
El documento especial de fronterizo

Objeto e instrumento del diálogo social

Julio César Argañaraz

Teresita Norma Hernández

María Zulmira Silva

Sumario: Presentación. 1. Experiencias multilaterales y regionales frente al problema fronterizo a través del diálogo social. 2. Noción de Documento Especial Fronterizo (DEF). 3. Marco legal. 4. Marco de referencia geográfica. 5. Operativa del DEF, trámites y costos. 6. Reflexiones sobre la aplicación del DEF. 7. El diálogo social en el proceso del documento especial fronterizo. Conclusiones.

Presentación

El vasto concepto de diálogo social se puede entender como el: “*Conjunto de relaciones formales e informales que se desarrollan entre las partes sociales, las instituciones comunitarias y los gobiernos*”.¹

En el presente trabajo analizaremos algunas experiencias de diálogo social, que convalidan este instrumento concreto, viable e idóneo de las sociedades democráti-

cas, para encontrar soluciones de consenso a partir de la participación, el entendimiento, y el compromiso de los actores sociales, en un nuevo desafío de los procesos de integración, estableciendo el camino de una sociedad más justa.

Con este objetivo presentaremos diferentes experiencias en el ámbito de Estados, basadas en el diálogo social y los acuerdos alcanzados en las experiencias integradoras.

Nos detendremos en el análisis de las repercusiones en la clase trabajadora, en especial para los trabajadores migrantes y dentro de ellos, los fronterizos.

Debemos tener en cuenta que las experiencias analizadas se refieren a trabajado-

¹ Adoptamos como concepto fundamental para definir el diálogo social, el expresado por el Dr. Héctor Babace, porque su definición contiene los elementos indispensables para su puesta en práctica contemplando diferentes niveles, actores y formas de acuerdo. Héctor Babace, *Relaciones Laborales en los Procesos de Integración*, FCU, p. 70.

res migrantes en general, pero los grados de desarraigo son diferentes considerando la situación de alejamiento entre quienes se trasladan a cientos de kilómetros y quienes se afincan en la frontera limítrofe, quedando a corta distancia de su propio país.

Estos últimos constituyen específicamente, el objeto de nuestro análisis. En nuestro estudio profundizaremos particularmente el análisis del Documento Especial Fronterizo, en adelante (DEF), como producto del diálogo social y ámbito de desarrollo de dicho instrumento, alcanzado entre Brasil y Uruguay dentro del Mercado Común del Sur (en adelante Mercosur), considerando que el mismo es un instrumento de anticipación dinámica para la regularización de situaciones de hecho que trastornan la vida normal de los nacionales fronterizos, con respecto a la circulación de personas y controles migratorios.

El contexto analizado se desarrolla en torno a los siguientes perfiles de los operadores y conceptos básicos:

- **Migrante laboral fronterizo:** personas que cruzan la frontera cotidianamente en un sentido u otro, para cumplir tareas de tipo variado (especializadas o no), en relación de dependencia o por su cuenta y riesgo, manteniendo su familia en el país de emigración.

En este sentido debemos destacar que la OIT define al trabajador migrante en el art. 11 del Convenio N° 97, como “toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta”.²

² C.97 Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949, Ginebra art.11.

Excluye a los trabajadores fronterizos, a los artistas que entran a un país por un período corto, así como a los que ejerzan una profesión liberal; igualmente a la gente del mar. Por ese motivo el Consejo de Administración solicita a los Estados ratificantes de los convenios N°s 97 y 143, que precisen el significado de la expresión “migrante fronterizo”. A modo de ejemplo citaremos que Alemania los define como “una persona que mantiene su domicilio en la región fronteriza o en otro país determinado; está empleada como asalariada en la región fronteriza de un país vecino y vuelve a su lugar de domicilio por lo menos una vez por semana”.³

El Instrumento Andino de Migración Laboral lo define como “Aquel trabajador, calificado o no, y que viva cerca de la frontera de un País Miembro que, manteniendo su habitación y familia en el país de emigración, se traslada habitual y continuamente a la región fronteriza de otro país Miembro”.⁴

- **Comerciante o empresario fronterizo:** personas que cruzan cotidianamente para el ejercicio de tareas comerciales o empresarias, destinadas a satisfacer necesidades de consumo fronterizo, regional o extrarregional.
- **Abastecedor fronterizo:** personas que cruzan diariamente por abastecimiento de mercaderías y bienes, permitidos o no, de uso fronterizo, regional o extrarregional (personas que se dedican

³ XI Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, junio 2000.

⁴ Instrumento Andino de Migración Laboral, Decisión N° 116, art.1, 1977.

a pasar mercaderías para consumo, venta minorista o comercial).

- **Comprador o usuario fronterizo:** personas que cruzan mensualmente para autoabastecerse de mercaderías o para utilización de servicios.
- **Estudiante o docente fronterizo:** personas que cruzan diariamente para concurrir a establecimientos educacionales a realizar estudios o tareas de docencia y/o académicas en el ámbito fronterizo.
- **Política de integración fronteriza:** es el conjunto de objetivos, medidas y acciones que se propone utilizar y ejecutar un país, en relación y en acuerdo con el país vecino limítrofe para desarrollar un sector de la frontera mutua.
- **Región fronteriza:** es un espacio de “integración” al territorio nacional y al país vecino, donde la racionalidad de los fenómenos de integración debe estar a prueba intentando la eliminación de los aspectos negativos que obstaculizan la dinámica del proceso y potenciando los positivos en beneficio de un desarrollo integral de la región.
- **Migración:** Acción o efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él. Desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales.⁵

La investigación será dirigida específicamente al acuerdo de referencia y estará acorde al propósito señalado. A nuestro entender, produce un impacto positivo en todos los aspectos y niveles, muy especial-

mente en los de mayor responsabilidad del sector social y de gobierno involucrado, contemplando la preocupación de los interlocutores sociales y el compromiso de todos para llegar al acuerdo como fruto de este proceso de diálogo social.

Desde el punto de vista metodológico el análisis se realizará buscando establecer el grado de incidencia, fortalezas y debilidades relacionadas a los factores: político, económico, social, jurídico y en los derechos laborales y de la integración de cada uno de los países, así como el grado de participación de todos los involucrados y las medidas adoptadas para la consecución de este tipo de acuerdo.

Destacaremos la influencia de los indicadores que determinaron la decisión tomada para la concreción y desarrollo del acuerdo.

Finalmente formularemos reflexiones y conclusiones que consideren lo sustancial del tema tratado y que a la vez permitan determinar los problemas detectados, así como las posibilidades y desafíos de futuro a ser considerados.

1. Experiencias multilaterales y regionales frente al problema fronterizo a través del diálogo social

Las diferencias socioeconómicas del mundo actual establecen una división entre países desarrollados, en vías de desarrollo y el Tercer Mundo. Se plantea una realidad colmada de incertidumbres, donde para algunos se transforma en oportunidad y riqueza y para otros en amenaza y pobreza; dura y real dicotomía.

⁵ Benecke y Loschky, *Mercosur*.

El sistema de relaciones laborales, íntimamente ligado al sistema económico, sufre los embates de esta crisis que provoca en los países o regiones pobres, pérdida de puestos de trabajo en el sector formal, baja de salarios, y precarización en las condiciones de la clase trabajadora.

En esta situación, los trabajadores buscan oportunidades en la medida de sus posibilidades y algunos encuentran en la emigración una posible solución.

Las condiciones que encuentran en los países a los que arriban, suelen ser en muchos casos de un absoluto desconocimiento de los derechos humanos.

Los Estados sensibles a esta situación buscan soluciones diversas, encontrando a través del diálogo social acuerdos nacionales con distintos actores sociales, fundamentalmente los sindicatos y logrando procesos de integración en el ámbito regional e internacional.

Considerando que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comunidad Económica Europea (CEE) son ejemplos de diálogo social a tomar, formularemos una breve reseña de ambas organizaciones y sus actividades con respecto a la situación de los trabajadores migrantes y los logros alcanzados, que nos permitirá alentar esperanzas para nuestros trabajadores obligados a traspasar las fronteras en busca de oportunidades.

Proyectando la identificación de estas experiencias en nuestro continente, señalaremos que a partir de la fundación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) el 18 de febrero de 1960 en Montevideo, fueron múltiples los acuerdos alcanzados por diferentes países. La

mayoría de ellos se realizaron con un objetivo económico, y de espaldas a la realidad social.

Haremos referencia a las experiencias más relevantes, que de alguna manera contemplaron la participación de los actores sociales, y consecutivamente el tratamiento de la situación de los trabajadores migrantes: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y el Mercado Común del Sur (Mercosur).

1.1 Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Su fundación en el marco de la Conferencia de la Paz en 1919 en París, respondió a tres motivos fundamentales, en el siguiente orden:⁶

- **humanitario**, considerando la situación de explotación de los trabajadores.
- **de carácter político**, buscando un mejoramiento en las condiciones de los trabajadores, que de persistir conduciría a un estallido social.
- **de orden económico**, intentando soluciones generales para los países integrantes lo cual les permitiría igualdad en la competencia.

La OIT realiza su labor a través de tres órganos principales, los cuales se atienen a la característica singular de una organización de estructura tripartita (dado que en ella participan gobiernos, asociaciones de empleadores y trabajadores), permitiendo un diálogo social con todas las partes involucradas.

⁶ OIT, pág. web, webinfoilo.org.

En cuanto al tema que nos ocupa, ha estado alerta al doble discurso de muchos países que buscan restringir las migraciones y reducir el número de trabajadores ilegales, pero que son permisivos a la explotación y a la falta de garantías de los mismos. Es prueba de lo expresado el Convenio N° 97 y su respectiva Recomendación N° 86 adoptados en el año 1949, y el Convenio N° 143 y su respectiva Recomendación N° 151 adoptados en el año en 1975, y que tantos países aprobaron, pero que fueron renuentes en su ratificación.⁷

A partir de 1975, en un momento de aumento de la migración irregular, se estimula la regulación de la misma, la eliminación del pasaje clandestino y de los delitos que lo acompañan: tráfico y trata de personas y facilitación de la integración de esos trabajadores a las sociedades de acogida, y se define la base de política social tendiente a permitir que los migrantes y sus familias sean beneficiados por el principio fundamental de la OIT: “la igualdad de todos los trabajadores”.⁸

⁷ C. 97: convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949, Ginebra arts. 4° al 10°. Es el primer convenio vigente de la OIT referido al tema; fue firmado en 1949 como resultado de una revisión de un convenio anterior; fue ratificado por Brasil y Uruguay; existe la Recomendación N° 86 que fue firmada al mismo tiempo. Convención Internacional sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familias; fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, día en que se conmemora el “Día Internacional del Trabajador Migrante”; sólo pudo entrar en vigencia en el año 2003, cuando obtuvo las veinte ratificaciones necesarias; fue ratificada por Uruguay. C 143 sobre trabajadores migrantes; fue firmado en 1975, también existe una Recomendación, la N° 151, fue ratificada por Uruguay.

A pesar del intenso diálogo social y de todos los esfuerzos para el cumplimiento de estos convenios, el ritmo de ratificación de los mismos se torna muy lento, aduciendo muchos países la necesidad previa de la promulgación de una ley internacional de migraciones; otros alegan que el momento no es el adecuado por lo complejo del problema debido al constante cambio que en esta materia se produce. En definitiva, a pesar de todas las razones esgrimidas, hay un factor común a todos: que si bien los países entienden la necesidad de la aplicación de una justicia social, se benefician del tipo de trabajo y costos laborales más bajos de este tipo de trabajadores extranjeros.

No obstante la situación real, la OIT no cesa en su campaña internacional para la ratificación de estos convenios, realizando una serie de actividades tendientes al avance concreto de políticas compensatorias de la discriminación existente.

1.2 Comunidad Económica Europea (CEE)

Su Tratado Constitutivo suscrito en París, el 18 de abril de 1951, responde al propósito de crear un mercado común, con una subordinación a los aspectos económicos y cuyos principios fundamentales fueron:⁹

- libre circulación de los capitales;
- libre circulación de las mercancías;
- libertad de circulación de las personas.

El proceso de integración de la Unión Europea plasmó, en diferentes etapas, los

⁹ Tratado de la Unión Europea: www.europa.eu.int

aspectos sociales, creando órganos de participación de todos los interlocutores, como ser: Comité Consultivo, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, Comunidad de Energía Atómica Europea y el Comité del Fondo Social Europeo.¹⁰ A pesar de ello, el diálogo social tuvo sus dificultades, debido a una serie de cuestiones que a la hora de sentarse a negociar estaban presentes. Sólo citaremos las más importantes:

- falta de acuerdo entre las empresas para establecer un nivel europeo de negociación;
- carencia de interlocutores sociales en el ámbito comunitario, considerando el carácter nacional de las organizaciones de trabajadores;
- diversidad de legislaciones reguladoras de la negociación colectiva;
- diferentes realidades socioeconómicas que entorpecían la aplicación de los acuerdos en forma general.

A pesar de que con Jacques Delors comenzó a gestarse el “Espacio Social Europeo” en la década del ochenta, según Tomás Sala, después de 1992, con el Tratado de Maastricht, se impone el diálogo social.¹¹

Resumiendo, podríamos decir que el proceso de integración de la Unión Europea presenta un espacio positivo en las condiciones de los trabajadores, en cuanto a:

- las bajas tasas demográficas actuales podrían facilitar el ingreso al mercado de trabajo comunitario, entre otros, a trabajadores de países recién incorporados o que se incorporen en breve e incluso de terceros países;
- libre circulación de los trabajadores comunitarios con garantías de trato igual con el trabajador nacional, con respecto al empleo, condiciones de trabajo y seguridad social.

1.3 Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Creado por el Acuerdo de Cartagena, el 26 de mayo de 1969, e integrado por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, ingresa Venezuela en 1973 y Chile se retira en 1976. Cuenta desde su inicio con participación de los actores laborales representados a través del Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) conformado con organizaciones representativas del sector laboral, y el Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA) integrado por miembros del más alto nivel de las organizaciones empresariales.¹²

A pesar de que la importancia del diálogo social ha sido una constante en declaraciones y manifiestos de principios, la intervención integral y plural en el CAN ha sido desarticulada a través de los Consejos Consultivo Laboral y Empresarial. Los Consejos actúan al ritmo que cada grupo le quiera imprimir, lo que ha generado una escasa y desigual operativa. Los sindicatos integrados al CCLA, como conse-

¹⁰ Héctor Babace, *Órganos previstos en los Tratados Fundacionales*, Derecho de la Integración en las Relaciones Laborales, p. 122.

¹¹ Tomás Sala, *Informe acerca de la política y el derecho social comunitario de la Unión Europea*.

¹² Pág. web de la CAN:
www.comunidadandina.com

cuencia de las políticas flexibilizadoras, han sufrido un proceso de atomización, agregando un creciente sector informal lo que obliga a cuestionar su legitimidad y representatividad en el momento de negociación. Las organizaciones empresariales CCEA marcan un reiterado ausentismo a las convocatorias, demostrando poco interés por los objetivos trazados. Si bien el tema de los trabajadores migrantes incorporado por la Decisión N° 116 fue objeto de una revisión y actualización a través de la Decisión N° 545 “Instrumento Andino de Migración Laboral”,¹³ no ha tenido una puesta en vigencia real y efectiva.

1.4 North America Free Trading Agreement (NAFTA)

El Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos vigente a partir del 3 de noviembre de 1992, sin conformación tripartita en sus organizaciones, presenta en su fundación un mercado acento en lo económico y un escaso contenido social. Al Tratado original se le agrega un Anexo I (Acuerdo Complementario de Cooperación Laboral ACCL) que en esa materia agrega un conjunto de deberes que las partes deben cumplir sin que afecte el intercambio: *“son lineamientos, que las partes se comprometen a promover, bajo las condiciones que establezca su legislación interna, sin que constituyan normas comunes mínimas; para dicha legislación su propósito es delimitar áreas amplias de atención en que las partes han desarrollado, cada una a su manera, le-*

¹³ Sustituye al que con ese mismo nombre se adoptó por Decisión N° 116 en febrero de 1977.

*yes, reglamentos, procedimientos y prácticas que protegen los derechos y los intereses de sus respectivas fuerzas de trabajo”.*¹⁴ Este Acuerdo procura establecer un marco regulatorio mínimo que evite el “*dumping social*”, manteniendo la igualdad en los países miembros de los costos laborales, evitando el aumento de la competitividad. En el tema de trabajadores migratorios, se promueve la misma protección legal que a los trabajadores nacionales con respecto a las condiciones de trabajo.¹⁵ Los interlocutores sociales tienen su participación a nivel de los Comités Consultivos Nacionales, que son facultativos e integrados por miembros de la sociedad, incluyendo representantes de las organizaciones laborales y empresariales u otras personas, cuyo fin es recibir información sobre el ACCL. No existe un organismo de control para la efectiva puesta en práctica de lo acordado con respecto al tema, por lo que no es difícil deducir que desde lo ideal a lo real hay una distancia imprecisa que queda librada a las buenas intenciones de quienes tienen el poder de cumplirlas.

1.5 Mercado Común del Sur (Mercosur)

El 26 de marzo de 1991 se suscribe el Tratado de Asunción que sienta la base jurídica a la integración de los países firmantes: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, además de Bolivia y Chile como

¹⁴ Anexo I del Acuerdo Complementario de Cooperación en materia laboral, Principios.

¹⁵ Anexo I del Acuerdo Complementario de Cooperación Laboral, 2.3.11, Protección de los trabajadores migratorios.

países asociados. En nuestro país el sustento legal básico se encuentra en el art. 6° de la Constitución que establece la obligación programática de intentar la integración social y económica con los demás Estados latinoamericanos.¹⁶ Del extenso entramado normativo y de las diferentes instancias de negociación podemos destacar algunas que consideramos decisivas en la búsqueda de soluciones para los trabajadores fronterizos.

En abril de 1991 por el Decreto 176/91 se crea la Comisión Sectorial del Mercosur (Comisec) que se integra con representantes del Poder Ejecutivo, asociaciones de empresarios y trabajadores de los sectores privados y públicos, siendo este organismo a nivel nacional, el primero de conformación tripartita y en el que se convocan a otros sectores sociales según las temáticas a tratar.

En diciembre de 1991 se crea el Subgrupo de Trabajo N° 11 (SGT 11) encargado de relaciones laborales, empleo y seguridad social, de integración tripartita (gobierno, empleadores y trabajadores) quien en sucesivas reuniones perfila tareas de avance en la temática.

En diciembre de 1993 los coordinadores nacionales de este grupo elevan para aprobación del Grupo Mercado Común (GMC) “*incluir la información sobre migración extranjera en el mercado de trabajo regional y sugerir un estudio espe-*

cial de las migraciones en áreas de frontera dada su relevancia y especificidad”.¹⁷

En diciembre de 1994 se firma el Protocolo de Ouro Preto (POP) en el cual a los organismos ya establecidos se agregan dos órganos meramente consultivos: la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) conformado por empleadores, trabajadores y organizaciones de interés social.

En enero de 1995 se inaugura un nuevo período, con una reformulación de las comisiones, pasando el SGT 11 a ser Subgrupo de Trabajo N° 10 (en adelante SGT 10), fijando una serie de tareas prioritarias entre las que se destaca “armonización de normas para la libre circulación de trabajadores”, además de la realización de estudios sobre la situación del trabajo en zonas fronterizas (1997). En 1997 se constituye una comisión *ad hoc* que surge del mismo SGT 10, para tratar exclusivamente migraciones fronterizas.

En este período se introduce la cuestión del cumplimiento efectivo de las normas existentes, a través del estudio de las respectivas inspecciones de trabajo y de los procedimientos de contralor.

En diciembre de 1998 los presidentes suscriben la Declaración Sociolaboral del Mercosur que con respecto a los trabajadores migrantes y fronterizos sostiene en su art. 4°:¹⁸

“Todo trabajador, migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene de-

¹⁶ Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967, art. 6°: “La República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Así mismo propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos”.

¹⁷ M. Carmen Ferreira y J. Ramos, *La Dimensión Social de la Integración. La Experiencia del Mercosur*.

¹⁸ Declaración Sociolaboral del Mercosur, art. 4°, 1998.

recho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades, de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país”.

En dicha declaración, en el art. 20,¹⁹ los Estados parte se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores.

Las experiencias citadas demuestran la inquietud permanente de las autoridades gubernamentales que pudieron visualizar que los logros económicos no son privados de determinados sectores sino que toda la sociedad está involucrada.

En este proceso de integración, la utilización del diálogo social como método para el relacionamiento de los diferentes actores, resalta la validez de esta herramienta, en la construcción de una sociedad sin exclusiones.

2. Noción de DEF

El DEF se puede definir como el documento público emanado de órganos estatales de dos países (Brasil y Uruguay) inserto en el marco dispositivo de cada país y cuyos destinatarios son los ciudadanos fronterizos nacionales de cualquiera de los Estados.

¹⁹ Declaración Sociolaboral del Mercosur, art. 20, 1998.

Se trata de un documento público porque el Estado interviene, lo califica y protege como tal. Emanado de dos Estados, donde los gobiernos acuerdan el tenor de las potestades que les confiere su jerarquía. El marco dispositivo en Uruguay es la aprobación de la Ley N° 17.659 con Anexo del 19 de junio de 2003 y en Brasil la aprobación del Decreto N° 907 del 21 de noviembre de 2003.

Los destinatarios son todas aquellas personas que, siendo uruguayas, viven en la ciudad brasileña, donde residen, trabajan o estudian y viceversa.

La disposición para la consideración de esta ley (N° 17.659), está establecida por el art. 168 numeral 20 y el art. 85 numeral 7 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.²⁰

Esta norma constituye el primer instrumento legal que confiere seguridad y protección a los ciudadanos uruguayos que residen, estudian o trabajan en localidades fronterizas brasileñas. Se reconoce con la suscripción del mismo, que las fronteras que unen estos dos países, son elementos que fortalecen el proceso de integración de los mismos.

Este Acuerdo, representa un documento inédito e innovador, porque plasma soluciones a los problemas en la región fron-

²⁰ Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967): Art. 85 num. 7: “Decretar la guerra y aprobar o reprobado por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras”. Art. 168 num. 20: “Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo”.

teriza, en áreas de interés común para sus habitantes, como son la circulación de personas y el control migratorio.

Establece un antecedente, que podrá ser imitado en situaciones similares, porque concreta en una ley, las aspiraciones de miles de uruguayos que debieron enfrentar las vicisitudes de inestabilidad en términos de residencia, estudio o laboral.

3. Marco legal

La región fronteriza Uruguay-Brasil se encuentra regulada por el Estatuto Jurídico de la Frontera del 20 de diciembre de 1933, vigente en Uruguay desde 1937 que no contiene referencias al trabajador fronterizo, y por su ajuste complementario del 6 de mayo de 1997; donde su art. 8° expresa la promoción de la cooperación transfronteriza, en distintas áreas, a partir de la celebración de acuerdos entre dichos países.²¹

El Decreto del 28 de febrero de 1947, reglamenta las leyes existentes dispersas, referente a entrada y permanencia de extranjeros en el territorio nacional.

En Brasil existen normas de diversa jerarquía que se refieren a la frontera a texto expreso; entre ellas destacaremos: art. 20 y art. 91 de la Constitución y las Leyes N° 6.815 del año 1980 y N° 6.964 del año 1981.

El sustento legal del DEF se encuentra, como lo mencionamos anteriormente, en la Ley N° 17.659 del 19 de junio de 2003, que contiene el Acuerdo y un Anexo so-

bre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños; en este último caso con las consiguientes obligaciones y derechos a la previsión social.

Dicha ley hace referencia exclusivamente a los “nacionales fronterizos” que habitan en alguna de las localidades que menciona el Anexo, otorgando la calidad de *fronterizo* (residente) a quienes cumplen con los requisitos para el otorgamiento del DEF.

Las localidades vinculadas por relación fronteriza son:

- Chuy, 18 de Julio, La Coronilla y Barra del Chuy (Uruguay) a Chuí, Santa Vitória do Palmar, Balneario do Hermenegildo y Barra do Chuí (Brasil).
- Río Branco (Uruguay) a Jaguarão (Brasil).
- Aceguá (Uruguay) a Aceguá (Brasil).
- Rivera (Uruguay) a Santana do Livramento (Brasil).
- Artigas (Uruguay) a Quaraí (Brasil).
- Bella Unión (Uruguay) a Barra do Quaraí (Brasil).²²

Se otorga la facultad de ampliar o cancelar las localidades vinculadas por medio de notas entre las partes con noventa días de antelación, para aquellas localidades situadas en una faja de 20 kilómetros de la frontera; lo que determina una posibilidad abierta hacia el futuro, que se espera sea positiva, ya que existen localidades dentro de los 20 kilómetros que no han sido contemplados como lo son Cerrillada y Masoller.

²¹ Ajuste complementario del Estatuto Jurídico de la Frontera del 6 de mayo de 1997, art. 8°.

²² Anexo de la ley 17.659 sobre localidades vinculantes al Acuerdo.

Las instituciones competentes para su expedición son:

- en Uruguay: la Dirección Nacional de Migración;
- en Brasil, la Policía Federal.

El otorgamiento del DEF, reconoce la calidad de *fronterizo* (residente) para:

- residir en la localidad vecina del otro país;
 - trabajar;
 - estudiar;
- con las siguientes limitaciones:

- localidad donde está autorizado a ejercer los derechos previstos en el Acuerdo;
- otros requisitos establecidos por convenio administrativo entre el Ministerio del Interior del Uruguay y el Ministerio de Justicia de Brasil.

El documento tendrá una duración de cinco años, el cual podrá ser prorrogado por cinco años más, y después será por tiempo indeterminado. Su validez será únicamente para la localidad donde se ha tramitado y no invalida otra documentación ya vigente del “nacional fronterizo”.

El límite territorial para residir será de 20 kilómetros para ambos países. La ampliación mencionada en la ley, deberá respetar los límites territoriales válidos para el DEF (20 kms. de la frontera y de común acuerdo de ambas partes).

Requisitos para la obtención del DEF:

- pasaporte u otro documento válido para ambas partes (por ejemplo, en el caso uruguayo sería válida la Cédula de Identidad);
- comprobante de residencia en alguna de las localidades del anexo (presen-

tando por ejemplo, un recibo de luz, teléfono, etc.);

- documento relativo a procesos penales y antecedentes criminales en las localidades de residencia de los últimos cinco años (en Rivera, por ejemplo, se pide además al brasileño que ha vivido en Rivera por más de seis meses, un certificado de buena conducta de la Jefatura de Policía local);
- Dos fotografías en tamaño 3X4, que sean en color y recientes (en este punto hemos comprobado que en la ciudad de Santana do Livramento, dicha fotografía debe ser en fondo blanco y no pueden ser instantáneas);
- comprobante del pago de la tasa respectiva.

La solicitud para menores será por medio de sus representantes o asistencia (en Uruguay deberán presentarse con sus padres o tutores).

La documentación exigida para el otorgamiento del DEF será aceptada en cualquiera de los idiomas, vale decir, español o portugués.

No obstante este acuerdo, Brasil exige a los nacionales fronterizos uruguayos la traducción y visado de la Partida de nacimiento y del Certificado de Buena Conducta, en su Consulado, desconociendo como una de las lenguas oficiales de los países integrantes del Mercosur, al español.²³

Este trámite tiene un costo de \$700 cada uno, totalizando \$1.400.

La ley prevé también los motivos y mecanismos para su cancelación:

²³ Tratado de Asunción (1991).

- pérdida de nacionalidad en uno de los dos países;²⁴
- condena penal en cualquier país;
- fraude o utilización de documentos falsos para su obtención;
- obtención de otro estatus migratorio;
- otras hipótesis de cancelación de la calidad de fronterizo que establezcan Uruguay y Brasil;
- si lo utiliza fuera del límite territorial establecido en la ley.

La ley faculta a cualquiera de las Cancillerías a suspender o cancelar la validez del DEF por medio de una nota diplomática con 30 (treinta) días de antelación. Dicha suspensión o cancelación, podrá ser total o parcial. No invalida los DEF expedidos anteriormente a la fecha del acto limitativo, ni cesan sus derechos ni obligaciones.

Se destaca expresamente que el DEF no modifica derechos ni obligaciones ya establecidos por otros tratados o acuerdos entre los Estados de Uruguay y Brasil.²⁵

4. Marco de referencia geográfica

Consideramos imprescindible tener en cuenta ciertos antecedentes, que nos expresarán el estado real de la situación, facilitando la profundidad del análisis y su correspondiente evolución.

La situación existente determinó una marcada necesidad de crear un instrumen-

to de alivio a la tensión de innumerables situaciones de irregularidad de un sinnúmero de personas que atraviesan la frontera con expectativas de trabajar, estudiar o residir.

La falta de políticas de integración fronteriza, provocó un incremento de las irregularidades señaladas, por lo que el DEF responde a esta situación, con un acuerdo capaz de dar solución a los problemas planteados. El diálogo social como procedimiento para lograrlo dejó en evidencia la idoneidad de esta herramienta.

De modo general puede decirse que el problema presentado es de larga data, el cual se ha visto incrementado por un recrudescimiento de las condiciones sociales (falta de trabajo, variaciones en el valor de la moneda entre otros), además de pasividad de los gobiernos por el transcurso del tiempo y la demora de las soluciones.

Debemos señalar que además de las irregularidades que se presentan, el grado de desigualdad en el tratamiento de los ciudadanos fronterizos es diferente en uno y otro país; señalaremos las predominantes:

Con respecto a la situación laboral:

- en ambas fronteras no se respetan las condiciones de trabajo; frente a la presencia de trabajo formal se desconocen las normas laborales (cargas horarias, descanso, condiciones ambientales, salarios);
- es muy frecuente la utilización de mano de obra de niños;
- el trabajo de la mujer, fundamentalmente en el área doméstica, tiene en muchos casos, rasgos de esclavitud;
- aprovechando el valor de la moneda

²⁴ Cabe aclarar que sobre el tema “nacionalidad”, debió existir un error en la redacción, debido a que un uruguayo nunca pierde la nacionalidad.

²⁵ Ley N° 17.659, art. 5° num. 1.

favorable a uno u otro país, la contratación de personas con salario inferior al mínimo.²⁶

Las únicas salidas que generalmente tienen los trabajadores fronterizos son: someterse a las peores condiciones exigidas por los empleadores, o buscar una salida laboral en el mercado informal o clandestino, muy común en localidades fronterizas.

Con respecto a las personas que pretenden estudiar, cabe destacar distintas situaciones:

- en Uruguay:
- la educación es totalmente gratuita;
- no hay trabas para el ingreso a estudios superiores;
- el nivel de profesionalización es superior;
- la salida al mercado de trabajo se ve seriamente dificultado por la escasez de oportunidades;
- en Brasil:
- las universidades estatales gratuitas exigen un examen de ingreso con lugares determinados; esta situación provoca que para acceder a los mismos debe pagarse una preparación adicional, a la que sólo pueden acceder los de mayor nivel económico;
- la duración de las mismas es inferior y en algunos casos hasta la mitad de años;
- la salida al mercado de trabajo es muy efectiva con sueldos elevados, por una

²⁶ Por ejemplo, en este momento, tomado en pesos uruguayos, el salario mínimo nacional en Uruguay es de \$1.310 y en Brasil de \$2.600; podemos encontrar uruguayos trabajando en Brasil por un salario inferior a los \$2.600 señalados.

valoración de las personas con capacitación técnica o universitaria.

Con respecto a la residencia, en época anterior al DEF corresponde destacar que un ciudadano brasileño, según la normativa migratoria de Uruguay, podía solicitar su residencia en cualquier momento, cumpliendo previamente con los requisitos exigidos por aquella. Sin embargo un ciudadano uruguayo, conforme a la legislación brasileña que rige en esta materia, podía solicitarla sólo en los períodos de amnistía, los que usualmente son fijados cada diez años. Existe la salvedad de quienes contraen matrimonio con un ciudadano(a) natural brasileño, con hijos naturales brasileños, o inversiones o ingresos considerables, en cuyo caso la residencia puede ser concedida en cualquier momento.

A los efectos de profundizar en el alcance del DEF, como instrumento del diálogo social, delimitaremos nuestro estudio a la zona fronteriza entre Rivera y Santana do Livramento. Ambas ciudades presentan características comunes de índole socioeconómicas, con una economía de altibajos provocada por las variaciones en cada país.

Debemos destacar que el comercio fronterizo está enmarcado en una situación especial, donde coexisten una parte legal y otra ilegal. El legal, determinado por el comercio internacional de país a país; el ilegal es el comercio propio de los habitantes de frontera, que es el comercio hormiga (en cantidades pequeñas pero continuo), y el contrabando propiamente dicho, ambos íntimamente relacionados al valor de cambio de la moneda y al precio de las mercaderías, por lo cual se torna cíclico. Hasta hace poco tiempo el volumen de

compras de los pobladores de Rivera en Santana do Livramento era muy grande, hoy es sumamente pequeño porque la inflación en Brasil ha sido muy elevada y el cambio de la moneda no los favorece. Actualmente el flujo de compras se ha invertido.²⁷ Como consecuencia de esta situación, en Uruguay se generó una migración interna muy grande cuando los precios de mercaderías y el cambio eran muy convenientes para los uruguayos, el costo de vida era muy barato y existía posibilidad de empleo con salarios más o menos adecuados para vivir. Hoy esa situación ha cambiado, es escasa la oportunidad de empleo, tanto para profesionales como no profesionales; las fuentes de trabajo se han reducido mucho y ha aumentado pronunciadamente la informalidad; no obstante los pobladores de ambas ciudades están a la expectativa, a la espera del cambio.

La dinámica de frontera marca significativamente las diferencias y semejanzas, así como las debilidades y fortalezas.

Las debilidades se ponen de manifiesto en una situación de fragilidad económica común a países en vías de desarrollo como son Uruguay y Brasil, que no pueden responder a la globalización adquiriendo tecnología y volviéndolos competitivos en el mercado mundial. La respuesta a esta situación se ve reflejada inmediatamente en una pérdida de calidad y cantidad de empleos formales y un acrecentamiento como consecuencia del mercado informal de trabajo y del desempleo. Una serie de delitos aumentan en una sociedad clara-

mente más inestable, la violencia se ve reflejada en los robos, abigeato, contrabando, entre otros.

Sus fortalezas particularmente quedan pautadas por un crecimiento demográfico permanente, producto de las migraciones internas y fronterizas, de quienes se trasladan en busca de oportunidades para un mejoramiento socioeconómico.

5. Operativa del DEF, trámites y costos

Las exigencias para la realización de trámites que deberían ser comunes o similares no lo son, existe una marcada diferencia de un país a otro, lo cual recae sobre los costos en la obtención del documento.

Los costos del trámite para obtener el DEF son muy dispares: en Uruguay, un ciudadano nacional fronterizo brasileño deberá pagar \$150; en Brasil un ciudadano nacional fronterizo uruguayo deberá pagar \$3.000 o sea que un brasileño paga sólo un 5% del valor total que paga un uruguayo. Esta diferencia está determinada por las exigencias y trabas que impone Brasil por reconocimientos de firmas de documentos uruguayos que deben pasar por el Consulado de dicho país en Uruguay, debiendo pagar \$700 por cada reconocimiento, que son dos (Certificado de Buena Conducta y Partida de nacimiento) y sumando el trámite en la Policía Federal que tiene un costo de \$1.600, mientras que en la Dirección de Migración tan sólo cuestan \$50 pesos, manteniéndose el mismo 5% ya expresado del costo total; el resto son gastos casi comunes.

²⁷ Resultado de vivencias en la ciudad de Rivera, de su gente.

Referente a los costos, los brasileños manifiestan que su documento es auténtico, porque el documento que ellos expiden exige tomar todas las huellas digitales como si fuera la Cédula de Identidad, lleva la firma del beneficiario; el documento expedido en Uruguay es un simple permiso hecho en computadora y firmado por el Director Nacional de Migración; sin embargo los dos otorgarían los mismo derechos o beneficios.

No obstante el bajo costo de \$150, así como las grandes facilidades otorgadas para los trámites en Uruguay, son pocas las solicitudes realizadas (setenta solicitudes en tres meses),²⁸ mayoritariamente por

razones de trabajo y de personas de escasos recursos, quienes lo solicitan para realizar trabajos zafrales, changas, limpiezas y prostitución.

Quedan establecidas limitantes a criterio de las localidades parte:²⁹ la facultad en forma unilateral de suspensión o cancelación de aplicación del Acuerdo en cualquier localidad por medio de nota diplomática con treinta días de antelación. Esta cancelación o suspensión establece una salvedad, que la misma no afecta la validez de los documentos especiales de frontera ya expedidos, como el ejercicio de los derechos originados. Esto otorga ciertas garantías ante posibles arbitrariedades.

Cuadro comparativo del costo del DEF entre Rivera y Santana do Livramento³⁰

en Uruguay	costo	en Brasil	costo
Documento de Identidad, pasaporte o Cédula de Identidad		Fotocopia de Documento de Identidad o pasaporte	
2 fotos carné (3X4)		2 fotos carné (3x4) en fondo blanco, no pueden ser instantáneas	
Certificado de trabajo, estudio, jubilado o pensionista		Certificado de nacimiento visado por el Consulado brasileño	\$700
Antecedentes penales de Brasil, dónde vivieron los últimos cinco años; si ya está radicado en Rivera por más de seis meses, necesita Certificado de buena conducta de la Jefatura de Policía		Certificado de buena conducta uruguayo visado por el Consulado brasileño y Certificado de buena conducta brasileño	\$700
Menor de 18 años, debe presentar autorización expresa de los padres.		Menor de 18 años con la presencia de responsables	
La documentación puede ser en portugués sin necesidad de traducción ni legislación consular		Comprobante de residencia (recibo de luz, agua o teléfono)	
total costo	\$150		\$3.000

²⁸ Oficina de Migración del Dpto. de Rivera.

²⁹ Ley 17.659, art. 4°. Cancelación.

³⁰ Datos obtenidos de la información de la expedición del DEF. Los espacios que aparecen en el cuadro sin

costos, suman los costos varios, es por ello que en la última fila aparece el costo total del documento: Rivera: \$150; Santana do Livramento: \$3.000.

6. Reflexiones sobre la aplicación del DEF

Del análisis del Acuerdo, surge de que si bien tiene un objetivo político, tiene también un inequívoco fundamento educativo y socioeconómico que permitirá regularizar innumerables situaciones de hecho (ilegalidad), que hoy viven los habitantes de frontera, brindando seguridad a su futuro.

A la vez posibilita determinar aspectos importantes para su ampliación, de los cuales destacamos:

- su profundidad es tal que prepara el inicio de una serie de posibles Acuerdos de esta naturaleza para un futuro muy próximo, dependiendo de la capacidad multiplicadora de los logros del DEF;
- si bien su alcance es muy complejo, le otorga un valor positivo, porque es posible apreciar perfectamente sus efectos futuros, mediante la búsqueda constante de su perfección;
- puede estimarse en forma adecuada un indicador de su evaluación, por el espíritu del texto del Acuerdo, o por el ánimo y el entusiasmo que despierte en los beneficiados.

Los objetivos del Acuerdo se están cumpliendo en forma parcial; muchos son los inconvenientes que surgen en el momento de iniciar el trámite para la obtención del documento.

Hasta el momento hay contradicciones, órdenes y contraórdenes y hasta resoluciones unilaterales, que han llegado a clausurar la recepción de documentación para el trámite del DEF, particularmente en Brasil.³¹ Es de esperar que esto no provenga de ligereza de ánimo, sino que esas reso-

luciones sean acuerdos de los Estados y que subsanadas las diferencias, se adopten otras, conforme a la condición y necesidad de los tiempos actuales para bien de los habitantes de frontera.

A la vez existe una justa inquietud manifiesta, tanto de las autoridades, como de los beneficiarios potenciales, por no conocerse de manera clara y exacta los derechos o provechos que el DEF otorga realmente.

Los actores sociales que intervienen deben proporcionar las garantías necesarias para perfeccionar el Acuerdo y fortalecer el vínculo de amistad y confianza mutua entre los gobiernos y los pueblos, abriendo canales de información a los cuales puedan acceder todas las personas interesadas.

Los efectos iniciales del DEF como instrumento podrán ser pequeños, pero con un valor acumulativo tal que facilitará las acciones y decisiones futuras, más aún si se extienden sus posibles derechos a mejorar las condiciones de trabajo, niveles de empleo, así como de capacitación profesional y educativa, u otras que faciliten el desarrollo binacional.

Se debe formular lineamientos para la planificación de un método que permita compatibilizar los objetivos y seleccionar los medios más eficientes para su ejecución. Una acción dinámica posibilitará el impulso de los términos del Acuerdo, permitiendo valorizar la oportunidad manifiesta de los beneficios del DEF.

³¹ Mientras se tramitaba el DEF, se detectó la falta de información, principalmente en Santana do Livramento.

Si bien son grandes las desigualdades de salario mínimo, de trabajo y estudio, así como de costos para obtener el DEF, es muy importante la decisión de lograr un Acuerdo binacional que facilite la regularización del habitante fronterizo que reside, estudia o trabaja en una localidad del país vecino.

El Acuerdo tiene límites estrictos para algunas cosas, pero también deja ventanas abiertas al futuro en cuanto a las posibilidades de duración, localidades, extensión de la faja de 20 kilómetros. Todas las modificaciones deberán basarse en coordinaciones y notas de las cancillerías, previo seguimiento y evaluación en el transcurso de los cinco años iniciales de duración.

Los resultados deben apostar a que su interpretación y evaluación, induzca a la sociedad a hacer propias las soluciones adoptadas en un proceso de retroalimentación, que valorando la utilidad del instrumento como solución definitiva para su situación irregular, provoque el compromiso de adoptarlo y mejorarlo en todas sus posibilidades.

Las actitudes de apoyo deben ser voluntarias y conscientes, para que sean capaces de producir efectos altamente positivos y respondan a las expectativas, aspiraciones y necesidades de las comunidades de Rivera y Santana do Livramento, para el caso en estudio.

Desde nuestro punto de vista, las bases de la integración están dadas, pero la consecución de las metas exige una serie de pautas a tener en cuenta.

Detallaremos aquellas que consideramos indispensables:

- valorar el diálogo social como instrumento idóneo para el mejoramiento del Acuerdo;
- expandir los beneficios del DEF a todo el ámbito nacional fronterizo;
- mantener una coordinación directa y permanente de los responsables;
- elaborar un plan que contemple estudios específicos de las necesidades de la zona fronteriza;
- evaluar en forma permanente del Acuerdo.

Reafirmar el diálogo social impulsando la configuración de una nueva estructura de defensa de los nacionales fronterizos de cada país que residen en el otro, para que se desarrollen y se fortalezcan futuras políticas de integración en procura del bien común.

El compromiso de todos los actores sociales a través de la convocatoria de asociaciones de trabajadores, empleadores, jubilados, estudiantes, y otras, incrementando, fortaleciendo y desarrollando las bases del Acuerdo.

El diálogo social, es la única vía para alcanzar un alto nivel de apoyo de la sociedad, haciendo de los beneficios del DEF un agente multiplicador que permitirá su conocimiento y posterior perfección.

Los antecedentes de movilización de los actores sociales, permitió crear ámbitos de discusión, de intercambio de opiniones, y el tratamiento de posibles soluciones, que permitieron llegar al Acuerdo.

Es muy importante valorar la flexibilidad del acuerdo que permite, a través de una adecuada planificación, tomando

como base el resultado de un análisis profundo de la situación y su probable evolución, establecer medidas y acciones que permitan minimizar los efectos negativos y fortificar los positivos. La ampliación a otras zonas fronterizas, impulsando al máximo este documento como instrumento oficial regularizado.

Los gobiernos nacionales, gobiernos departamentales, oficinas migratorias, interlocutores sociales y las autoridades responsables de su ejecución, deberán evaluar el proceso de implementación y coordinar las modificaciones necesarias.

El control deberá ser centralizado y la ejecución descentralizada, dentro de cada repartición responsable, cuidando de evitar esfuerzos aislados en procura de una mayor eficacia individual y colectiva de los resultados. Es imprescindible la simplificación de los trámites, mediante un seguimiento para mantener sólo los esenciales y facilitar a los ciudadanos la obtención del DEF.

La elaboración de un plan que permita estudiar las inquietudes de trabajo, estudio o residencia de los nacionales fronterizos. La creación entre otras, de posibilidades concretas de formación laboral acorde a las necesidades; o el fomento de campañas informativas de los cursos que se dictan a ambos lados de la frontera.

La adopción de decisiones y medidas que aseguren la continuidad del plan, fundada en un seguimiento permanente, basado en la flexibilidad y simplicidad del Acuerdo, permitirá efectuar cambios u adaptaciones, a partir de análisis comparativos y/o cuadros demostrativos que permitan apreciar su probable evolución.

Sería recomendable aplicar de inmediato el presente plan, en forma intensa y permanente, hasta que cambien las condiciones establecidas en el Acuerdo. Las periódicas evaluaciones a efectuarse, permitirán perfeccionarlo, ajustado por factores de relativa estabilidad que varían en función de situaciones coyunturales.

Para lograr el mejor resultado, existe la necesidad imprescindible de realizar un seguimiento del comportamiento futuro del DEF, debido al acelerado proceso de cambio, por medio de una evaluación permanente que permita acuerdos compatibles a las necesidades de la región fronteriza, así como de las futuras políticas de frontera.

Es muy importante la creación de políticas de integración fronteriza que permitan cubrir otros campos que están vírgenes a la espera de su utilización y desarrollo a nivel binacional.

Resulta imprescindible la aplicación del diálogo social con la creación de una comisión de estructura tripartita que supervise el cumplimiento del Acuerdo y promueva la negociación de los interlocutores sociales.

7. El diálogo social en el proceso del documento especial fronterizo (DEF)

7.1 Evaluación en el proceso de implementación

El proceso de integración de estas localidades fronterizas, se ha dado de hecho, con una convivencia pacífica, donde se han ido mezclando usos, orígenes, costumbres, e idiomas diferentes. Esta mezcla perfila

una región con características propias, donde ciudadanos provenientes de un país tan pequeño como Uruguay, conviven con ciudadanos de un país coloso como es Brasil. Como ejemplo plausible observamos cómo en la vida diaria, se da tácitamente mezcla de idiomas creando uno propio, “mixture” de ambos, un “portuñol” con más español o portugués según sea el origen del interlocutor. El flujo de ciudadanos que pasa de un país al otro, responde mayoritariamente, a la conveniencia económica en la compra de los artículos de primera necesidad. En ese escenario natural de la región de frontera, irrumpe una coyuntura internacional especial que marca un cambio, a partir del 11 de noviembre de 2001.³² Nue-

³² Palabras del diputado Barrios (1º de abril de 2003), Diario de Sesiones N° 3108: “... se publicó en los medios de prensa locales el comunicado de la Policía Federal brasileña que establecía que todos los uruguayos debían ser expulsados de inmediato, se generaron asambleas con participación multitudinaria. Alrededor de mil o mil cien personas asistieron al llamado del Consulado uruguayo; no hay que dejar de lado el trabajo de este Consulado y se produjo, además, la movilización de los legisladores departamentales. Pero que los legisladores departamentales transmitamos nuestra preocupación personal al Ministro del Interior, al Ministro de Relaciones Exteriores y a la Comisión de Asuntos Internacionales de esta Cámara, no es lo mismo que les transmitamos la preocupación de todo un pueblo y de asambleas en las que participaban cientos de personas, sin ninguna duda, no es lo mismo, como tampoco lo es la reacción. (...) No es lo mismo que la Comisión de Asuntos Internacionales, ante esa verdadera alarma popular, concurra al lugar y se reúna con los legisladores y algún grupo de dirigentes, a que encuentre esperándola un cine lleno, con más de trescientas o cuatrocientas personas, todas interesadas en participar en la solución del problema. No es lo mismo. (...) Entonces, creo que, sin ninguna duda, hay que destacar el trabajo y la sensibilidad que tuvo la Cónsul del Chuy ocupándose de inmediato del asunto. Tam-

vos procedimientos de mayor control de la movilidad migratoria, generan una situación de angustia e inquietud en los pobladores fronterizos. Esa inquietud se traduce en encuentros informales, en primera instancia, entre los directamente afectados: entre otros, trabajadores y estudiantes en general. A estas primeras movilizaciones se van sumando, otros ciudadanos que mantienen una relación estrecha con el país vecino, ya sea personal o a través de un familiar. Así se van conformando llamadas de atención a las autoridades locales, que sensibilizadas por la problemática, dan intervención a través de los diputados departamentales a los Ministerios del Interior y Relaciones Exteriores y a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados. En forma paralela continúan las negociaciones entre las asociaciones sindicales, empresariales y otras organizaciones, todas con el mismo objetivo: buscar una solución definitiva a la circulación de personas y el control migratorio en la frontera. Es un período de diálogo social, marcado por reuniones informales en su mayoría, con algunas de carácter formal con las autoridades locales, entre otras, Cónsul, diputados departamentales y Jefe de Policía departamental.

también hay que destacar la sensibilidad y la preocupación que pusieron de manifiesto los Ministros actuantes. Asimismo, hay que subrayar que la Comisión de Asuntos Internacionales se preocupó del asunto con mucha celeridad, logrando un Acuerdo de este tipo en poco más de seis meses; estoy seguro de que esto no es nada habitual. Pero para que eso se alcanzase, la diferencia la hizo, sin duda, la participación de la gente del Chuy. Ésta, con su movilización, con su participación, logró una solución que se buscaba para toda la frontera”.

Todas estas instancias contribuyeron a que finalmente se efectuara una reunión de todos los interlocutores sociales, que depositaron en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados, la responsabilidad de buscar soluciones al problema planteado.

Los antecedentes del proceso de integración se remontan a la firma del Tratado de Asunción del año 1991, reafirmando con la Declaración Sociolaboral del Mercosur del año 1998, donde se evidencia la preocupación de atender las múltiples necesidades de las localidades fronterizas.

En este marco, y respondiendo a la problemática de ausencia de normas jurídicas que contemplen soluciones de interés común para ambos países, particularmente a la circulación de personas y el control migratorio, se concreta la firma del Acuerdo y la implementación del DEF como instrumento legal.

El diálogo social ha tenido un rol preponderante en el desarrollo de la elaboración del referido documento, con la participación activa de los habitantes de la frontera.

La actividad desarrollada por los interlocutores sociales, permitió la negociación ante las autoridades responsables. Este primer paso importante en el proceso de integración, producto de la realidad vivida por los nacionales fronterizos, se plasma en una norma que responde a una demanda de los habitantes de frontera y que no se agota en esta instancia. Se sienta el precedente para el mejoramiento de la misma y la posibilidad de nuevos acuerdos.

7.2 Como instrumento para su desarrollo

El análisis comparativo nos permite suscribir que: “...*aun cuando no desconocemos la distancia entre lo teóricamente deseable y lo políticamente posible, creemos que existen muchos espacios que admiten avances en esta materia*”.³³

El diálogo social es la única herramienta idónea en una sociedad democrática. Sólo a través de la participación de los actores sociales se favorecerá el entendimiento y la toma de decisiones consensuadas marcando el camino de disminución de las desigualdades. Las experiencias regionales y locales nos permiten afirmar que su aplicación tiene un doble objetivo: desafío y esperanza.

Desafío, porque el logro de los mejores resultados, contiene el compromiso de todos los actores sociales.

Esperanza, porque las experiencias mencionadas, demuestran que aun en circunstancias difíciles se pueden mejorar las situaciones planteadas.

Podemos observar que no es suficiente con la preocupación de los Estados y de la sociedad en su conjunto para obtener los mejores resultados. Es necesario que además de la voluntad para dialogar, quienes lo hagan cumplan con los requisitos básicos para hacer de ese diálogo un instru-

³³ A. Santestevan y Hugo Barretto: “Los problemas laborales y de Seguridad Social que se plantean respecto de la migración de Trabajadores Fronterizos”, XI Jornadas rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2000.

mento de consenso y de efectividad para el resto de la sociedad.

Más allá de los objetivos logrados con el DEF, que marcan un avance en la integración fronteriza, sigue latente una deuda con la sociedad.

A partir de este Acuerdo, los esfuerzos deberán estar dirigidos para fomentar su utilización, mediante la garantía del valor para el cual fue creado, manteniendo la eficacia como instrumento regulador y dotándolo de facilidad para su obtención.

Es importante que a través de la negociación se obtenga la ampliación de los beneficios ya otorgados. Destacaremos, entre otros, el área de la salud, como una de las asignaturas pendientes. Hay una relación muy especial entre ambos países, en muchos casos se complementa la asistencia, no existiendo discriminación de nacionalidad.³⁴

Los intercambios de información a este respecto, deberán conducir a un rápido diligenciamiento en búsqueda de posiciones de consenso, buscando regularizar con un marco normativo, una situación que en la realidad está integrada.

El diálogo social como instrumento, sigue ofreciendo oportunidades que no han sido aprovechadas en la dimensión de su eficacia, siendo necesario aumentar las instancias de encuentro de quienes tienen experiencias para aportar.

Participamos de las expresiones del Dr. O. Ermida cuando, al referirse al diálogo social, lo considera un término “indefini-

do y abierto que dice mucho y compromete poco”,³⁵ porque entendemos este pronunciamiento, un llamado a la reflexión de todos los que pretenden un mejoramiento de las desigualdades sociales.

No basta con la expresión de voluntades, ni con la firma de acuerdos, es necesario el compromiso claro de todos los sectores basándose en la negociación, concertación, en definitiva, en el diálogo social, como herramienta para encontrar soluciones en la construcción de una sociedad más justa.

Conclusiones

Los desaciertos de los Estados, al no atender las reales necesidades de sus habitantes fronterizos en tiempo oportuno, hacen más lento el logro de la justicia social, el bienestar común y el desarrollo socioeconómico, además de otros emprendimientos futuros, por ejemplo, en el área de la salud.

La aprobación del Acuerdo que permite la obtención del DEF, demuestra que el poder político tiene las potestades para reforzar los movimientos sociales. No siempre es necesario una coyuntura económica favorable para encontrar soluciones. El oído atento a los reclamos sociales, que pueden darse a través de asociaciones sindicales, empresariales u otras como en este ejemplo (los vecinos fronterizos), necesitan la respuesta sensible del poder político. Muchas son las medidas que desde los

³⁴ Inquietudes de la Diputada Rivero Saralegui, Diario de Sesiones N° 3108, 1° de abril de 2003.

³⁵ Manifestaciones en IV Jornada Internacional de Relaciones Laborales, Paraninfo de la Universidad de la República, mayo 2004.

gobiernos pueden adoptarse para incrementar los espacios de diálogo.

El diálogo social debe ser el instrumento de legitimación del poder político, en tanto y cuanto sólo a través del mismo se logrará la concurrencia de todos los actores sociales.

Para ello, como requisito fundamental, deberán existir actores sociales fuertes, representativos e independientes. Siguen siendo desafíos para el fortalecimiento de la negociación el cumplimiento de estos presupuestos, de lo contrario, existirán encuentros, reuniones, cambio de opiniones pero no existirá diálogo social.

Los países integrantes del Mercosur han hecho un avance muy importante en este sentido, a partir de la Declaración Sociolaboral, con la cual se institucionaliza un espacio para promover la discusión y el tratamiento de los temas sociolaborales.³⁶ En ese momento se consolida el tripartismo en el ámbito regional, impulsando en forma paralela, dentro del ámbito nacional, los mecanismos de consulta y participación de los actores sociales. El proceso de integración fortalece el diálogo social y aumenta la conciliación en los temas sociales, creando un espacio para la resolución de conflictos.

³⁶ Declaración Sociolaboral del Mercosur (1998), art.13: “Los Estados Parte se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región y la mejora de las condiciones de vida de sus pueblos.”

Sería conveniente desarrollar programas con cometidos sustanciales, sobre políticas de integración fronteriza, comercio fronterizo, tipología de migrantes y unificación de oficinas migratorias. Aprovechar las diferentes formas de proximidad geográfica, económica, social y cultural de la región fronteriza, considerando que las fronteras no deben verse como líneas que dividen a los pueblos, a las regiones y a los sistemas, sino que son puntos de contacto y cooperación.

Coincidiendo con lo expresado, “*La incidencia directa de las legislaciones nacionales en la asociación económica, requiere de la armonización legislativa que puede entenderse de manera diferente según el grado de desarrollo del mercado integrado y de las necesidades del momento. No se trata de una labor estática que se realiza una vez y se agota; muy por el contrario es un proceso continuo, irreversible y dinámico, cuyo futuro va indisolublemente unido al proceso de integración....*”,³⁷ afirmamos que la experiencia del Mercosur ratifica lo antedicho: la utilización del diálogo social como instrumento de negociación ha permitido resolver un importante problema de los nacionales fronterizos de Uruguay y Brasil.

Participamos de lo expresado por el Dr. O.Ermida con respecto a los logros en diferentes instancias de diálogo social que pueden ser un “*granito de arena en un desierto*”, y afirmamos que el Acuerdo en la obtención del DEF se encuadra en esta valoración.

No obstante este proceso de integración ha demostrado que la acción eficaz nece-

³⁷ Carlos Alberto González: <http://lexpenal.com>

sita del aporte de todos los interlocutores sociales, la obtención del DEF representa la conquista de un espacio para impulsar y profundizar el instrumento que permitió su logro: el diálogo social.

BIBLIOGRAFÍA

- ABREU, S. *Mercosur e integración*. Montevideo: FCU, 1991.
- BABACE, H. *Introducción al estudio de las relaciones laborales en los procesos de Integración*. Montevideo: FCU.
- BENECKE; LPSCHKY. *Mercosur*.
- CEDROLA, G. *Negociación colectiva internacional: ¿realidad o utopía? Armonización de la legislación social y laboral en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Incasur, 1994.
- DIMITRIOU, D. La dimensión social de la integración regional en las zonas fronterizas. DGV *Empleo, relaciones sindicales y asuntos sociales*. Bruselas: Comisión Europea. www.CEFIR.org.uy
- ERMIDA URIARTE, O. *Mercosur y derecho laboral*. Montevideo: FCU, 1996.
- . *Diálogo social: teoría y práctica*. www.relabor.fder.edu.uy
- FERREIRA, M. C.; RAMOS, J. *La dimensión social de la integración. La experiencia del Mercosur*.
- GOLDIN A.; RIVAS, D. Trabajadores migrantes en el ámbito del MERCOSUR. *Revista de Derecho Laboral*. Montevideo. Tomo XXXV, n. 167, 1992.
- MARMORA, L. *Las políticas de migraciones internacionales*. Madrid: Alianza; OIM, 1997. p. 137 y ss.
- OJEDA AVILÉS, A. La negociación colectiva europea. *Revista de Relaciones Laborales*. n. 14, 1993.
- ROSENBAUM, J. *La negociación colectiva sobre formación en el MERCOSUR*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2000. Aportes para el diálogo social y la formación, 1.
- SALA FRANCO, T. *Informe acerca de la política y el derecho social comunitario de la Unión Europea*.
- SANTESTEVAN, A.; BARRETTO, H. *Los problemas laborales y de seguridad social que se plantean respecto de la migración de trabajadores fronterizos*. XI Jornadas rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2000.
- TORALES, P. *Migraciones e integración en el Cono Sur (la experiencia del MERCOSUR)*. Seminario Regional Latinoamericano, Punta del Este, 1993.
- VEREA, M. *La inmigración laboral temporal en la región de América del Norte*.
- ZUFIAUR, J. M. *El diálogo social comunitario*. 1989.

Tratado de Amsterdam: <http://europa.eu>

Tratado de la Unión Europea.

Convenios de la OIT. nos. 97 y 143 sobre trabajadores migrantes; Recomendación n. 151 sobre trabajadores migrantes, 4 de junio de 1975.

Declaración Sociolaboral del Mercosur, destacando los arts. 4 y 13 referidos: el primero a trabajadores migrantes y fronterizos, y el segundo al diálogo social.

Mercado Común del Sur (Mercosur): www.mercosur.com

Comunidad Andina de Naciones (CAN): www.comunidadandina.com

Ley 17.659, Uruguay.

Decreto 907/2003, Brasil.

Revista Digital www.derivera.com

Actualidad Laboral. La libre circulación de los trabajadores asalariados y la protección del emigrante. Nos. 31 y 32.

Agradecemos los datos suministrados por la Oficina de Migración de Rivera.