

## CAPÍTULO III

# LAS PRINCIPALES NORMAS SOCIOLABORALES DEL MERCOSUR

### 1. INTRODUCCIÓN: EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL MERCOSUR

La conformación de un mercado común, como proceso gradual y prolongado en el tiempo que es, requiere de un conjunto de normas que lo originen, lo regulen, lo controlen y lo orienten, que integren un orden jurídico claramente identificado.

Ese Derecho Comunitario, si bien se constituye mediante Tratados o Acuerdos Internacionales, es decir, normas de Derecho Público Internacional, su normativa no se agota en ellos, sino que se continúa por normas emanadas de los órganos creados por dichos Tratados.

Una primera clasificación de las normas comunitarias –atendiendo a sus fuentes– las divide en:

**Derecho originario:** que emana de los tratados constitutivos, de los tratados anexos o de los protocolos o acuerdos modificativos;

**Derecho derivado:** que está constituido por las normas emanadas de los órganos que integran la estructura institucional del Mercosur.

Este Derecho Comunitario, en los procesos de integración avanzados, como el europeo, se caracteriza por su aplicabilidad inmediata, directa y su prevalencia y primacía sobre las normas nacionales.

En el Mercosur, conforme al Protocolo de Ouro Preto, existe un orden jurídico organizado y estructurado que posee sus propias fuentes y está dotado de órganos y de procedimientos aptos para emitirlas, interpretarlas y aplicarlas; pero ese ordenamiento es muy diferente al europeo y se basa en los principios de con-

senso para la toma de decisiones y de aplicación simultánea para su entrada en vigor.

El principio del **consenso** determina que ninguna norma obligatoria sea tomada sin la presencia y la aceptación expresa o tácita de todos los Estados integrantes del Tratado.

Al carecer de supranacionalidad y ser todos sus órganos decisorios, de carácter intergubernamental, no ha sido aún posible establecer un sistema de adopción de decisiones a través de mayorías calificadas.

En cuanto al régimen de entrada en vigencia de las normas emanadas de los órganos del Mercosur –derecho derivado–, el Protocolo de Ouro Preto establece su obligatoriedad, disponiendo que tendrán carácter obligatorio, y cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos en la legislación de cada país.

Ello no significa que el Derecho Derivado del Mercosur sea de aplicación inmediata, directa y prevalente en los Estados, sino que rige expresamente el **principio de la aplicación simultánea**: procedimiento que pone en vigencia las normas comunitarias en forma concomitante en todos los Estados Parte.

Por el procedimiento instituido, los Estados se comprometen a asegurar en sus respectivos territorios, la vigencia de las normas emanadas de los órganos del Mercosur e informar a la Secretaría Administrativa del Mercosur las medidas adoptadas a esos fines.

Cuando todos los países han informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos de las normas del Mercosur, la SAM comunica el hecho a cada Estado y la norma entra en vigor simultáneamente en todos ellos, treinta días después de la fecha de comunicación efectuada por la SAM.

En los hechos, el procedimiento de incorporación ha sido lento y engorroso, y son frecuentes las situaciones en que una norma vinculante emanada de los órganos del Mercosur, termina por no ser incorporada por alguno de los Estados Parte y por esa vía indirecta no adquiere eficacia jurídica.

Ello ha determinado que el CMC emitiera una serie de Decisiones tendientes a agilizar los procedimientos de incorporación (Decisión N° 23/2000 y Decisión N° 20/2002).

En síntesis, el orden jurídico del Mercosur está integrado, tanto por normas de derecho originario como derivado, que son de carácter vinculante.

Las primeras incluyen los tratados fundacionales, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios. (Tratado de Asunción, Protocolo de

Ouro Preto y Protocolo de Brasilia). El derecho derivado se integra por las normas obligatorias emanadas del CMC, GMC y CCM que son respectivamente Decisiones, Resoluciones y Directivas.

Las normas obligatorias están sujetas a un sistema de solución de controversias establecido en el Protocolo de Brasilia, que implica la puesta en funcionamiento de mecanismos de negociación en dos niveles: entre los sujetos de la controversia o con intervención de los órganos del Mercosur. En caso de no obtenerse soluciones viables, la tercera posibilidad implica la instrumentación de un procedimiento de arbitraje con un laudo final inapelable cuyo incumplimiento puede dar lugar a la imposición de sanciones económicas compensatorias. Este procedimiento actualmente se encuentra en vías de modificación, al haberse aprobado el nuevo sistema de solución de controversias o Protocolo de Olivos, el cual se encuentra en vías de ratificación por los Estados.

Además de estas normas, existen otras emanadas de los órganos principales, funcionales al cumplimiento de los objetivos del proceso de integración pero que por disposición expresa carecen de carácter vinculante, que son las Recomendaciones del CMC, las Propuestas de la CCM y las Recomendaciones del FCES y de la CPC.

Por último existe un tercer género de normas no previsto expresamente dentro del ordenamiento jurídico del Mercosur, que sin embargo ha tenido un desarrollo trascendente en el área sociolaboral, constituido por las Declaraciones emanadas de los Jefes de Estado de los países integrantes del Tratado (e incluso de los países asociados) que además del compromiso político que implican, por su contenido, tienen la potencialidad de transformarse en derecho obligatorio cuando consagran derechos fundamentales incluidos dentro de lo que se considera el patrimonio jurídico de la humanidad (*jus cogens*). Integran esta categoría, Acuerdos y Declaraciones de especial interés para la integración o para la formación profesional, como la Carta de Buenos Aires, el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático y varios acuerdos logrados en el sector educativo, etcétera, que la extensión de este trabajo no nos permite analizar en detalle.

En el ámbito laboral, los órganos creados hasta la fecha –sean de carácter principal como el Foro Consultivo Económico y Social, o sean de carácter auxiliar como el Subgrupo de Trabajo N° 10, la Comisión Sociolaboral del Mercosur o las Reuniones de Ministros de Trabajo–, no tienen facultades decisorias; se expiden mediante Recomendaciones o propuestas de resolución que se elevan a los órganos de los cuales dependen.

Hechas estas aclaraciones previas, necesarias para establecer con precisión el alcance de las normas existentes en el Mercosur hasta la fecha, corresponde

entrar en el análisis de las normas laborales haciendo una síntesis de las mismas y sus principales características y contenidos.

## 2. PRINCIPALES NORMAS DEL MERCOSUR RELACIONADAS CON EL ÁMBITO SOCIOLABORAL

### 2.1. Características y objetivos

Cuando hablamos de las normas laborales del Mercosur debemos tener presente una serie de **peculiaridades** de las mismas que merecen ser destacadas.

En *primer lugar* debe tenerse presente que todas las normas laborales elaboradas hasta la fecha han surgido de los trabajos desarrollados por los órganos que integran la estructura institucional laboral del Mercosur y que en consecuencia son el **fruto de un trabajo tripartito** de búsqueda de consensos y equilibrios entre los tres actores del mundo del trabajo de los cuatro países del Mercosur.

Ello le da un valor muy especial, porque supone que desde la génesis de la norma existe un consenso sobre la necesidad de que exista una disposición regional que regule ese tema, sobre los objetivos de la misma y sobre la forma jurídica que tendrá esa disposición y su contenido concreto.

Si bien ello es positivo, debe tenerse en cuenta que, al ser resultado de una elaboración consensuada y tripartita, muchas veces las normas no tienen el rigor técnico que contienen otros cuerpos normativos.

En *segundo lugar* las normas emanadas de los órganos laborales han sido concebidas con dos **objetivos claramente diferenciados** y ello incide en la forma jurídica que en definitiva se ha adoptado y se ha propuesto desde el propio órgano laboral tripartito.

Algunas, como la Declaración Sociolaboral y el Acuerdo de Seguridad Social tuvieron como finalidad la *armonización normativa a nivel regional* y el establecimiento de un piso o base mínima de derechos a regir dentro del Mercosur.

Otras disposiciones fueron concebidas con el objetivo de *establecer pautas o directrices regionales* que sirvieran de orientación para la convergencia de las políticas nacionales en determinadas materias y para la coordinación de determinadas líneas de acción comunes a los cuatro países.

Esos diferentes objetivos y propósitos que impulsaron los trabajos de los órganos laborales, determinaron que en el primer caso se recomendara al órgano principal la aprobación de una norma con una eficacia jurídica plena o al menos

de una clara trascendencia política; y en el segundo caso, se recomendará, en cambio, la aprobación de una norma no vinculante para los Estados Parte.

Es así que en forma asistemática los órganos laborales han realizado propuestas que suponen la adopción de diversos instrumentos jurídicos: adopción de Tratados, de Resoluciones del GMC, de Declaraciones de Jefes de Estado o de Recomendaciones.

En *tercer lugar* es bueno destacar, que sin perjuicio de la propuesta en uno u otro sentido del órgano laboral competente, las recomendaciones, tanto del Subgrupo como de la Comisión Sociolaboral han tenido **diferentes concreciones en la órbita del Grupo Mercado Común**: en algunos casos aceptó en forma total las propuestas remitidas, en otros las adoptó con modificaciones al tipo de instrumento propuesto, y directamente en otros, no se expidió sobre el tema, rechazando en forma tácita el contenido de la propuesta en sí, o la oportunidad temporal de su planteamiento.

**En lo que hace al objetivo de armonizar normas a nivel regional**, las mismas se generan a partir de tres diferentes enfoques o metodologías de armonización, que no son sustitutivos sino complementarios.

Esos tres métodos de trabajo complementarios son:

- a. subir del nivel normativo nacional al regional*, y proponer la armonización de algunas normas nacionales, de modo tal de ir encauzando la actividad legislativa hacia la obtención de mayores y más homogéneos niveles de protección laboral, teniendo en cuenta que los regímenes jurídicos internos serían controlados por los respectivos sistemas nacionales de inspección del trabajo;
- b. bajar del nivel internacional al regional*, y proponer la ratificación conjunta por los cuatro países de Convenios Internacionales de Trabajo y de otros Pactos, Tratados o Protocolos Internacionales o Americanos, teniendo también presente que los mismos serían objeto de seguimiento en cada país del Mercosur, por los mecanismos específicos previstos en cada uno de ellos;
- c. trabajar directamente en un instrumento regional*, con un mecanismo propio de control o seguimiento.

Estas tres metodologías fueron aplicadas por los órganos sociolaborales del Mercosur, con resultados diferentes.

*a.* En lo que refiere al enfoque de *subir del nivel normativo nacional al regional*, se trabajó a nivel del SGT 10 a efectos de armonizar las normas nacionales de los países Parte, elaborando en primer lugar los Nomencladores Nacionales, donde se recoge la normativa de cada país en documentos de estructura homogénea sobre la base de una matriz y glosario de institutos acordados previamente.

te. Estos nomencladores son actualizados por cada país de acuerdo a las modificaciones que se produzcan en sus legislaciones.

A partir de los nomencladores, divididos en los diferentes institutos del derecho laboral, se realizó un documento de relevamiento de las asimetrías más importantes entre los mismos, a efectos de instrumentar posteriormente su armonización, etapa que no se concretó, en virtud de las sustanciales dificultades para modificar simultáneamente y en un mismo sentido, las cuatro legislaciones nacionales de trabajo.

No obstante, los nomencladores son un producto vigente y relevante de ese trabajo, que hasta la fecha proveen de información veraz y actualizada de las legislaciones nacionales de los países del Mercosur, respecto a los institutos de derecho laboral individual y de la seguridad social.

*b.* En lo que refiere a *bajar del nivel internacional al regional*, el SGT 10 a través de la primigenia Comisión de Principios, y luego a través de la Comisión I de Relaciones de Trabajo, realizó un relevamiento de los instrumentos internacionales a regir en la dimensión social del Mercosur.

La primera tarea encarada fue el estudio de la situación de los cuatro países en cuanto a la ratificación de Convenios Internacionales de Trabajo, con el objetivo de ratificar un elenco homogéneo de los mismos, lo que contemplaba simultáneamente la idea de consagrar un nivel mínimo de protección y un cierto grado de armonización de normas fundamentales.

El Subgrupo llegó a un consenso sobre una lista de treinta y cuatro Convenios a ser ratificados en común por los países del Mercosur, y posteriormente acordó dos listas de ocho y diez Convenios, que en forma sucesiva –y conforme a su importancia– deberían ser ratificados, en forma inmediata y en el corto plazo respectivamente, recomendando que a tales efectos los países debían asumir el compromiso de adoptar las medidas internas que correspondieran.

De la lista consensuada, los primeros ocho Convenios seleccionados por consenso, por regular derechos fundamentales de los trabajadores, fueron:

CIT N°29: Trabajo forzoso

CIT N°98: Negociación colectiva

CIT N°100: Igualdad en materia salarial

CIT N°105: Trabajo forzoso

CIT N°111: No discriminación en materia de empleo y ocupación

CIT N°144: Consulta tripartita

CIT N°151: Condiciones de trabajo en la administración pública

CIT N°154: Fomento de la negociación colectiva.

Los siguientes diez Convenios a ratificar en forma simultánea por los países eran los N°1 (Horas de Trabajo/Industria), 77 (Examen médico de los menores/Industria), 78 (Examen médico de los menores/No industriales), 81 (Inspección de Trabajo), 95 (Protección del salario), 97 (Trabajadores Migrantes), 136 (Protección de los riesgos de intoxicación por benceno), 139 (Prevención y control de los riesgos profesionales causados por las sustancias o agentes cancerígenos), 155 (Seguridad y salud de los trabajadores) y 162 (Utilización del asbesto).

Luego de la Declaración de Derechos Fundamentales de la OIT se exhortó a los países integrantes del Tratado a suscribir los Convenios Internacionales relacionados con los derechos fundamentales consagrados en la referida Declaración.

Si bien las propuestas del SGT 10 no fueron objeto de tratamiento expreso por el GMC ni objeto de una Resolución obligatoria al respecto, el consenso logrado sirvió de guía para las decisiones internas de los países y para consensuar posiciones homogéneas en la Conferencia Internacional de Trabajo, que dieron como resultado, entre otros, la rápida ratificación por los cuatro países del Mercosur, del CIT 182 sobre “Erradicación de las peores formas de trabajo infantil”.

De similar forma se realizó el análisis de otros Tratados, Declaraciones y Pactos Internacionales que consagran derechos fundamentales de carácter social y laboral, acordándose una lista común de instrumentos a ser ratificados por los países de Mercosur.

Los instrumentos seleccionados fueron:

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Carta Internacional Americana de Garantías Sociales
- Carta de la Organización de los Estados Americanos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Si bien no ha habido recomendaciones expresas al respecto, los países tomaron estos instrumentos internacionales y americanos como prioritarios para su ratificación.

Estas metodologías se continúan trabajando en el SGT incluso cuando los resultados concretos no han sido aún demasiado alentadores hasta la fecha.

c. En lo que refiere al enfoque de *trabajar directamente en instrumentos regionales, que consagraran normas comunes que garantizaran derechos fundamentales del trabajo en la región*, fue la línea de trabajo que dio mayores resultados en el SGT 10, sin perjuicio de que su suerte posterior, tanto en los órganos decisorios del Mercosur, como en las instancias nacionales de internalización o incorporación, fue disímil.

Resultado de estos trabajos de elaboración tripartita en el ámbito del Subgrupo de Trabajo N°10, fueron la Declaración Sociolaboral del Mercosur y del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, instrumentos que por su trascendencia serán desarrollados más detenidamente, que consagran y regulan derechos fundamentales de índole laboral; y en el ámbito de la Comisión Sociolaboral del Mercosur la Declaración Presidencial sobre erradicación del trabajo infantil, que avanzando en la definición de políticas comunes consagra una serie de compromisos de los Estados en la materia.

Seguidamente haremos una somera referencia a otras normas de la dimensión social del Mercosur que establecen compromisos de los Estados signatarios (que en algunos casos incluyen a los países asociados, Bolivia y Chile).

Todos los instrumentos señalados han culminado su etapa de elaboración y han sido objeto de decisión favorable por parte de los órganos pertinentes del Mercosur, no obstante lo cual, en algún caso, como el del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, no se encuentra aún vigente en virtud de que no ha sido incorporado a su orden jurídico interno por todos los Estados, y por tanto no están dados los requisitos para culminar el procedimiento de aplicación simultánea.

Posteriormente, haremos referencia a proyectos de cuerpos normativos de distinta naturaleza que se encuentran en proceso de gestación en los órganos sociolaborales o sujetos a decisión de los órganos principales del Mercosur, ordenándolos de acuerdo a su relevancia.

Finalmente, en el siguiente capítulo haremos mención a las normas o proyectos de normas que refieren concretamente a la formación profesional.

## **2.2. Normas laborales del Mercosur**

Dentro de las normas laborales que se han gestado en el Mercosur, existe una clara diferencia entre aquellas que son consagradoras de derechos: la Declaración Sociolaboral y el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, y aquellas que,



sin consagrar derechos, definen políticas comunes y coincidencias en el tratamiento de algunos temas sociales, como la Carta de Buenos Aires de los Jefes de Estado del Mercosur, o la Declaración sobre Erradicación de Trabajo Infantil, que señala la necesidad de formular políticas comunes respecto al trabajo infantil.

Lo expuesto pone de relieve la trascendencia de los contenidos de las normas del Mercosur por sobre la forma que adquieren dichos instrumentos, lo que se desarrollará seguidamente.

### 2.2.1. Declaración sociolaboral del Mercosur

#### *Gestación*

La Declaración Sociolaboral del Mercosur es, sin lugar a dudas, el producto de mayor interés en materia de armonización normativa dentro del proceso de integración de la región; tiene enormes potencialidades para impulsar la consolidación de su dimensión social y el desarrollo futuro de políticas sociales convergentes, motivo por el cual merece un análisis especial de su proceso de gestación y contenidos.

La Declaración fue elaborada en forma tripartita en el seno del Subgrupo N° 10 que en 1997 constituyó un Grupo *ad hoc* tripartito, con el cometido de “analizar las diversas propuestas tendientes a la aprobación de un instrumento que contenga un núcleo duro de derechos fundamentales y un mecanismo de supervisión con participación de los sectores sociales”.

Dicho Grupo trabajó a lo largo de casi dos años, y a fines de 1998 elaboró en consenso un documento, que propuesto como Declaración Presidencial, fue elevado sucesivamente al GMC y al CMC y aprobado y firmado por los Jefes de Estado de los Países Miembros como “*Declaración Sociolaboral del Mercosur*”, el 10 de diciembre de 1998.

Uno de los principales valores de esta norma es que se trata del primer instrumento de estas características –podría afirmarse que a nivel mundial– elaborado en forma totalmente tripartita, como resultado de una prolongada y compleja negociación en la que participaron Gobiernos y representantes de los empleadores y de los trabajadores de los cuatro países integrantes del Mercosur.

Si bien el resultado obtenido puede parecer insuficiente o insatisfactorio en cuanto a su contenido y al mecanismo de seguimiento y promoción de los derechos, y su naturaleza jurídica puede ser ambigua; debe tenerse presente que es fruto, justamente, de un consenso, y como tal, conjuga visiones e intereses diversos, cuya principal virtud es el reconocimiento conjunto de la dimensión social

de la integración y el compromiso de fomentar y complementar gradualmente los derechos consagrados en la Declaración.

### **Contenido**

La Declaración Sociolaboral del Mercosur consta de tres partes bien diferenciadas: un *contenido sustantivo*, esto es: los derechos y obligaciones que consagra; un *contenido instrumental*: formas y mecanismos establecidos para asegurar la efectiva vigencia de los mismos; y en tercer lugar, de otras normas contenidas mayoritariamente en su *preámbulo*, que merecen destacarse por la especial trascendencia que revisten las consideraciones y expresiones vertidas, para interpretar el real alcance de la Declaración Sociolaboral del Mercosur.

#### ***I. Contenido sustantivo: derechos y obligaciones consagrados***

El contenido sustantivo específico se integra con los derechos y principios expresamente consagrados en el articulado de la Declaración Sociolaboral del Mercosur y con los compromisos asumidos por los Estados Parte al respecto e incluye: *derechos individuales, derechos colectivos y otros derechos*.

En general, en cada artículo se comienza consagrando un determinado derecho, y en un segundo inciso se establecen los compromisos o acciones que los Estados se comprometen a asumir al respecto.

En tal sentido, estas cláusulas de la Declaración referidas a derechos, implican compromisos –con diferente grado de concreción o precisión– de acción positiva por parte de los gobiernos, y por su redacción la mayoría de ellos son autoejecutables.

#### ***Derechos individuales***

- No discriminación/Promoción de la igualdad. Consagra la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión por motivos de raza, nacionalidad, color, sexo, orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideológica o cualquier otra condición social o familiar.

Seguidamente establece el compromiso de los Estados de garantizar la vigencia de este principio con acciones dirigidas a eliminar toda discriminación, en especial respecto de los grupos en situación de desventaja en el mercado de trabajo.

En artículo aparte consagra el derecho de las personas con discapacidades físicas o mentales, a ser tratadas en forma digna y no discriminatoria, favoreciéndose su inserción social y laboral; y en tal sentido establece el compromiso de los Estados de adoptar medidas efectivas relacionadas con su educación, formación, readaptación, orientación profesional y adecuación de los ambientes de trabajo y de los accesos a bienes y servicios colectivos.

Por último, en el siguiente artículo, los Estados se comprometen a garantizar, mediante la normativa y las prácticas laborales, la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

- Derechos de los trabajadores migrantes y fronterizos. Establece su derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y obligaciones que los trabajadores nacionales. Los Estados Parte se comprometen a establecer normas y procedimientos comunes para la circulación de los trabajadores en zonas fronterizas así como a emprender acciones para mejorar las condiciones de trabajo, empleo y de vida de estos trabajadores.
- Eliminación del trabajo forzoso. Se establece el derecho al trabajo libre y voluntario y la supresión de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio. A su vez los Estados asumen el compromiso de eliminar toda forma o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena y para el cual este no se ofrece voluntariamente, y de adoptar medidas para garantizar la abolición de toda utilización de la mano de obra que propicie, autorice o tolere el trabajo forzoso u obligatorio.
- Abolición del trabajo infantil y limitación del trabajo de menores. Se establece como edad mínima de acceso al trabajo, aquella en que cesa la escolaridad obligatoria, y compromete a los Estados Parte a abolir el trabajo infantil y a elevar progresivamente la edad mínima del ingreso al trabajo.

En los incisos siguientes pone bajo la especial protección de los Estados el trabajo de los menores, en especial en lo concerniente a la edad mínima para el ingreso al mercado laboral, y otras medidas que posibiliten su pleno desarrollo físico, intelectual, profesional y moral.

Más adelante lo limita especialmente en cuanto a la extensión de la jornada, horarios y ambiente de trabajo en que puede realizarse el mismo, estableciéndole limitaciones en razón de la afectación de sus facultades físicas, mentales y morales.

- Derecho de los empleadores. Incluye el derecho a dirigir y organizar económica y técnicamente la empresa, de acuerdo a las legislaciones y prácticas nacionales. Cabe señalar que la inclusión de este artículo supone una consagración excepcional en el derecho comparado, donde los documentos

sociolaborales no recogen tales derechos. Su inclusión implicó asimismo una extensa negociación donde los empleadores reivindicaban la tesis del fin social de la empresa.

### *Derechos colectivos*

- Libertad de asociación. Consagra el derecho de empleadores y trabajadores de constituir las organizaciones que estimen conveniente y de afiliarse a las mismas, y el compromiso de los Estados de asegurar el derecho a la libre asociación y de abstenerse de cualquier acto que suponga injerencia en su creación o gestión.
- Libertad sindical. Consagra el derecho de los trabajadores a ser protegidos de todo acto que menoscabe la libertad sindical; y en especial garantizar su libertad de afiliación, no afiliación y desafiliación, su derecho a ser representados sindicalmente y a evitar despidos o perjuicios derivados de su actividad sindical.
- Negociación colectiva. Consagra el derecho de los empleadores, de sus organizaciones, y de organizaciones o representaciones de trabajadores, a negociar y celebrar convenios o acuerdos colectivos.
- Huelga. Garantiza el ejercicio del derecho de huelga a todos los trabajadores y organizaciones sindicales, estableciendo que los mecanismos de prevención o solución de conflictos no podrán impedir su ejercicio.

Estos derechos son los clásicos derechos colectivos que contiene todo instrumento sociolaboral, y si bien en su redacción se hace expresa remisión a las legislaciones y prácticas nacionales vigentes, son reconocidos con un sentido protector amplio y promocional.

- Promoción y desarrollo de procedimientos preventivos y de autocomposición de conflictos. Se consagra la obligación de los Estados de desarrollar estos procedimientos, siempre que sean independientes e imparciales y de fomentar su utilización, sin limitar el derecho a la huelga.
- Diálogo social. En este artículo se establece el compromiso de los Estados de promover la concertación social, convocando a los actores sociales regionales y nacionales a fin de que, a través del diálogo y el consenso social, se tienda al crecimiento económico con justicia social y a la mejora de las condiciones de vida de sus pueblos.

Si bien estos dos artículos son programáticos, obligan a los Estados a adoptar medidas concretas al respecto; se entendió que era necesario dar señales claras por parte de todos los sectores, de su apoyo a una sociedad basada en la

negociación, la concertación y el diálogo social como forma de solucionar sus diferencias y avanzar en la consecución de una sociedad más justa y con mejores condiciones de vida y trabajo.

### *Otros derechos*

- Fomento del empleo. Los Estados se comprometen a promover el crecimiento económico y la adopción de políticas activas para el fomento y creación del empleo con el fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios regionales y nacionales.
- Protección de los desempleados. Los Estados Parte se comprometen a instituir, mantener y mejorar los mecanismos de protección contra el desempleo, a fin de garantizar la subsistencia del trabajador afectado y facilitarle el acceso a servicios de reubicación y a programas de recalificación profesional que faciliten su retorno a la vida productiva.
- Formación profesional y desarrollo de recursos humanos. En este artículo se reconoce expresamente a todo trabajador su derecho a la orientación, formación y capacitación profesional. El compromiso de los Estados es de constituir programas de orientación y formación profesional continua y permanente, articulándolos con los servicios públicos de empleo y protección de los desocupados y de garantizar una información adecuada, a nivel nacional y regional, sobre los mercados de trabajo.
- Salud y seguridad en el trabajo. Consagra el derecho a trabajar en un ambiente sano y seguro que preserve la salud física y mental del trabajador y estimule su desarrollo y desempeño profesional. A su vez los Estados se comprometen a formular, aplicar y actualizar en forma permanente y con la participación de los sectores sociales, políticas y programas que prevengan accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y promuevan condiciones de trabajo adecuadas.
- Inspección del trabajo. Consagra el derecho del trabajador a gozar de una protección adecuada de sus condiciones y medio ambiente de trabajo, a cuyos efectos los Estados se comprometen a instituir y mantener servicios de inspección que garanticen los derechos laborales.
- Seguridad social. Se consagra el derecho de los trabajadores a la seguridad social, conforme a las respectivas legislaciones nacionales y los Estados asumen el compromiso de garantizar una red mínima de amparo social que proteja a sus habitantes ante la contingencia de riesgos sociales, como la enfermedad, vejez, invalidez y muerte; así como a coordinar políticas que supriman discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios.

## II. Contenido instrumental: *su mecanismo de promoción y seguimiento*

El contenido instrumental de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, se refiere a la necesidad y compromiso de los Estados Parte de respetar los derechos fundamentales consagrados y de promover su aplicación efectiva. Con tal finalidad recomiendan instituir la Comisión Sociolaboral del Mercosur, cuyas características y cometidos básicos establece, los que posteriormente fueron recogidos en la Resolución que la institucionaliza, y en su Reglamento Regional.

Es así que, aprobada la Declaración por los Jefes de Estado de los cuatro países, por Resolución 15/99 de fecha 9 de marzo de 1999, el GMC crea la Comisión Sociolaboral del Mercosur, con las características recomendadas en la propia Declaración, de la cual ya se dio cuenta en el Capítulo II.

### ***El Preámbulo:***

#### ***la naturaleza jurídica de la Declaración Sociolaboral del Mercosur***

En general, se ha señalado que del Preámbulo de la Declaración se desprende que existe una voluntad implícita –también explícita– de los Estados, de otorgarle a la Declaración Sociolaboral del Mercosur una eficacia jurídica que trasciende los compromisos ético políticos naturales a una Declaración Presidencial; que como ya se vio no encuadra dentro de ninguna de las normas obligatorias del Mercosur.

Dicho Preámbulo hace expresa referencia a “otras declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados que *integran el patrimonio jurídico de la Humanidad*” con los cuales están comprometidos; y señalan en párrafo aparte la “Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo” (1998) que fuera apoyada por los Estados Parte, “la cual reafirma el compromiso de respetar, promover y poner en práctica los derechos y obligaciones expresados en los convenios reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la organización”.

A su vez el Preámbulo ratifica que los Estados Parte “adoptan los siguientes principios y derechos en el área del trabajo, que pasan a constituir la Declaración Sociolaboral del Mercosur, sin perjuicio de otros que la *práctica nacional o internacional de los Estados Parte haya instaurado o vaya a instaurar*”.

Estas expresiones han llevado a gran parte de la doctrina a desarrollar la tesis de que la Declaración, al consagrar derechos humanos fundamentales que integran el patrimonio jurídico de la humanidad, integra el *jus cogens*, siendo en consecuencia parte del orden público internacional que los Estados no pueden derogar, y de carácter automáticamente vinculante y obligatorio.

En igual sentido, y ratificando lo anterior, se ha expresado que la Declaración, al integrarse a una serie de Declaraciones, pactos y convenciones que obligan a los Estados Parte del Mercosur sin necesidad de estar sujeta a ratificación, tiene reconocida expresamente la misma naturaleza jurídica que aquellos; y en consecuencia no requiere de acto ulterior alguno de internación o incorporación para adquirir plena eficacia jurídica.

Para la doctrina, impulsada por varios autores de la región, de las expresiones utilizadas en el Preámbulo se desprenden dos conclusiones de especial relevancia:

**a)** La Declaración Sociolaboral del Mercosur, sobre todo al tenor de sus considerandos, recoge y proclama la idea de que los derechos humanos fundamentales que consagra, integran el “patrimonio jurídico de la humanidad” y que por ende existe un compromiso de los Estados Parte en cuanto al cumplimiento de todos los instrumentos que componen dicho patrimonio, con independencia de su ratificación interna.

**b)** La Declaración tendría un contenido sustantivo ampliado mucho mayor que su contenido específico, ya que integra a todos los derechos consagrados por los Tratados, Pactos o Declaraciones sobre Derechos Humanos, a los cuales se remite y enumera en su quinto considerando, así como a los principios y/o derechos laborales que la práctica nacional o internacional haya establecido o vaya a establecer en el futuro.

Estas consideraciones elaboradas por la doctrina *a posteriori* de la Declaración, estuvieron ausentes –por lo menos en forma explícita– de las negociaciones realizadas a nivel del Subgrupo.

En las negociaciones previas, cuando se discutió la naturaleza jurídica del instrumento consagrador de los derechos de trabajadores y empleadores en el Mercosur, se analizaron diferentes opciones:

- Elegir la forma de Tratado o Acuerdo, que recogiera una “*Carta Social de los trabajadores del Mercosur*”, que si bien era el instrumento de mayor jerarquía, tenía como inconveniente que requería de posterior ratificación legislativa y su vigencia quedaba condicionada a una decisión ulterior de órganos nacionales ajenos al Mercosur.
- Elegir la forma de Resolución emitida por el GMC o de Decisión emitida por el CMC, ambas de carácter obligatorio y sometidas directamente al sistema de solución de controversias previsto en el *Protocolo de Brasilia*.

De haberse seguido este procedimiento, la Declaración habría adquirido carácter obligatorio simultáneo al ser incorporada a sus ordenamientos jurídicos nacionales por los cuatro Estados Parte; y de existir controversias respec-

to a dicho instrumento se deberían seguir los procedimientos de negociación directa, intervención del GMC y en última instancia el procedimiento arbitral, con la posibilidad de “adoptarse medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento”. Esto se oponía a la posición adoptada por los sectores sociales de los cuatro países, que en el ámbito del Foro Consultivo Económico y Social había recomendado independizar el tema social o laboral de cualquier sanción económica o comercial.

- La otra opción era elegir un instrumento *sui generis*, no previsto dentro del orden jurídico del Mercosur, pero que tuviera un importante valor ético político. En este sentido se manejó la posibilidad de una Declaración de los Ministros de Trabajo o de los Jefes de Estado de los cuatro países.

Finalmente, se acordó, en el seno del SGT 10, que el instrumento fuera una Declaración Presidencial.

¿Cuáles fueron las razones que determinaron la elección de esa opción?

Haciendo un análisis de las consideraciones volcadas a lo largo de las complejas negociaciones y de los puntos de vista de los diferentes sectores, se puede concluir en que primaron las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar tenía un importante *valor político y ético* al ser adoptada al más alto nivel, como Declaración solemne de los Jefes de Estado; pero además no plasmaba meros deseos o propósitos, sino que de su redacción se desprendían compromisos concretos de actuar en consecuencia a lo declarado mediante acciones positivas concretas.
2. Al no ser un instrumento susceptible de ratificación no requería incorporación posterior, era *inmediatamente aplicable* y permitía ponerse a trabajar en la instrumentación de las medidas que garantizaran su vigencia efectiva.
3. Era lo *políticamente posible* en el estado de madurez en que se encontraba el proceso de integración y era difícil, si no imposible, lograr consensos para avances más profundos.
4. Era una forma instrumental *dinámica, abierta, flexible* y más fácilmente *revisable* que un Tratado, lo que le daba una vocación de perfeccionamiento continuo acorde a la consolidación y desarrollo de los aspectos sociolaborales.
5. Lo más relevante del instrumento era el *órgano de seguimiento* y el esfuerzo tripartito y regional que se generara en ese ámbito para la efectiva consagración de los derechos plasmados en la Declaración, y para ello era indiferente que su naturaleza jurídica fuera una u otra.



6. Una experiencia gradual en otro tema de trascendente importancia –como lo es el *Compromiso Democrático* del Mercosur– había resultado exitosa. Efectivamente, el Protocolo de Ushuaia firmado en 1998 que consagra el compromiso democrático de los países del Mercosur, fue precedido por una Declaración Presidencial, firmada el 25 de junio de 1996 en Potrero de los Funes – San Luis (Argentina)– y apenas transcurridos dos años fue recogida y ampliada en su contenido por el Protocolo de Ushuaia.
7. Por último se estimó que el actual sistema de solución de controversias –que deberá revisarse al converger totalmente el arancel externo común– podría ser sustituido por la creación de un Tribunal Regional. Ese sería el momento propicio para revisar la Declaración, dotarla de un contenido más amplio, de una naturaleza jurídica definitiva y de un nuevo mecanismo de control a cargo de ese Tribunal regional.

### ***Otras disposiciones***

Las otras disposiciones generales de la Declaración Sociolaboral que merecen ser destacadas en forma especial son las establecidas en sus arts.24 y 25.

La última nombrada en consonancia con la posición del Foro Consultivo Económico y Social, estableció expresamente que la Declaración y su mecanismo de seguimiento no podrán invocarse ni utilizarse para otros fines que no estén en ella previstos, y vedada, en particular, su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras.

Con ella se pretendió impedir que existieran medidas sancionatorias de carácter económico impuestas con carácter supranacional, derivadas del incumplimiento de los derechos consagrados en la Declaración

Como puede observarse la norma plasma dos inquietudes que subyacieron en todas las negociaciones previas:

- la oportunidad temporal de establecer mecanismos supranacionales de control en temas laborales, en una etapa en que se establecía expresamente que los órganos del Mercosur tenían carácter intergubernamental y no comunitario, y
- el posicionamiento frente al tema de las cláusulas sociales.

La otra cláusula general a destacar en este capítulo es la establecida en su art.24, en cuanto reconoce expresamente el carácter dinámico y abierto de la Declaración, revisable a los dos años de su adopción, a la luz de los avances del proceso de integración y de la experiencia adquirida y acumulada en su aplicación.

Es importante señalarla especialmente, porque hubo reiteradas manifestaciones respecto a que la Declaración era una *plataforma* de salida y que la meta u objetivo final era ampliar en el futuro sus contenidos, su naturaleza jurídica o personalidad normativa y su jerarquía institucional.

De este modo se reconoció que la solución acordada en el momento era perfectible y que lo establecido era un piso mínimo armonizado de derechos laborales, de compromisos asumidos por los Estados y de mecanismos tripartitos para seguir profundizando y avanzando hacia la consolidación de una dimensión social de la integración.

### ***2.2.2. Acuerdo Multilateral de Seguridad Social***

#### ***Génesis***

Cuando el análisis de las disimilitudes y homogeneidades de los sistemas de seguridad social, en fase de profundos cambios a nivel nacional, llevó a la conclusión de que era imposible la armonización de las normas nacionales, se resolvió elaborar un acuerdo regional de seguridad social.

El fortalecimiento del ámbito multilateral surgía como un instrumento para:

- 1) la generalización gradual y progresiva de los principios incorporados en los múltiples tratados bilaterales existentes entre los cuatro países del Mercosur;
- 2) el aseguramiento de niveles mínimos armonizados de protección en la materia;
- 3) el afianzamiento de mecanismos de coordinación entre los organismos competentes que garantizara en la práctica los derechos y principios consagrados;
- 4) el fomento de la libre circulación de los trabajadores de la región.

Luego de años de trabajo y consultas permanentes entre los países y sectores, se elaboró en forma tripartita el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y el Reglamento Administrativo para la Aplicación del Acuerdo, habiendo sido propuesto y aprobado el primero como un Tratado.

## Contenido

Este Tratado tiene como objetivos la armonización regional de niveles mínimos de protección en materia de seguridad social y el afianzamiento de mecanismos de coordinación entre los organismos nacionales competentes que garantizará en la práctica los derechos y principios consagrados.

**a. Los *derechos consagrados* a nivel regional por el Acuerdo son:**

1. La igualdad de trato entre nacionales de los cuatro países en cuanto al conjunto de derechos otorgados por las normas de seguridad social, referidas a prestaciones contributivas pecuniarias y prestaciones de salud.

El reconocimiento de la igualdad de trato, supone la asimilación del extranjero al nacional en cuanto al conjunto de derecho otorgados por las normas de la seguridad social.

2. La conservación de los derechos adquiridos, garantizándose la exportación de las prestaciones generadas en el país de origen cuando el trabajador o sus derechohabientes pasan a residir en otro país de la región.

La exportación de las prestaciones generadas en el país de origen garantiza que estas no puedan ser objeto de extinción, suspensión o reducción por el cambio de residencia dentro de los países de la región.

3. La conservación de los derechos en curso de adquisición, permitiéndose al trabajador sumar los períodos trabajados sucesivamente en cualquiera de los países del Mercosur, estableciéndose que el pago de las prestaciones se dividirá entre cada país proporcionalmente a los períodos trabajados en cada uno de ellos

La totalización de los períodos computados pretende reconstruir la unidad de la carrera profesional del trabajador migrante en relación a la seguridad social, superando los obstáculos derivados de que el trabajador esté sucesivamente sujeto a diversas legislaciones.

El Acuerdo establece expresamente que los derechos reconocidos serán aplicables también a los trabajadores afiliados a regímenes de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, a cuyos efectos los Estados deberán establecer mecanismos de transferencia de esos fondos –aun cuando sean privados– a los fines de la obtención de las prestaciones que correspondan.

**b. Los *mecanismos de coordinación* establecidos refieren a:**

1. La colaboración administrativa entre los organismos gestores de la seguridad social garantiza la cooperación entre los organismos gestores de la seguri-

dad social, encargados de la aplicación del Acuerdo, a efectos de facilitar y agilizar los procedimientos tendientes al cobro de las prestaciones y de asegurar algunos derechos, especialmente de carácter procedimental.

2. La creación de una Comisión Multilateral Permanente para asegurar el cumplimiento efectivo de las disposiciones contenidas en el Acuerdo, integrada hasta por tres miembros de cada Estado Parte, con cometidos de control o seguimiento, asesoramiento, propuestas de modificaciones y ampliaciones e incluso como organismo de solución de las controversias originadas en la interpretación o aplicación del Acuerdo a través de negociaciones directas.

### *Naturaleza jurídica y eficacia del Acuerdo*

El proyecto elaborado en el seno del Subgrupo N°10 proponía su adopción mediante la forma de un Acuerdo o Tratado Multilateral, y fue aprobado como tal el 14 de diciembre de 1997 por el Consejo Mercado Común, con el compromiso de los Estados Parte de iniciar los trámites de aprobación legislativa del mismo.

Este instrumento, el primero en el tiempo tendiente a la armonización de derechos y a la coordinación de acciones en materia de seguridad social, elaborado en forma tripartita y aprobado por el órgano decisorio de mayor jerarquía del Mercosur, aún no rige como derecho objetivo obligatorio para los Estados Parte.

El Acuerdo Multilateral, por su naturaleza jurídica de Tratado y por su contenido, requiere, para su efectiva entrada en vigencia en el territorio del Mercosur, su incorporación a los ordenamientos nacionales a través de la ratificación de los cuatro Parlamentos de los países miembros.

A la fecha –ha sido ratificado sucesivamente por Uruguay, Brasil y Argentina– falta la ratificación de Paraguay para que el Acuerdo –incorporado a todos los ordenamientos jurídicos nacionales– entre en vigencia en forma simultánea en el Mercosur.

### *2.2.3. Declaración Presidencial sobre Erradicación del Trabajo Infantil*

#### *Génesis y contenido*

En el año 2002, en oportunidad de analizarse por parte de la Comisión Sociolaboral del Mercosur el art.6 de la Declaración Sociolaboral “Trabajo infantil y de Menores”, y luego de evaluar las memorias presentadas por los Estados,

la citada Comisión aprobó por consenso un proyecto de Resolución que recoge los siguientes compromisos asumidos:

- 1) El fortalecimiento por los Estados Parte de los Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, los que deberían considerar:
  - a) la armonización normativa en relación con los Convenios 138 y 182 de la OIT;
  - b) la articulación y consecuente coordinación de acciones y esfuerzos de todos los actores sociales;
  - c) la activa participación de las organizaciones gubernamentales con las organizaciones de trabajadores y empleadores;
  - d) la educación, la salud y la protección integral de los derechos de la infancia como objetivos esenciales de la erradicación del trabajo infantil;
  - e) la constante actualización de información, a través de encuestas, relevamientos, mapeos, que permitan periódicas y efectivas tareas de diagnóstico;
  - f) la permanente sensibilización y concienciación social;
  - g) el fortalecimiento de las redes sociales y la inmediata capacidad de respuesta a los requerimientos que la erradicación demande en cada caso concreto;
  - h) el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo e inspección en el trabajo infantil;
  - i) la articulación de las políticas para la erradicación del trabajo infantil con el sistema educativo, de modo de garantizar la inserción escolar de las niñas y niños y su mantenimiento;
  - j) la garantía de que todas las políticas, programas y acciones que se implementen en materia de erradicación del trabajo infantil, cuenten con mecanismos de evaluación de impacto y resultados, a fin de posibilitar reformas o ajustes y optimizar sus resultados;
  - k) la incorporación de mecanismos adecuados para el logro de información vinculada al nivel de acatamiento de las normas y disposiciones en materia de trabajo infantil a efectos de contar con los insumos necesarios para optimizar la eficacia de las políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil;
  - l) la adopción de mecanismos e instrumentos estadísticos homogéneos de recolección de datos sobre trabajo infantil entre los Estados Parte, que

faciliten el análisis comparado de esta problemática, a los fines del diseño e implementación de políticas conjuntas.

- 2) La conveniencia de incorporar la temática del trabajo infantil como contenido del Observatorio de Mercado de Trabajo del Mercosur.

### ***Naturaleza jurídica y eficacia***

La propuesta de la Comisión Sociolaboral fue analizada en la última reunión cumbre del CMC, y recogida en su totalidad en una Declaración de los Jefes de Estado de los cuatro países del Mercosur que la fundamenta en la necesidad de avanzar en la definición de políticas comunes en el ámbito de la erradicación del trabajo infantil, en consonancia con lo establecido en el art.6º de la Declaración Sociolaboral del Mercosur; y encomienda al Consejo del Mercado Común del Mercosur el seguimiento de las tareas dirigidas a la concreción de los objetivos establecidos en la misma.

Posteriormente, el propio CMC delega el seguimiento de los avances en el cumplimiento de la referida Declaración, a los dos órganos con competencia específica en el área sociolaboral: Comisión Sociolaboral y SGT 10.

Si bien esta es una Declaración de Jefes de Estado formalmente similar a la Declaración Sociolaboral del Mercosur, su contenido difiere en cuanto a que la primera establece y reconoce una serie de derechos fundamentales que integran el denominado *jus cogens*, mientras que esta Declaración sobre Trabajo Infantil contiene compromisos de los gobiernos respecto al establecimiento de medidas y acciones, tendientes a su erradicación.

### ***2.2.4. Carta de Buenos Aires sobre compromiso social en el Mercosur, Bolivia y Chile***

#### ***Génesis***

La Carta de Buenos Aires, elaborada en el seno del Consejo Mercado Común, a través de su órgano auxiliar, el Foro de Consulta y Concertación Política, y aprobada en junio de 2000, es una declaración de Jefes de Estado de los países del Mercosur, Bolivia y Chile, de carácter programático.

## **Contenido**

El citado documento refiere a las coincidencias de los seis países firmantes respecto a la necesidad de formular políticas, fomentar, fortalecer y asegurar la efectiva vigencia y cumplimiento de los compromisos que implican el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la zona ampliada, protegiendo especialmente a los más vulnerables en su acceso a la alimentación, salud, empleo, vivienda y educación.

La Carta refiere especialmente a la protección del derecho a la educación y formación profesional, las que serán analizadas en el siguiente capítulo.

Asimismo, y para dar cumplimiento a los compromisos a que refiere el instrumento, se encomienda al Foro de Consulta y Concertación Política el seguimiento de las orientaciones y líneas de acción establecidas, promoviendo la creación de reuniones de autoridades responsables en materia de desarrollo social, las que se consolidan a través del órgano Reunión de Ministros de Desarrollo Social (RMDE).

## **Naturaleza Jurídica y eficacia**

La Carta de Buenos Aires, es asimismo una declaración de Jefes de Estado en la que se establecen compromisos de los gobiernos respecto al establecimiento de medidas y acciones tendientes a crear una región donde se promueva el desarrollo sustentable.

Reconoce explícitamente la necesidad de promover la dimensión sociolaboral del Mercosur como un componente básico del proceso de integración, y reitera la premisa de que el desarrollo económico sólo puede lograrse en un marco de justicia social, con respecto irrestricto a los derechos y libertades fundamentales.

## **3. NORMAS LABORALES EN PROCESO DE ELABORACIÓN**

Si bien hasta la fecha las analizadas son las principales normas laborales aprobadas por los órganos decisorios del Mercosur, existen otras iniciativas tendientes a la elaboración de normas regionales dentro del Mercosur, que aún están sujetas a estudio y resolución por parte de los órganos laborales asesores o de decisión.

En primer lugar nos referiremos a las propuestas normativas ya consensuadas a nivel de los órganos laborales, que se encuentran a la espera de su aprobación

por los órganos de decisión del Mercosur, fundamentalmente el GMC, que denominaremos “*consensos sociolaborales tripartitos sujetos a decisión*”.

Posteriormente realizaremos una somera referencia a otras propuestas normativas sociolaborales, que se encuentran aún a estudio por parte de los órganos sociolaborales tripartitos del Mercosur, las que denominaremos “*propuestas sociolaborales sujetas a consenso tripartito*”.

### **3.1. Los consensos sociolaborales tripartitos sujetos a decisión**

Los órganos sociolaborales del Mercosur han consensuado una serie de propuestas al GMC, referidas a la instrumentación de medidas específicas en el área sociolaboral, a efectos de que este las apruebe.

#### **3.1.1. *Propuestas del SGT 10 elevadas al GMC***

En las propuestas que el SGT 10 ha elevado al GMC es visible un proceso de profundización y retroalimentación permanente que se ha ido dando en el área laboral, a partir del impulso generado por la Declaración Sociolaboral del Mercosur, que permitió realizar un desarrollo más exhaustivo de algunos de los derechos consagrados.

En el sentido descripto se remitieron al GMC sendas recomendaciones, relacionadas con la formación profesional –que veremos en el capítulo siguiente– y la seguridad y salud en el trabajo.

En materia de *Seguridad y Salud en el Trabajo* y como un desarrollo de la Declaración Sociolaboral del Mercosur que consagra el derecho a trabajar en un ambiente laboral sano y seguro (art.7, “salud y seguridad en el trabajo”), se elaboró en forma tripartita un documento que recoge un conjunto de directrices para que orienten a nivel nacional acciones convergentes y positivas en tal área.

La propuesta establece *directrices* que operan como guía a los Estados para la adopción de políticas y programas en materia de salud y seguridad laboral, y que refieren a:

- participación de los representantes de trabajadores y empleadores en la formulación, implementación, control y evaluación periódica de un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, y consulta permanente de estos en la elaboración e implementación de las políticas nacionales en la materia;



- participación de trabajadores y empleadores en el nivel de las empresas, en la prevención de accidentes y enfermedades profesionales;
- obligación de fortalecer los servicios de inspección del trabajo, para asegurar un control efectivo en la materia y posibilitarles el desempeño de sus cometidos;
- creación de servicios especializados en seguridad y salud en el trabajo;
- mecanismos de notificación de accidentes y enfermedades profesionales, que permitan la elaboración de estadísticas anuales de acceso público;
- creación de controles adecuados para sustancias, procedimientos y tecnologías que sean riesgosas para la salud;
- establecimiento de garantías para la fabricación, uso y cesión de tecnologías y equipos seguros;
- priorización de medidas de protección de carácter colectivo, sin perjuicio de proporcionar, además, cuando fuere necesario, equipos de protección individual adecuados;
- derecho de trabajadores, empleadores y especialistas, de acceder a información, orientación, educación y formación en materia de salud y seguridad en el trabajo;
- derecho de los trabajadores a recibir información adecuada sobre los riesgos presentes en los diversos procesos de trabajo y las medidas adoptadas para su control;
- derecho del trabajador a rehusarse a trabajar ante un riesgo grave e inminente;
- cumplimiento por todas las empresas, sean de la región o extranjeras, de las normas nacionales sobre prevención de riesgos laborales, sin perjuicio de procurar que estas últimas apliquen estándares superiores que provengan de sus casas matrices.

El documento fue concebido para que los órganos de decisión del Mercosur lo aprobaran como una Declaración de los Jefes de Estado, de la misma naturaleza que la Declaración Sociolaboral del Mercosur.

Esta iniciativa del SGT 10, si bien innovadora en la forma de encarar los trabajos hacia una integración armónica de las políticas en materia sociolaboral, no tuvo –hasta el momento– eco en el GMC, que simplemente la recibió con beneplácito y la tuvo presente.

Atento a la referida situación, el SGT 10 en su reunión de mayo de 2003 resolvió adecuar la redacción del documento y proponer que el mismo sea consi-

derado nuevamente por el GMC a efectos de que lo adopte como resolución vinculante para los Estados Parte.

### 3.1.2. *Propuestas de la CSL elevadas al GMC*

Las propuestas elevadas por la Comisión Sociolaboral al GMC refieren fundamentalmente a los derechos relacionados con las primeras memorias analizadas: la Memoria sobre el art.3º: Promoción de la Igualdad entre Mujeres y Hombres; sobre el art.16º: Formación Profesional Memoria; sobre el art.14º: Fomento del Empleo; y sobre el art.6º: Trabajo Infantil y de Menores.

La propuesta referida al derecho a la formación profesional (art.16) será analizada en el capítulo siguiente y la referida a trabajo infantil y de menores (art.6) ya fue mencionada en el ítem anterior, en virtud de haber sido ya aprobada por parte del GMC.

Con respecto a la *Promoción de la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, la Comisión Sociolaboral del Mercosur en el año 2001 elevó al GMC un proyecto de recomendación exhortando a los Estados Parte a la realización de acciones preventivas, educativas, de difusión y de relevamiento de la información relativa al derecho a la igualdad; y a incorporar las referidas acciones dentro de los objetivos de los Ministerios de Trabajo, en los ámbitos que se consideren más adecuados y garantizando la participación tripartita.

En cuanto al *Fomento del Empleo*, se llevó a cabo una primera discusión de las memorias en el año 2001; si bien existieron visiones diversas respecto al impacto que había tenido el proceso de integración sobre la situación del empleo en la región, se enfatizó en que el proceso de integración regional debía ser un factor de promoción del empleo, elevándose a tal efecto al GMC, un proyecto de resolución que recoge la inquietud por la actual situación en lo referente al empleo informal, subempleo y desempleo.

El proyecto de resolución elevado al GMC recomienda a los Estados Partes la adopción de políticas activas de empleo sistemáticas y generales que tiendan a solucionar las dificultades referidas al desempleo, calidad del empleo, trabajo no registrado y subempleo.

Ninguna de las dos propuestas reseñadas ha tenido –hasta la fecha– tratamiento por parte del GMC.

En la segunda discusión de la Memoria sobre Fomento del Empleo realizada en el mes de mayo de 2003, la preocupación por la situación del empleo en la región volvió a ponerse de manifiesto, resolviéndose que el tratamiento de esta

Memoria sería de *carácter permanente*. A los efectos señalados, se elevó una propuesta de Resolución al GMC –que este tratará en su próxima reunión a realizarse en junio de 2003– donde se acordó recomendar a los Estados Parte que la cuestión del empleo se mantenga con carácter prioritario en todas las instancias institucionales cuyas decisiones tengan vinculación o repercusiones sobre el empleo. Asimismo la propuesta recomienda instruir expresamente en igual sentido a todos los órganos auxiliares del GMC.

Por último, se propuso que el GMC aprobara la realización de una “*Conferencia Regional de Empleo*”, con la participación de los órganos sociolaborales y todas las instituciones del Mercosur vinculadas, directa o indirectamente, con el empleo. La propuesta fija como fecha de realización el 26 de marzo de 2004, en oportunidad del 13º aniversario del Tratado de Asunción, asumiendo la propia Comisión Sociolaboral del Mercosur, la elaboración del programa y contenido del Evento.

El objetivo de estas propuestas es colocar al empleo en el centro de todas las negociaciones que se realicen en el ámbito institucional del Mercosur, para prever las repercusiones que puedan tener sobre el empleo las decisiones que se adopten en materia productiva, comercial y económica.

(Nota: Las referidas propuestas fueron aprobadas por el GMC y el CMC en Resolución N° 11/03 de 12/6/03 y Recomendación N° 2/03 de 17/6/03, respectivamente; recogiendo ambas decisiones –que se incluyen en el Capítulo de Anexos– el carácter prioritario del empleo).

### 3.2. Las propuestas sociolaborales sujetas a consenso tripartito

Una de estas iniciativas es una *propuesta concreta para regular la libre circulación de trabajadores*, a regir una vez alcanzada la conformación del mercado común.

La propuesta realizada en el ámbito del antiguo SGT N°11, al inicio del proceso de integración, fue evaluada positivamente por los sectores sociales y delegados gubernamentales del Subgrupo y objeto de sucesivas actividades tendientes a obtener consensos para elevar una Recomendación al GMC a efectos de su aprobación como Protocolo o Tratado que regulara la libre circulación de trabajadores.

Sin embargo, un instrumento de esta naturaleza parecía no adecuarse aún a la etapa de la integración en que se encontraba el Mercosur, con avances y retrocesos continuos en los otros ámbitos de negociación, por lo cual no hubo consen-

so final para su elevación al GMC; sin perjuicio de haber quedado reservado el documento para un nuevo análisis en fecha posterior.

En un sentido similar, pero acotado a la **regulación de las migraciones de los trabajadores fronterizos**, existen algunos proyectos aún a estudio, que han quedado condicionados a trabajos previos de investigación de las realidades en las zonas de frontera bilateral.

En la actualidad estos proyectos readquieren actualidad, en función de la creación de un “Grupo *ad hoc* sobre Integración Fronteriza” con el objetivo de elaborar propuestas de instrumentos normativos que tiendan a impulsar la integración en las comunidades de frontera. Este Grupo creado por Resolución del GMC N° 5/02, es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores y si bien no está integrado por representantes del SGT 10, este solicitó al GMC su participación en las áreas relacionadas con temas laborales y educacionales.

Por su parte el SGT 10 ante un nuevo panorama de la integración, y los avances antes mencionados, ha retomado en el año 2003, el análisis de un marco regulatorio regional sobre libre circulación de trabajadores.

#### 4. LA AUTONOMÍA COLECTIVA REGIONAL

El derecho laboral tiene la peculiaridad de que sus normas no solo provienen de los órganos con competencia jurídica al respecto sino también a partir de construcciones consensuales de los actores sociales.

A nivel de la actividad de los órganos sociolaborales del Mercosur, los avances en lo que refiere a la armonización del derecho colectivo del trabajo, se han visto dificultades provenientes –fundamentalmente– por las diferencias en las regulaciones y en la práctica de los países parte, y en especial por el régimen vigente en el Uruguay, que carece de regulación heterónoma y ha priorizado la autonomía colectiva para la solución de controversias y la construcción del derecho colectivo del trabajo.

Tampoco obtuvo consenso la proposición de consagrar expresamente el derecho a la negociación colectiva supranacional como uno de los derechos a incluir en la Declaración Sociolaboral, ni tampoco prosperó una propuesta de la Comisión 7 del antiguo SGT 11 sobre negociación colectiva sectorial en el transporte marítimo regional.

Por tanto, en el Mercosur no hay normas que regulen y garanticen expresamente la posibilidad de negociar colectivamente a nivel regional, –la que tampoco está prohibida– lo que no obsta que en el ámbito espacial del Tratado se hayan

producido acuerdos entre empleadores y trabajadores que exceden el marco territorial de los Estados.

Es así, que se han concretado algunos convenios colectivos, a los que se hará mención más adelante, uno de los cuales, el de la VW, por su relevancia y contenido, amerita un desarrollo especial que se efectuará al referirnos específicamente al diálogo social en la formación profesional.

Efectuado el recorrido de las normas laborales o aquellas con contenidos afines, corresponde introducirnos con mayor profundidad en las elaboraciones del Mercosur sociolaboral respecto al tema de la formación profesional; tema que –en razón de la variada dimensionalidad e intereses que conjuga– ha sido el que ha tenido más consensos tripartitos, y por ende el que ha logrado la formulación de mayor cantidad de normas, las que describiremos en el siguiente Capítulo.

