional.

Por el contrario, lo que corresponde es asumir una actitud inteligente y esforzada, propia de un país pequeño a quien se le abren oportunidades que nunca tuvo.

Esa actitud debe llevar a emprender una lucha seria, persistente, adecuada y talentosa para poder seleccionar aquellas actividades o rubros en los cuales pueda colocarse la producción nacional.

Para lograr ese objetivo, debe tomarse conciencia de que el éxito no va a depender de la habilidad para obtener ventajas gubernamentales o regímenes protectores sino de la capacidad para producir artículos competitivos en base a la calidad, la eficiencia, la novedad, la ingeniosidad, la rapidez de la producción.

Se trata de una competencia en la que podrá vencer quien logre mayor nivel de excelencia y de oportunidad. En definitiva, metas alcanzables con tesón, esfuerzo y aplicación.

11. — Para ello nuestro país tiene algunas ventajas relativas —que no son esenciales— pero que pueden ayudar porque representan factores positivos.

El primero es el capital humano de primer orden.

Por diversas razones, algunas vinculadas con su propia pequeñez (homogeneidad racial, nivel cultural, pequeñísimo porcentaje de analfabetismo), el hombre medio uruguayo tiene un grado de capacidad de primer nivel dentro de la región.

No somos nosotros quien lo decimos. En una reciente encuesta publicada en setiembre de 1991 (9) entre empresarios de los cuatro países sobre las fortalezas y debilidades —o entre las ventajas y las desventa-

(9) "La Nación" de Buenos Aires del 8 de setiembre de 1991 (3ª Sección).

jas— que tienen cada uno de ellos en relación al MERCOSUR, al Uruguay se le reconoce entre las primeras, y en lugar preferente, la calificación de la mano de obra.

El segundo es su ubicación geográfica entre los dos países grandes y sobre el Río de la Plata, lo que facilita la comercialización para el exterior.

El tercero es la imagen de mayor estabilidad tanto en el aspecto monetario como en el mantenimiento de las reglas de juego.

Hay que aprovechar esos factores favorables para encontrar aquellos renglones en los que pueda colocarse nuestra producción.

Para ello se requiere en los empresarios estudio, investigación, ingeniosidad, audacia, disposición para asumir riesgos, capacidad de cambio, laboriosidad, tenacidad.

A su vez, se requiere de los trabajadores maleabilidad, capacidad de adaptación, formación profesional ampliada, diversificada, básica con aptitud para la polifuncionalidad porque quizá haya que cambiar las tareas, estar dispuestos a esa sustitución y prepararse rápidamente para las nuevas tareas.

Nadie —ni empleador ni trabajador— podrá aferrarse a un trabajo, a una labor, a una rutina determinada, sino estar dispuesto a todos los cambios que sean necesarios. Será indispensable un ánimo abierto y amplio que revele disposición para emprender nuevas actividades o nuevas formas de organización y para adquirir nuevos conocimientos y nuevas aptitudes.

Pero junto con ese cambio de mentalidad y de estado de espíritu se requerirán buenas relaciones profesionales basadas en el diálogo, en la información recíproca y en el propósito común de mantener las fuentes de trabajo. Ello supone la conciencia de tener intereses comunes, más allá de las diferencias que puedan separarlos. En muchos sectores sociales y grupos humanos coinciden intereses comunes con intereses divergentes. Pero ello no impide que todos quienes integren el grupo o el sector luchén con ahínco y con tenacidad por los intereses que a todos benefician.

12. — De lo que acabamos de exponer, hay dos temas que competen directamente a los laboristas aunque interesen a toda la comunidad nacional.

Uno de ellos es el esfuerzo por la formación profesional. Ella debe encararse en forma que capacite al trabajador no sólo hacia la ejecución de una tarea sino hacia la posible realización de varias tareas que se vayan sucediendo en el tiempo. Debe insistirse en la formación básica que luego habilite los otros estudios o la posible adaptación a otras tareas y a la recapacitación de los adultos que deben permanentemente estar dispuestos a adquirir nuevos conocimientos y ejercitar nuevas técnicas.

Esta formación permanente, así como el nuevo enfoque de capacitación para la polifuncionalidad, obligarán a repensar toda la temática de

la formación profesional. Y ello tanto en los planes y sistemas de estudio como en la organización administrativa e institucional, en la que deban participar no sólo autoridades públicas vinculadas con la enseñanza y con los servicios de empleo sino representaciones de los sectores interesados. Ello no sólo le dará una gran fluidez a las comunicaciones entre los sectores docentes y profesionales sino también un imprescindible dinamismo en sus cursos, carreras y programas, según las necesidades cambiantes del mercado de mano de obra.

Otro es el estímulo para el mejoramiento de las relaciones profesionales creando mesas de diálogo, intercambio de informaciones, vías de comunicación no sólo con la cúpula sindical y con los dirigentes que integran las comisiones representativas sino, en lo posible, con todos los trabajadores. Sin desconocer el papel representativo de los sindicatos o de los comités de base, interesa llevar directamente la información y la reflexión común al mayor número de trabajadores porque en la medida que ellos tomen conciencia de las dificultades y de las posibilidades, van a entender mejor la dimensión de los problemas y poner en la esfera de su actuación, la cuota de comprensión y colaboración que sea necesaria. En definitiva, serán todos y cada uno de los trabajadores los que tendrán que entregar su aporte y los que deberán decidir su actitud positiva o no. Por otra parte, cada trabajador podrá incorporar su información, sus ideas, su experiencia con lo que se obtendrá un mayor enriquecimiento general. No se trata solo de asegurar que el mensaje llegue en su versión auténtica y completa a cada trabajador, sino también de que cada destinatario pueda hacer preguntas, pedir aclaraciones, recibir la información íntegra con todos los agregados y complementos que cada uno desee.

Ante la magnitud del desafío, deben deponerse actitudes intransigentes o negativas de cualquiera de las dos partes. Debe superarse la resistencia de los empresarios a suministrar información, temiendo que pudiera haber una divulgación indiscreta o perjudicial. Pero el hecho mismo del cumplimiento del deber de información generará el compromiso recíproco de reserva, el cual deberá estar respaldado por severas sanciones en caso de incumplimiento. Y debe superarse también la resistencia sistemática del lado sindical a toda forma de reconversión industrial, de mejora tecnológica o de cambio de actividad. Entendemos que a medida que se conozcan las posibilidades que da la integración y las condiciones requeridas para obtenerlas, habrá una respuesta mucho más solidaria. Por lo demás, es sabido que las conductas engendran conductas por lo que a una actitud abierta del lado patronal en materia de consulta e información es más fácil que siga una actitud más comprensiva y positiva de los trabajadores.

Pero deben crearse canales de diálogo, oportunidades de comunicación y caminos para lograr un mejoramiento de las relaciones profesionales. No debe confiarse todo a la espontaneidad y a la iniciativa de cada empresa.

13. — La tercera gran preocupación es cómo defender el derecho del trabajo frente al doble embate de la supresión de toda protección y del empuje de la mentalidad neo-liberal.

Un dato de la realidad que no puede ignorarse es el de que los gobiernos de los cuatro países signatarios del Tratado de Asunción proclaman una política neo-liberal, basada en la pura competitividad de la actividad privada, sin regímenes de protección estatal. Aun cuando en los cuatro países, se ha encarado este tema como un asunto de Estado por encima de los partidos, como lo demuestran las significativas mayorías de las ratificaciones de los distintos Parlamentos, lo cierto es que en cada país gobiernan equipos con mentalidad neo-liberal. El punto tiene importancia porque una de las implicaciones del MERCOSUR es la coordinación de las políticas macroeconómicas (art. 1) y la política de abatimiento de protección arancelaria frente a terceros países ("Un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los Estados Partes" (art. 5 inc. c).

Esta mentalidad neo-liberal se traduce en el ámbito laboral en el impulso hacia la flexibilización.

Surge, entonces, el peligro de que a la necesaria maleabilidad impuesta por la competitividad interna dentro del Mercado Común que se crea, se agregue un componente ideológico o doctrinario, que tienda hacia la desregulación, que es lo mismo que decir hacia la reducción del derecho del trabajo.

El riesgo que se corre es que bajo el pretexto del MERCOSUR se busque reducir o debilitar el derecho laboral, presentándolo como el gran obstáculo contra la competitividad.

Los laboristas debemos estar alertas para evitar que en todo este período de transformación, naufraguen los principios propios del derecho del trabajo.

Paradójicamente este riesgo le da una inusitada actualidad y vigencia a los principios del derecho del trabajo, que deben ser reafirmados, respetados y promovidos en toda su dimensión y significado (10).

De ese modo aseguraremos que la competencia entre los países se haga en función de la calidad de los bienes ofrecidos, de la tecnificación de la producción, de la mejora de los procedimientos de comercialización, pero no de la rebaja de los precios obtenidos a través de la reducción de los beneficios de los trabajadores.

La noción de que el trabajo no es una mercancía —ya incorporada al patrimonio cultural básico de la humanidad— debe llevar a excluir el factor trabajo como variable a tener en cuenta en esta comparación de la producción de los cuatro países.

(10) En la conferencia pronunciada es ADAL a la que nos referimos en la nota 7, hemos procurado demostrar este punto.

La protección del trabajo —que tiene su símbolo en la vigencia efectiva de los principios propios del derecho laboral— debe asegurarse en cualquier situación y ante cualquier contingencia.

En ningún caso puede admitirse mejorar las condiciones de competencia internacional a expensas de los trabajadores, lo que constituiría una de las manifestaciones de “dumping”, fenómeno que siempre ha sido censurado y repudiado.

14. — Queremos terminar con una reflexión.

Muchos asocian la palabra MERCOSUR con la palabra *temor*, porque encierra muchos riesgos.

Nosotros preferimos vincularla con la palabra *esperanza* porque nos abre muchas oportunidades y grandes posibilidades que, de otra manera, no tendríamos.

Pero esas posibilidades no van a caer gratuitamente del cielo ni nadie nos las va a regalar. Tampoco se producen automáticamente.

Las vamos a poder alcanzar si todos los uruguayos hacemos el esfuerzo que las circunstancias exigen, con seriedad, inteligencia, tenacidad y solidaridad.

De allí que la palabra *esperanza* debe estar unida a la *responsabilidad* porque debe ser *esperanza* con *responsabilidad*. El MERCOSUR nos dará aquello que esperamos, si sabemos actuar a la altura que las circunstancias históricas nos lo exigen.

Por último, debemos encuadrar este esfuerzo dentro del espíritu solidario que supone el MERCOSUR y que Jean Monnet resumiera en una frase sumamente feliz referida a la Comunidad Económica Europea, pero que se aplica también plenamente a nuestro intento de integración regional: “Todos estamos para realizar una tarea común. No para negociar ventajas sino para buscar nuestras ventajas en la ventaja común y sólo podremos llegar a una solución si excluimos de nuestras conversaciones todo sentimiento particularista” (11).

(11) Citada por FERREIRA y RAMOS OLIVERA en el libro mencionado en la nota 2 (pág. 75).

011

012

013

014

015

016

017

018

019

020

021

022

023

024

025

026

027

028

029

030

031

032

033

034

035

036

037

038

039