

**LOS ORGANOS SOCIO
LABORALES DEL MERCOSUR
HISTORIA Y ESTADO ACTUAL DE LA CUESTION**

***LA CONSTRUCCION DE LA DIMENSION SOCIAL DEL MERCOSUR
UN LARGO PROCESO A RECORRER***

Dr. Jorge R. Bruni.

INDICE.

ANTECEDENTES.

- 1.La adopción de la declaración Socio Laboral
- 2.El Proyecto de Carta Social de 1993
- 3.El preámbulo del proyecto de Carta Social
- 4.El fracaso de las negociaciones
- 5.El Protocolo Socio Laboral
- 6.La Declaración Socio Laboral
- 7.La Resolución de la Comisión Parlamentaria Conjunta

LA SITUACION INSTITUCIONAL VIGENTE.

8. Los Derechos de la Declaración Socio Laboral
- 9.Las instituciones Socio Laborales del Mercosur.

EVALUACION DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIO LABORAL

10. Derecho y Realidad.
11. La Dimensión Social. Un largo camino a recorrer.
12. La Visión sindical
13. La Visión empresarial
- 14.La Visión Gubernamental

LAS RAZONES DE LA VISION SINDICAL

15. Las críticas.
16. La estrategia
17. Las herramientas.
- 18.Los ámbitos
19. Lo posible- Lo viable.
20. Soberanía- Supranacionalidad.

LA SITUACION ACTUAL

21. Análisis del SGT 10 y de la Comisión Socio Laboral

22. LA COMISIÓN LABORAL

- 23.Integración y funcionamiento.
24. La posibilidad de veto.
25. Algunas resoluciones.
- 27.Asunción- Mayo de 2003.

28. SOBRE EL SGT 10.

29. Las dificultades de funcionamiento del SGT 10.
30. Procedimiento de seguimiento y control.
31. Reglamentación del SGT 10.

ALGUNAS PAUTAS. EL FUTURO

32. Articulación - Transversalidad.
33. Los Ministerios de Trabajo
34. La imprescindible difusión
35. La reestructuración.

36. CONCLUSIONES. EL FUTURO.

- 37.Desafíos.
38. Desafíos técnicos y políticos.
39. Enfoques nacionales, supranacionales y sectoriales.
40. Infraestructura administrativa. Recursos.
- 41.La desinformación.
- 42.Desarrollo de la Declaración Socio Laboral.
43. Síntesis de propuestas.

ANEXO. Enumeración sintética de algunos aspectos para el estudio de la eficacia jurídica de la Declaración Socio Laboral

ANTECEDENTES.

1. LA ADOPCION DE LA DECLARACION SOCIO LABORAL

En Noviembre de 1998 culminaban las negociaciones que dieron nacimiento a la Declaración Socio Laboral del Mercosur. Un mes después en Río de Janeiro, se transformaba en **Declaración Presidencial**.

Quienes representábamos a las centrales sindicales de los países de la región, agrupadas en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur -C.C.S.C.S, acudimos a Brasilia ese Noviembre de 1998, luego de más de siete años de negociaciones, con el fin de adoptar una Carta Social de los Trabajadores del Mercosur.

Carta que debía contener estrictos y precisos mecanismos de control que posibilitaran la adopción de sanciones para quienes violaran los derechos fundamentales de los trabajadores.

Las negociaciones habían comenzado a fines del año 1991, con una estrategia de la C. C. S. C. S, que planteaba varias herramientas a utilizar en la construcción de la dimensión social del Mercosur, ausente en el Tratado de Asunción que daba nacimiento al Mercosur. Ellas eran:

* Adopción de la Carta Social de los Trabajadores del Mercosur.

*Ratificación de un elenco de 34 convenios de OIT.

*Puesta en práctica de Declaraciones y Pactos Internacionales adoptados.

2. EL PROYECTO DE CARTA SOCIAL DE DICIEMBRE DE 1993.

En 12/93 la C.C.S.C.S propuso en el ámbito del SGT 10, la **Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores del Mercosur**, con efectos vinculantes, y de naturaleza sancionatoria. No se quería que fuera **simplemente declarativa** como tantos otros documentos. Por el contrario, se entendía que debía **crear obligaciones** a los estados partes.

En la tradición e institucionalidad vigente en el proceso de integración regional, ello significaba que la misma adquiriría la **naturaleza jurídica de tratado**.

Destacados asesores sindicales fundamentaban la necesidad de la existencia de una Carta Social expresando que " *Si se tiene en cuenta el carácter netamente economicista de la integración prevista en el Tratado de Asunción, la Carta Social del Mercosur deberá contribuir a fijar un piso mínimo en materia socio laboral, que en ningún caso podría significar un retroceso respecto de niveles existentes*"(1)

Otro destacadísimo técnico de OIT (2) expresaba: " Lo social tiende a quedar a la zaga de lo económico. Ante esta realidad, su afirmación tiende a evitar su marginación. Una Carta Social constituye el mejor instrumento de base para ese fin"

3. EL PREAMBULO DEL PROYECTO DE CARTA SOCIAL

Complementando lo anterior, nada precisa mejor el enfoque de la C.C.S.C.S, que el preámbulo y articulado de la propuesta que presentaron a fines del año 1993. En el primero se decía, en sus aspectos sustanciales:

"*Considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social (Tratado de Asunción - Considerandos)*

Que el conjunto de convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo que garantizan los derechos esenciales de los trabajadores, constituyen fuente inspiradora de la presente carta.

Que asimismo, ésta recoge e incorpora los principios básicos de las Declaraciones, Pactos y Protocolos que integran el patrimonio jurídico de la humanidad.

Que constituye base irrenunciable del proyecto integracionista, la común adhesión de los Estados Partes a los principios de la democracia política, el Estado de Derecho y el respeto irrestricto de los derechos civiles y políticos del hombre.

Que reconoce la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos, constituyen un modo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exige una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda utilizarse la violación de unos en aras de la realización de otros (Protocolo San Salvador)

Que la integración involucra aspectos y efectos ineludibles que demandan la necesidad de afrontar la cuestión de la dimensión social de la integración.

Que esta dimensión social de la integración alude a la necesidad y conveniencia de prever, analizar y procurar resolver los diversos problemas de esta índole que plantea la integración, incluyendo la prevención de posibilidades de "dumping social".

Que los derechos fundamentales son esencialmente progresivos, por lo que las enumeraciones formuladas en las declaraciones o actos de reconocimiento no deben considerarse limitativas o excluyentes de otros.

Los Estados Partes reconocen a todos los trabajadores y todas las personas de la región del Mercado Común del Sur, los derechos que se enuncian a continuación, sin perjuicio de otros que la práctica nacional e internacional de los países miembros hubieren instaurado o vinieren a instaurar, y de los que son inherentes a la persona humana o se derivan del principio de justicia social"

Como se puede apreciar, el preámbulo del proyecto presentado constituye un **enfoque doctrinario político de relevancia**, recogiendo o insinuando según los casos, aspectos y principios sustanciales desde el punto de vista del Derecho del Trabajo y los Derechos Sociales. En efecto:

*Sólo es concebible el desarrollo económico con justicia social

*Principio de Interdependencia de los tratados

*Deben garantizarse los derechos esenciales de los trabajadores.

*Se incorporan los principios básicos de las Declaraciones, Pactos y Protocolos.

* La carta no debe limitarse sólo a lo laboral, sino que debe vincularse con los derechos humanos. De ahí la estricta interdependencia entre derechos civiles y políticos

*La democracia política, el Estado de Derecho y el respeto irrestricto de los derechos civiles y políticos del hombre son fundamentales.¿

*Existe total interdependencia entre los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos.

* Los derechos fundamentales son esencialmente progresivos.

4. EL FRACASO DE LAS NEGOCIACIONES.

Tres años después, Mayo/98, ratificando lo que anteriormente se había expresado, la C.C.S.C.S y representantes sindicales de la Unión Europea, convocados en la ciudad de Montevideo por CES, CIOSL - ORIT y CMT -CLAT, identificaban como condición fundamental de la construcción democrática de los espacios regionales,

el establecimiento de: " *un piso de derechos sociales fundamentales, por medio de una legislación común a todos los países de los espacios integrados, que establezca un vínculo entre el comercio y las normas laborales internacionales, basada en los convenios fundamentales de la OIT (libertad sindical, derecho a la negociación colectiva, derecho de no discriminación y eliminación del trabajo infantil y del trabajo forzoso), tal como fueran enunciados en la Cumbre Social Mundial de Copenhague y reclamados por el movimiento sindical ante la Cumbre Ministerial de la OMC en Singapur en 1996*"

Lamentablemente en esta primera etapa **no se lograron resultados positivos**. Fuertes **resistencias gubernamentales y empresariales** lo impidieron.

A lo que cabe agregar **las dificultades de las centrales sindicales** en insertar y difundir el tema, en primer lugar en la interna de las mismas, y obviamente con más razón, hacia el resto de la sociedad, lo que de haberse logrado, quizás hubieran originado otros resultados.

5. EL PROTOCOLO SOCIO LABORAL

Paralizadas las negociaciones a partir del mes de Mayo/94, (no sólo el tema desapareció de la agenda del SGT 10, sino que este último estuvo próximo a ser eliminado como órgano auxiliar del Grupo Mercado Común), las mismas se reanudaron en Setiembre/96, pero con **cambios en los objetivos de las mismas**. La persistencia de las dificultades, llevó a que durante los años 1997 -1998 comenzara a negociarse ya no una Carta de los Derechos Sociales, sino otro tipo de documento: un **Protocolo Socio Laboral**.

Cabe anotar que si bien se comenzaba a negociar otro instrumento, en definitiva lo que realmente importaba eran los contenidos y la naturaleza jurídica del mismo, más allá de su nombre.

Dicho instrumento aunque se denominara **protocolo**, debía tener **efectos vinculantes**, previa incorporación a los órdenes jurídicos nacionales. (3)

En 11/97 en la ciudad de Montevideo se acordó, en principio, la adopción de un documento con tales características, adicional al Tratado de Asunción, condicionado a sus contenidos, los que siguieron en discusión durante los primeros 9 meses del año 1998.

En Diciembre de 1997, apenas un mes después de ese acuerdo, el autor de este trabajo presentaba a la C.C.S.C.S. un informe, ratificado en Mayo/98, en el que se expresaba: " *Estamos en presencia de una **nueva y potente ofensiva empresarial** cuyos aspectos esenciales serían..... Posiciones que están a contramano de lo que disponen los Convenios de OIT, las Declaraciones y Pactos Internacionales y de lo que muchas veces los Ministerios de Trabajo, expresan. Actitud empresarial congruente por otra parte, con la **actitud de rechazo a la OIT.***

*Política innovadora en cuanto a insertar **derechos de los empresarios** en el protocolo... Entendemos que sería una buena oportunidad para discutir con el sector empresarial la función social que deben desempeñar los llamados derechos empresariales.*

El declarado interés en que el Protocolo Socio Laboral no tenga carácter vinculante..."

"Sin duda los sectores empresariales insistirán con su catálogo de reivindicaciones entre los que incluyen: - derecho a la seguridad, en particular la seguridad jurídica - derecho a la separación de poderes y principios de legalidad - derecho a la propiedad de la empresa, y en especial a organizarla y dirigirla, a la propiedad de las utilidades - derecho al manejo de la información y a la libre elección del personal

- igualdad ante la ley - facultad de constituir organizaciones profesionales - derecho a la negociación libre y voluntaria y a la adopción de medidas de lock-out - derecho de consulta, a través de las organizaciones profesionales en pie de igualdad con las similares de trabajadores respecto de la adopción de medidas laborales, etc..

Tal cual hemos afirmado, si los contenidos (del protocolo) son de cierta relatividad en función de que son negociados, si el protocolo es dinámico y abierto, ¿ qué duda puede haber que se volverán a plantear en el futuro (por las representaciones de trabajadores) los mencionados derechos u otros?

6. LA DECLARACION PRESIDENCIAL SOCIO LABORAL

Lamentablemente los hechos nos darían la razón. A ello contribuiría **la debilidad de los gobiernos** en la defensa de lo que habían acordado oportunamente en 11/97 en la ciudad de Montevideo, esto es: un Protocolo Laboral con efectos vinculantes.

En la reunión en Brasilia en Noviembre/98 realizada en el inmenso edificio del Ministerio de Trabajo en Brasilia, quienes acudimos a la misma lo hicimos con la convicción de que se aceptaría el mencionado protocolo que se venía negociando durante más de 2 años.

Luego de varios días, se modifica otra vez de objetivo, y lo que había comenzado con estudios para la adopción de una Carta Social, continuando con un Protocolo Socio Laboral, se transforma en una **Declaración Socio Laboral no vinculante, no sancionatoria, recomendada por unanimidad** al Grupo Mercado Común, ratificada un mes después por los cuatro presidentes en Río de Janeiro, el 10 de Diciembre de 1998.

Tres meses después, el 9 de Marzo de 1999, mediante la resolución 15/99, el Grupo Mercado Común - GMC resolvía:

Art. 1) Crear la Comisión Socio Laboral del Mercosur como órgano tripartito, auxiliar del Grupo Mercado Común, que tendrá carácter promocional y no sancionatoria, dotado de instancias nacionales y regionales, con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración Socio Laboral del Mercosur"

Art. 2) La Comisión Socio Laboral del Mercosur se integrará por un miembro titular y un alterno de cada uno de los tres sectores involucrados por cada Estado parte del Mercosur.

7. LA RESOLUCION DE LA COMISION PARLAMENTARIA CONJUNTA.

En este proceso que culmina con la adopción de la Declaración Socio Laboral, es importante destacar la Resolución que el 9 de Diciembre de 1998 en la ciudad de Río de Janeiro adoptó la **Comisión Parlamentaria Conjunta**, órgano que a partir del Protocolo de Ouro Preto, forma parte de la institucionalidad del Mercosur. Se decía:

VISTO : Que la Comisión Parlamentaria Conjunta solicitara al Consejo del Mercado Común, la prioridad en el tratamiento de la Carta Social del Mercosur (Rec. N. 14/96)

CONSIDERANDO Que de acuerdo a los antecedentes, como la referida al protocolo firmado por los jefes de Estado recientemente en Ushuaia, sobre el compromiso democrático en el Mercosur, la precedieron sendas Declaraciones, por lo que es de prever que en el futuro la Declaración Socio Laboral se convertirá también en protocolo.

La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur recomienda:

- 1) Sugerir al Consejo del Mercado Común, la aprobación de la Declaración Socio Laboral del Mercosur en la reunión de Río de Janeiro del 10 de Diciembre de 1998, por entender que su contenido permite contemplar las necesidades, principios y derechos en el área del trabajo de los ciudadanos que integren los Estados partes.
- 2) Como está expuesto en la Rec. 14/96, 3/98 de la CPCM y otros antecedentes, seguir avanzando en este sentido con el objeto de lograr la ratificación de un Protocolo Social del Mercosur".

LA SITUACION INSTITUCIONAL VIGENTE.

8. LOS DERECHOS DE LA DECLARACION SOCIO LABORAL.

Los derechos son

A.- Derechos Individuales

No discriminación. Promoción de la igualdad.

Derecho de trabajadores migrantes y fronterizos

Eliminación del trabajo forzoso

Restricción y prohibición del trabajo infantil.

Derecho de los empleadores a organizar y dirigir económica y técnicamente la empresa.

B.-Derechos Colectivos

Libertad de Asociación

Libertad Sindical

Negociación Colectiva

Huelga

Promoción y desarrollo de procedimientos preventivos de conflictos

Fomento del diálogo social

Fomento del Empleo

Protección de desempleados

Formación profesional y desarrollo de recursos humanos

Salud y Seguridad en el Trabajo

Protección de condiciones de trabajo y medio ambiente. (Inspección de Trabajo)

Seguridad Social.

9. LAS INSTITUCIONES SOCIO LABORALES DEL MERCOSUR.

La Declaración Socio Laboral y su órgano de **control y seguimiento, la Comisión Socio Laboral**, pasaban a formar parte de la **institucionalidad de la dimensión social** de la integración, junto a las instancias ya existentes: **Sub Grupo de Trabajo N. 10 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social y el Foro Económico Social del Mercosur**, creados con anterioridad a la declaración Socio Laboral y a su órgano de seguimiento.

Recuérdese que el Tratado de Asunción, prácticamente no contenía referencias a la dimensión social del proceso de integración, salvo expresiones aisladas.

En definitiva, un proceso que había comenzado con el planteo de una carta vinculante y sancionatoria, con naturaleza de tratado, culmina con una declaración **no vinculante, no sancionatoria.**

¿Qué había pasado en esos largos siete años? ¿Qué fue lo que motivó a las centrales sindicales de la región a dar su aval, con condicionamientos, a una declaración de tales características?

Previo a realizar una evaluación de lo actuado, es necesario hacer algunas consideraciones previas, relativas al enfoque de este trabajo.

EVALUACION DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL

10. DERECHO Y REALIDAD.

Es necesario realizar un balance acerca de los órganos socio laborales existentes, esto es: **SGT 10, Comisión Socio Laboral y FES**, y considerando fundamentalmente **la nueva realidad política** existente en los países integrantes del Mercosur, a partir de los años 2002- 2003.

Analizar la importancia de los órganos socio laborales del Mercosur, nos lleva a afirmar que **no basta con el estudio de los aspectos normativos** para llegar a conclusiones más o menos claras, sino que debe existir un continuo **análisis y contraste entre derecho y realidad**, para evitar que, con la simple adopción de declaraciones, ratificaciones de convenios, etc, los países se den por satisfechos en cuanto al cumplimiento de obligaciones contraídas. .

De suceder así, caeríamos en el **simple declaracionismo**, si bien **necesario**, igualmente **insuficiente** si sólo se limita a ello.

Las consecuencias serían el **disimulo** o el **adorno de una realidad**, por demás deteriorada y deprimente existente en la región.

Por otra parte, en nada contribuiría para su modificación.

Resulta ineludible entonces, la exigencia de **cumplimiento** de las obligaciones contraídas por los estados.

En definitiva, al analizar la situación, se trata en nuestro concepto de **hacer cumplir al derecho la función social** que le corresponde, evitando caer en un culto fanático de la legalidad, alejada de la realidad.

11. LA DIMENSION SOCIAL. UN LARGO CAMINO A RECORRER.

Comencemos por ratificar no sólo la expresión precedentemente mencionada, sino otra que expresamos en cada oportunidad que nos toca exponer o escribir respecto de los temas sociales del Mercosur: **la construcción de una agenda social es un largo proceso, plagado de dificultades, que ha comenzado a recorrerse y que avanza, lentamente por cierto, pero avanza.**

Habiendo partido de la reivindicación de la adopción de una Carta Social, prosiguiendo luego por el planteo de un Protocolo Socio Laboral adicional al Tratado de Asunción, terminó en una declaración presidencial no sancionatoria.

12. LA VISION DEL SECTOR SINDICAL

La insatisfacción ante la Declaración Presidencial que se recomendó su sanción al Grupo Mercado Común fue generalizada.

El **Sector sindical** expresó: " *Los miembros trabajadores reafirmaron su punto de vista favorable a un protocolo, de carácter vinculante e integrado al ordenamiento jurídico del Mercosur. No obstante, aunque consideran el contenido y el alcance de la declaración, insuficientes en términos generales, entienden que la propuesta de institución de la comisión de seguimiento contiene avances que permiten seguir concretando la dimensión social del Mercosur. Sobre este aspecto, enfatizaron la necesidad de seguir discutiendo los derechos no contemplados en el*

*instrumento por falta de consenso entre las partes, y de **ampliar su personalidad normativa**"*

Las constancias reflejan claramente que la construcción del espacio social es **dinámica**, lo que permite seguir avanzando hacia la concreción de la dimensión social de la integración. Ello está relacionado con el hecho de que la declaración **es abierta, dinámica y revisable a los dos años** de su aprobación, lo que posibilita aumentar el contenido de la declaración, y ampliar la personalidad normativa de la Comisión Socio Laboral.

Y fundamentalmente, la creación de una **comisión de seguimiento y promoción** de los derechos contenidos en la declaración, de integración **tripartita e igualitaria** entre los tres sectores, se considera de sustancial importancia, siendo en definitiva lo que llevó a las centrales sindicales a formar parte del consenso en cuanto a impulsar la adopción de la declaración.

13. LA VISION EMPRESARIAL

Contrariamente, el **Sector Empresarial** expresó que "*la Comisión Socio Laboral de seguimiento **excede** la naturaleza de una Declaración Presidencial, que deberían ser fijadas por el **SGT 10**, que es el ámbito natural de esa discusión, con oportuna elevación a la aprobación del GMC. Sus atribuciones y responsabilidades deberían estar vinculadas estrictamente a las memorias e iniciativas de los Estados partes"*

Posición muy restrictiva sin duda, aunque cabe reconocer que con el transcurso del tiempo, la posición del sector empresarial, no en todos los casos, ha ido flexibilizándose, lo que ha permitido ciertos avances en el tema.

14. LA VISION GUBERNAMENTAL

Los **sectores gubernamentales**, conjuntamente con los **trabajadores**, en ambos casos de los cuatro países, expresaron que: "*los contenidos analizados de la dimensión social del Mercosur, no deben ser percibidos como un dato definitivo, pero sí como una plataforma mínima de derechos sociales a ser **progresivamente revisada y ampliada** en conformidad con la dinámica del proceso de integración"*

Puede observarse que, al menos de lo que surge en la parte declarativa, los sectores gubernamentales conciben la construcción del espacio social como un proceso de largo alcance, percibiendo los contenidos de la declaración no como algo definitivo, sino como **una plataforma mínima** que en el futuro podrá ser revisada y ampliada, todo ello de acuerdo a la marcha del proceso de integración.

Igualmente cabe consignar, que las representaciones gubernamentales en la Comisión Socio Laboral han mostrado flexibilidad en el tratamiento de las respectivas memorias hasta ahora analizadas, y sobre las medidas a adoptar.

LAS RAZONES DE LA VISION SINDICAL-

15. LAS CRITICAS.

La construcción de un espacio social de la integración es un objetivo fundamental y prioritario de los trabajadores de la región. Así lo han expresado a lo largo de los 13 años de vigencia del Mercosur en consideración a:

*El **fuerte predominio de políticas neoliberales** en la región, que al no considerar el crecimiento económico con justicia social, constituye un poderoso factor de desarmonía que puede poner en peligro la consolidación democrática de la región.

*Ante la acentuación de **enfoques y prácticas netamente economicistas**, se torna necesario establecer una barrera de contención que establezca **derechos que sean invulnerables** ante las políticas que predominan.

*El planteo de "**armonización en el progreso**" que han reivindicado los sectores sindicales, se basa sin duda alguna en la necesidad de mantener y elevar las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores de la región, y de la sociedad toda.

*Tampoco es ajeno a dicho planteo, la necesidad de evitar el "**dumping social**."

Aunque creemos necesario precisar y ratificar lo que manifestábamos en esos años, tomando expresiones de Ermida Uriarte: *"la creación de un instrumento de los derechos sociales, sea carta, protocolo, declaración, etc, responde prioritariamente a principios y objetivos filosóficos, culturales, éticos, políticos, democráticos, que suponen la participación de la sociedad y sus representantes. Posteriormente podrá aparecer el objetivo de evitar el dumping social."*

A lo cual agregamos que pensar que el dumping sea lo primero a considerar, **significa la subordinación de lo social a lo económico**, hecho que rechazamos de plano.

No obstante, es un tema que no puede ser ignorado por su real trascendencia.

16. LA ESTRATEGIA.

Tal cual se ha expresado, desde comienzos del proceso de integración del Mercosur en el año 1991, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Conosur - C.C.S.C.S, que había nacido años antes de ese 1991, criticó profundamente el carácter **netamente economicista** que revestía el Tratado de Asunción, su puesta en práctica y desarrollo.

Paralelamente, la C.C.S.C.S. fue definiendo una estrategia hacia la integración que descansaba en cuatro pilares fundamentales: **la crítica, participación, capacidad de propuesta y negociación**.

Con el correr de los años se fue precisando y aplicando dicha estrategia. ¿Cómo? **Participando y proponiendo** (el proyecto de Carta Social es un ejemplo por demás claro), **negociando** en los diversos ámbitos que se fueron creando: el **Sub Grupo de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**, primero N. 11 y actualmente N. 10, el Foro **Económico Social**, y por supuesto la propia Declaración Presidencial Socio Laboral del Mercosur con su principal herramienta: **la Comisión Socio Laboral**.

LAS HERRAMIENTAS Y AMBITOS DIVERSOS

17. LAS HERRAMIENTAS.

En el proceso de construcción de la dimensión social del Mercosur, existen **herramientas y ámbitos** diversos de estudio y propuestas, en principio **no contradictorios entre sí**.

Entre las primeras mencionamos a **La Carta Social**, (recuérdese el proyecto presentado por la C.C.S.C.S. en Diciembre/93), concretando su propia afirmación de capacidad de propuesta.

De igual forma, los **34 convenios de OIT** que se seleccionaron a efectos de una ratificación conjunta por los cuatro países.

Asimismo la puesta en práctica de **Declaraciones y Pactos Internacionales** adoptados, o el **Protocolo Socio Laboral** que se negoció durante los años 1996-98, la propia **Declaración Socio Laboral** del 10/12/98.

Igualmente la **declaración de Principios fundamentales de la OIT**.

18. LOS AMBITOS.

Respecto de los **ámbitos**, a lo expresado sobre el SGT 10 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social - SGT 10, la Comisión Socio Laboral - C.S.L., agregamos el **Foro Económico y Social - F.E.S.**

El SGT 10 es un ámbito donde las decisiones son de **responsabilidad gubernamental**, aunque en la práctica participan los representantes de empleadores y trabajadores.

En cambio la **Comisión Socio Laboral** es de integración **tripartita e igualitaria**. En el F.E.S, participan empleadores y trabajadores en todos los casos, y otros grupos, dependiendo en este último caso, de cada realidad nacional

Por otra parte, no debe olvidarse la existencia de la **Comisión Parlamentaria Conjunta**, que forma parte de la estructura institucional del Mercosur que sugirió al Consejo Mercado Común la aprobación de la Declaración Presidencial Socio Laboral del Mercosur, afirmando que tal hecho permitía avanzar en el objetivo de la ratificación de un Protocolo Social del Mercosur.

Por último, existe el **Consejo Asesor Laboral** en Aladi - creado como órgano auxiliar mediante la Resolución 171 del 2 de Junio de 1993.

Creemos que la construcción del espacio social regional puede comenzar a concretarse a través de la puesta en práctica de cualquiera de los instrumentos y ámbitos mencionados precedentemente.

Que sea uno u otro dependerá en definitiva, de la relación de fuerzas existentes, de la coyuntura concreta, de la estrategia que se adopte, de los avances de la integración, etc.

Todo lo anterior forma parte de lo que hemos definido: la construcción del espacio social de la integración, **un largo camino a recorrer**,

19. LO TEORICAMENTE POSIBLE. LO POLITICAMENTE VIABLE. DEFICIT DEMOCRATICO DEL MERCOSUR.

Lo cierto es que las centrales sindicales trataron de ir concretando en la medida de lo posible aquella estrategia definida durante los 90, moviéndose en un más que delicado entorno, donde **lo teóricamente deseado no siempre coincidía con lo políticamente viable**, según expresara Ermida Uriarte.

No puede ser ajeno al análisis político de la cuestión, el hecho de que el Mercosur se caracteriza por tener un **gran déficit democrático en su funcionamiento**.

Existe un claro y neto predominio de los Poderes Ejecutivos, que son los que tienen la capacidad de decisión en el proceso de integración.

Muestra de ello es que, no sólo los órganos socio laborales están subordinados al GMC, sino que la propia Comisión Parlamentaria Conjunta **sólo emite recomendaciones** al Grupo Mercado Común o al Consejo Mercado Común que son quienes deciden.

Ello es contradictorio con la propia estructura institucional de los países, que tienen como base constitucional fundamental, **el equilibrio e independencia de los poderes**.

Notoria **preponderancia de los Poderes Ejecutivos**, hecho que los últimos acontecimientos sucedidos, fundamentalmente a partir del primer semestre del año 2001 demuestran palmariamente.

20. SOBERANIA- SUPRANACIONALIDAD.

A lo que debe agregarse para un correcto análisis, el hecho de que un auténtico y efectivo control internacional choca con dos intereses eventualmente contradictorios aunque no insalvables: **la preservación de las soberanías nacionales** por un lado, real preocupación de los estados en definitiva, y las **consideraciones supranacionales** por otro. Un aspecto que ha dificultado notoriamente el tratamiento del problema y sobre el cual profundizaremos en el punto 39 de este trabajo.

LA SITUACIÓN ACTUAL.

21. ANALISIS DEL SGT 10 Y LA COMISION SOCIO LABORAL

Analizaremos la situación de los **dos órganos** con participación del gobierno además de los empleadores y trabajadores. Dejaremos para otra oportunidad el tema referido al FES, en el que participan empleadores, trabajadores y otros grupos diversos, no así los gobiernos.

SOBRE LA DECLARACIÓN SOCIO LABORAL.

22. A más de 4 años de la Declaración Presidencial Socio Laboral del Mercosur, ¿cuáles han sido los avances, si es que los hubo, o los retrocesos?

Como en todo análisis del grado de cumplimiento de una norma adoptada, insistimos en el **contraste del mundo jurídico - declarativo, con la realidad**. Ello nos permitirá detectar avances, retrocesos, conquistas, derrotas, dificultades, y lo que es más importante, poder visualizar si la norma creada, la declaración presidencial en este caso, **ha cumplido o está comenzando a cumplir con los objetivos propuestos** o con alguno de ellos, o si simplemente ha servido para que exista una declaración más, como tantas, que embellece una realidad social regional de por sí sumamente injusta y deprimente.

Pues bien. Este Instrumento y su órgano de **control y seguimiento, y promocional**, la Comisión Socio Laboral, ciertamente inédito en los procesos de integración, de naturaleza auxiliar del Grupo Mercado Común, el primero de naturaleza tripartita e igualitaria **que ha sido institucionalizado en el Mercosur**, está funcionando y está siendo mirado con mucha atención en otras regiones, latinoamericanas y europeas, fundamentalmente por su naturaleza e integración.

EL 5 de Mayo y 7 de Diciembre del 2000 respectivamente, se sancionaron el reglamento general de funcionamiento de la Comisión Socio Laboral Regional y el de las Comisiones Nacionales, subordinadas institucionalmente a aquella.

23. INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO.

Confirmando su naturaleza tripartita e igualitaria, aunque dependiente del GMC, la reglamentación general ha dispuesto que la **presidencia sea rotativa**, lo que en la práctica significa que cualquiera de los tres sectores puede desempeñar la misma en cualquiera de los cuatro países.

Las notas más salientes de la integración y funcionamiento de la C.S.L son su composición por **doce miembros**, uno por cada sector de cada uno de los cuatro países, reuniéndose ordinariamente **dos veces al año**, existiendo posibilidades de convocatorias a reuniones extraordinarias, para lo cual se exige determinadas condiciones y mayorías.

El quórum de funcionamiento es de 7 miembros como mínimo, número en el cual deben estar necesariamente representados por lo menos **dos delegados por cada sector**.

24. LA POSIBILIDAD DE VETO.

El uso del veto a través del mecanismo del consenso ficto, surge de lo que dispone el art. 19 del Reglamento de la Comisión Socio Laboral Regional que establece el consenso de 12 votos para las decisiones, *a razón de un voto por Estado parte y sector, los que tendrán 15 días para presentar sus objeciones totales o parciales cuando no concurren.. No habiendo manifestación en ese plazo, la Comisión considerará el texto acordado en la reunión como adoptado por consenso de los tres sectores.*

Ello ha generado algunos problemas en alguna oportunidad, ante la ausencia de las delegaciones empresariales de Argentina y Uruguay.

La posibilidad de veto se concretó por primera y única vez en la reunión de Asunción - Paraguay en el mes de Mayo/2001 ante la no presencia de las delegaciones empresariales de Argentina y Uruguay, las que vetaron las decisiones que se adoptaron en la referida reunión.

25. ATRIBUCIONES.

Entre las atribuciones más destacadas figuran las de examinar, canalizar y comentar las memorias que **los estados parte elaboran**, debiendo ser **consultados** los empleadores y trabajadores.

Existe un cronograma aprobado con fechas precisas para el análisis y aprobación de las memorias.

Las mismas deben contener el estado de situación legal, institucional y práctica de cada uno de los derechos acordados en la declaración, como así también las alteraciones en la legislación y prácticas que vayan ocurriendo.

De igual forma, los avances y dificultades que se advierten en el objetivo de promoción y desarrollo de los derechos contenidos en la declaración.

Otras atribuciones de la C.S.L. son: formular planes, programas de acción, realizar recomendaciones, examinar dudas, evacuar consultas, realizar observaciones, elaborar su propio reglamento y el de las secciones nacionales.

26. ALGUNOS TEMAS ANALIZADOS.

A lo largo de las diversas reuniones celebradas desde el año 2000, se destacan algunas resoluciones elevadas al Grupo Mercado Común referidas a:

a) Al cumplimiento del principio de **igualdad de oportunidades y trato entre mujeres y hombres**, y además exhortando para que se adopten y profundicen la aplicación de indicadores de género.

b) A la **formación profesional**, a efectos de que se construya una visión sistemática de la misma con participación de las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores.

* Al **trabajo infantil**, recomendando a los estados partes para que diseñen o fortalezcan, según los casos, los Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del trabajo infantil.

27. ASUNCION- MAYO DE 2003.

En la última reunión celebrada en Asunción en el mes de Mayo/2003, se adoptaron importantes resoluciones respecto de la **libre circulación de trabajadores y de fomento de empleo**.

En el primer caso, se realizaron adelantos en el análisis hacia la armonización de la normativa y requisitos para facilitar la libre circulación.

En el segundo, se resolvió, acorde con la gravísima situación por la que atraviesan los países del Mercosur, solicitarle al GMC que recomendara a los estados partes, a que se mantuviera como **prioridad temática la cuestión del empleo**, en todas las instancias institucionales del Mercosur que tuvieran que ver con el mismo, y por supuesto, en los órganos auxiliares del GMC.

A la vez se decidió pedir que se aprobara una **Conferencia Regional de Empleo** a realizarse el 26 de Marzo de 2004, oportunidad del 13er aniversario del Tratado de Asunción.

SOBRE EL SUB GRUPO DE TRABAJO N. 10

28. Del SGT 10 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, órgano en el que jurídicamente deciden los gobiernos, con participación en los hechos de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, **han surgido los instrumentos sociales y laborales** que se han adoptado en el Mercosur: el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, hoy a la espera de su ratificación por Paraguay; la creación del Observatorio de Empleo; resoluciones respecto del trabajo infantil y fronterizo y el fomento del empleo; recomendaciones sobre Salud y Seguridad en el Trabajo. Y por supuesto la propia Declaración Presidencial Socio Laboral del Mercosur, con su principal herramienta: **la Comisión Socio Laboral**.

29. LAS DIFICULTADES DE FUNCIONAMIENTO DEL SGT 10 y COMISION SOCIO LABORAL

a)Es indudable que se detectan en estos dos órganos socio laborales, múltiples problemas, consecuencia de **carencias internas** de funcionamiento, como también los que se originan como consecuencia del **momento político muy especial que vive la región**.

Es claro que el SGT 10 es el órgano por excelencia, en el cual se discuten los temas sociales, habiendo sido el generador de los productos sociales existentes.

b)**Existen deficiencias** en el funcionamiento del SGT 10: *"Hay tareas que se arrastran por tiempo indefinido" y por otra parte, se discuten todos los temas y todos a la vez, lo cual atenta contra su mejor eficacia*" ha dicho el Dr. Hugo Barreto, asesor sindical uruguayo.

Cabe constatar además, que tanto el SGT 10 y la Comisión Socio Laboral *"se han mostrado poco atentos a la aplicación de las resoluciones y otros actos del Grupo Mercado Común sobre la materia laboral, perdiendo éstas su fuerza normativa y política"*

Existe falta de seguimiento adecuado de las resoluciones, lo que redundo en ineficacia o no aplicabilidad de las mismas.

Ni el propio SGT 10 cumple con sus resoluciones en múltiples oportunidades.

30. PROCEDIMIENTOS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL.

Si *"Hay tareas que se arrastran por tiempo indefinido" y por otra parte, se discuten todos los temas y todos a la vez*", surge claramente la necesidad, relevante, de **establecer procedimientos para el seguimiento y control** de lo que se resuelve

en ambos órganos, el SGT 10 prioritariamente. En definitiva, se trata del **autocontrol de sus propias resoluciones**.

31. REGLAMENTACION DEL SGT 10

Creemos que debe precisarse la forma de funcionamiento del SGT 10, **reglamentándolo**, definiendo roles, perfiles, competencias, optimizando los recursos disponibles.

Es necesario insistir en que el **plenario del SGT 10** es el órgano **políticamente más importante**, de donde deben partir las directivas a las cuales se deben ajustar las comisiones temáticas.

Cabe precisar que en el caso de la Comisión Socio Laboral, ya existe un procedimiento específico, existiendo necesidad de precisar su alcance y aplicarlo.

32. ARTICULACION. TRANSVERSALIDAD.

Resulta imprescindible **articular** no sólo desde el punto de vista **temático**, sino **institucionalmente** entre los diversos órganos, a efectos de lograr una mejor eficacia en la actuación.

A lo cual debe agregarse la **transversalidad** de los temas, esto es, que los mismos sean analizados **armónicamente en todos los foros**.

33. LOS MINISTERIOS DE TRABAJO.

Coherente con lo anterior, los **Ministerios de Trabajo** deben jugar un papel más activo y relevante. Lo cual llevaría no sólo a que asuman su verdadero rol, sino que desempeñaran una función **articuladora y de relacionamiento**, favoreciendo con ello la transversalidad en los organismos socio laborales del Mercosur.

A lo cual agregamos que favorecería un mejor **relacionamiento y acceso** al Grupo Mercado Común, hecho absolutamente necesario para que este organismo analice los temas sociales con la debida importancia, lo cual podría sintetizarse en una **verdadera socialización del GMC**.

34. LA IMPRESCINDIBLE DIFUSIÓN.

Sin duda que la difusión de la institucionalidad socio laboral del Mercosur, sus funciones, resoluciones, roles, perfiles, temas tratados, etc. contribuiría a la mayor eficacia de su función.

Lo cierto que hoy, el proceso de integración es visualizado sólo desde el punto de vista **económico, financiero y comercial**, acorde con las políticas predominantes, a las cuales nos hemos referido críticamente.

Es esencial **hacer conocer** a las sociedades de la región, la dimensión social del Mercosur.

35. REESTRUCTURACION.

Respecto de una posible reestructura de los foros sociales laborales, sostenemos que debe implantarse la discusión. No hay porqué temerle.

No obstante opinamos, que previa o quizás paralelamente a dicho debate, debe lograrse el mejoramiento del funcionamiento de los órganos, aplicando sus propias resoluciones, estableciendo claros procedimientos de seguimiento, articulando entre ellos. Lo contrario podría inducir a errores en el análisis del tema.

36. CONCLUSIONES. EL FUTURO.

Han surgido elementos que permiten expresar que podrían producirse ciertos cambios en el futuro. **La prioridad temática otorgada al empleo** y la organización

de una **Conferencia Regional de Empleo**, resoluciones sobre la formación profesional, salud y seguridad en el trabajo, trabajo infantil, etc., a lo que se agrega una positiva discusión realizada en la reunión conjunta del SGT 10 con la Comisión Socio Laboral el día 21 de Mayo de 2003, oportunidad en la que se analizaron problemas existentes, nos llevan a realizar dicha afirmación.

Y no es ajeno a ello, insistimos, **el especial momento político** que vive la región, que constituye un dato auspicioso.

37. DESAFIOS.

Un futuro **cargado de desafíos**. La forma de encararlos y la superación de los mismos, dependerá de las propias estructuras sindicales y de las estrategias que la C.C.S.C.S. vaya delineando a tales efectos.

Entre los desafíos figura la necesidad de enfrentar enormes problemas de naturaleza **técnica**.

Sin duda que las centrales sindicales deberán actuar con **la firmeza y el equilibrio** imprescindible, buscando solucionar los problemas emergentes de la forma más favorable para el espacio social de la región en el proceso integrador, y esencialmente para concretar en toda su dimensión **la potencialidad que tiene la Comisión Socio Laboral**, por ejemplo.

Ratificamos lo que hemos expresado a lo largo de este trabajo: **existen herramientas múltiples que pueden ser trascendentes** para la construcción y desarrollo sostenido de la dimensión social del Mercosur. **No sólo la Comisión Socio Laboral**.

Todo dependerá principalmente de la forma de encarar el futuro por parte de aquellos que tienen la principal motivación para desarrollar el espacio social regional: los trabajadores organizados.

38. DESAFIOS TECNICOS-POLITICOS.

Las organizaciones sindicales y la C.C.S.C.S deberían apuntar a la **creación y desarrollo** de infraestructuras imprescindibles, y/o profundizando las que existen, desde el punto de **vista político, sindical, institucional y técnico**. Gran desafío entonces. Que no se enfrenta con "voluntarismos" solamente.

Recuérdese que existen dificultades en las organizaciones sindicales para insertar el tema dentro de sus respectivas internas. Cuanto más en la sociedad.

39. ENFOQUES NACIONALES. SUPRANACIONALES. SECTORIALES.

Resulta imprescindible los **enfoques y análisis nacionales, junto a los regionales y sectoriales**.

La experiencia en la materia nos muestra que el sistema de control, la naturaleza jurídica del instrumento a adoptar y de sus normas, son de los temas más urticantes y por lo tanto difíciles de encarar, y se constituyen en verdaderos condicionamientos para la eficacia jurídica y las posibilidades de aplicación efectiva del instrumento que se adopte.

De ahí las dificultades que surgieron muy claramente en todas las etapas de negociación, fundamentalmente por el enfrentamiento entre los dos grandes países del Mercosur respecto del tema.

Ello constituye un reto por demás importante, ya que *"un auténtico y efectivo control internacional choca con dos intereses realmente contradictorios, no insalvables obviamente: la preservación de las soberanías nacionales por un lado, real*

*preocupación de los estados en definitiva, y las **consideraciones supranacionales** por otro.*

La **subordinación jerárquica de las Comisiones Nacionales** de la Comisión Socio Laboral respecto de la regional, es un adelanto.

Y ello resulta lógico si consideramos que el centro de la integración es el Mercosur, y no lo nacional, razón por la cual debe dotarse de la **máxima jerarquía a la Comisión Regional.**

Lo cual no significa que las **culturas y prácticas nacionales** sean iguales. Existen particularidades que deben respetarse.

De no ser así, podríamos asistir a frustraciones en cuanto al funcionamiento de la comisión. Un ejemplo en tal sentido, es la diferente forma de definir la integración de las representaciones nacionales por parte de los sectores sociales..

Si bien debe existir **cierta desconcentración** de las instancias nacionales, no podría ser de tal grado que termine desvirtuando la **máxima jerarquía** que debe tener la comisión regional. Insistimos : el **punto central es el Mercosur** y no lo nacional.

40. INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA. RECURSOS.

Sindicalismo, gobiernos y empresarios enfrentan el desafío de construir la **infraestructura administrativa** necesaria para el cumplimiento de los objetivos trazados.

Tema estrechamente relacionado con lo que dispone el art. 4to, inciso h del Reglamento de la C.S.L.: *"la comisión definirá y administrará los ingresos y egresos que le correspondan"*

Sólo con buena voluntad no se puede llevar adelante la tarea. Al menos si se quiere ser eficaz.

No parece razonable que la comisión no tenga un **régimen presupuestal definido**, si es que se le pretende otorgar la importancia a los objetivos definidos. Por lo tanto deberían adoptarse medidas en tal sentido.

Por otra parte es imprescindible que la comisión **cuenta con una sede administrativa permanente.**

En principio y hasta la fecha ha sido entendido así por casi todos los sectores. En efecto, del acta de Asunción del día 11 de Mayo de 1999 surge lo siguiente": *Con respecto a la secretaría administrativa de la Comisión Socio Laboral Regional, las delegaciones empresariales de Argentina y Brasil propusieron que la misma tuviera su sede permanente en Montevideo, en el ámbito de la Secretaría Administrativa del Mercosur. El sector gubernamental del Uruguay se ofreció a realizar las gestiones pertinentes a tales efectos y comprometió - en su caso - el apoyo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los representantes sindicales, el sector gubernamental de Paraguay y el sector empleador de Uruguay apoyaron tal propuesta.*

El sector gubernamental de Brasil tomó conocimiento de la propuesta y hará las consultas correspondientes.

El sector gubernamental y sindical de Argentina comparte esta propuesta, dejando expresa constancia de que la misma no significa aceptar como sede permanente de todas las reuniones a Uruguay"

Indudablemente la existencia de una **sede administrativa permanente**, no es contradictoria con **estructuras administrativas coyunturales o temporarias** que puedan existir en las diversas sedes donde se vayan realizando las reuniones de la comisión.

41. LA DESINFORMACION

Es indudable que se está ante una **nueva etapa**. De aquí en más, habrá que **poner a prueba la declaración misma** y verificar si se cumplen o no los objetivos de su creación.

Hasta ahora, se ha tratado de un trabajo **fundamentalmente técnico, casi en las sombras**. Habrá que **difundir exhaustivamente** la declaración. Sólo así se podrá responder a la pregunta que se formulan los trabajadores y los ciudadanos de la región, alejados de las estructuras donde se discuten estos temas: ¿para qué sirve el Mercosur? ¿Y la Declaración Socio Laboral?, ¿de qué forma puedo ampararme a la misma, si es que puedo?.

Para ello resulta prioritario, entre otras cosas, **romper el cerco de desinformación** en el que se han desarrollado hasta el momento los temas socio laborales.

Debería analizarse en profundidad la experiencia del Nafta, en el sentido del uso de la publicidad y presión pública en las audiencias que se realizan según el Acuerdo de Cooperación Laboral del TLC. Ello contribuye sin duda al conocimiento por parte de la sociedad del tema en cuestión

42. DESARROLLO DE LA DECLARACION SOCIO LABORAL

Otro aspecto que resultará de suma importancia es la **jerarquización y posterior desarrollo en consecuencia**, de la Declaración Presidencial Socio Laboral del Mercosur, para lo cual contribuiría, entre otras posibilidades, adoptar **sub declaraciones acerca de determinados derechos**, tal cual se negocia en el Sub Grupo N: 10 de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, referido a los derechos a la formación profesional y salud y seguridad en el Trabajo.

Indudablemente es una vía compleja, plagada de dificultades políticas.

SINTESIS DE PROPUESTAS.

43. *Reglamentar el SGT 10.

*El plenario del SGT 10 es el órgano políticamente más importante, debiéndose actuar en consecuencia.

*Deben establecerse procedimientos para el seguimiento y control de lo que se resuelve, en el SGT 10 prioritariamente, esto es: autocontrol de sus propias resoluciones.

*Debe precisarse el alcance y aplicar el procedimiento de seguimiento específico de la Comisión Socio Laboral

*Articulación temática e institucional. A lo cual debe agregarse la **transversalidad** de los temas.

*Los Ministerios de Trabajo deben jugar su rol articulador y de relacionamiento, favoreciendo la transversalidad. Ello contribuiría a un mejor **relacionamiento** y acceso al Grupo Mercado Común.

*Debe propenderse a una **mayor difusión** respecto del funcionamiento de los órganos socio laborales.

*Previo a una posible redefinición de los foros sociales laborales, sin rehuir la discusión, debe propenderse al mejoramiento de funcionamiento.

*La C.C.S.C.S, las centrales sindicales y los trabajadores de la región deberán **confrontar permanentemente derecho con realidad**.

*Las organizaciones sindicales no sólo tienen un **desafío político** por delante, sino **técnico** y deberán adoptar medidas para encarar debidamente complicadas negociaciones.

*Es importante el desarrollo no sólo de **enfoque nacionales, sino regionales y sectoriales.**

*Es necesario **dotar de recursos** y de la imprescindible infraestructura administrativa para el desarrollo de los órganos sociales y laborales.

Dr. Jorge R. Bruni - Asesor de la Central de Trabajadores de Uruguay-
PIT - CNT

(1) Dr. Hector Recalde, asesor en la época de la CGT de Argentina, en oportunidad de la reunión técnica celebrada en Buenos Aires el 6/12/93

(2) Gerardo Von Potobsky, ex jefe del Servicio de Libertad Sindical y de aplicación de Convenios y Recomendaciones del Departamento de Normas Internacionales de la OIT, en la misma oportunidad mencionada precedentemente.

ANEXO.

ENUMERACION SINTETICA DE ALGUNOS ASPECTOS PARA EL ESTUDIO DE LA EFICACIA JURIDICA DE LA DECLARACION SOCIO LABORAL

Sólo se trata de una simple enumeración de temas y no desarrollo de los mismos, lo que se realizará en otra oportunidad.

1. La síntesis histórica que hemos expuesto en el inicio de este documento, nos ilustra acerca de la posición que sostuvieron y sostienen las centrales sindicales y la C.C.S.C.S, respecto de la sanción de una **Carta Social**, con estrictos mecanismos de control que posibilite adoptar sanciones ante las infracciones de los derechos contenidos en la declaración.

Igualmente fue esa la intención, al negociar el posteriormente frustrado **Protocolo Socio Laboral**.

El preámbulo del proyecto de Carta Social que presentó la C.C.S.C.S. en 12/1993 a los presidentes, **constituye un profundo enfoque, referente político y doctrinario** hacia el futuro.

Es un debate que tarde o temprano se instalará.

Simplemente a título enumerativo, no agotando las posibilidades argumentales, en los numerales siguientes mencionamos algunos aspectos que hacen a la cuestión.

2.- Si bien se trata de una declaración, el preámbulo de la misma, contiene referencias a la **progresividad** de los derechos laborales y sociales, y a la **interdependencia** de los diversos tratados, reivindicados desde 1993 por la C.C.S.C.S.

Se proclama por ejemplo, que los principios y derechos en el área laboral lo son *“sin perjuicio de otros que la práctica nacional o internacional de los Estados parte hayan instaurado o vayan a instaurar”*

De igual forma se dice que los Estados parte *“están comprometidos con las declaraciones, pactos y protocolos y otros tratados que integran el patrimonio jurídico de la humanidad”*

Resulta ilustrativo **la comparación** de los Considerandos de la Declaración Socio Laboral con lo que decía la C.C.S.C.S. a fines de 1993 en el preámbulo de su proyecto. Evidentemente existen similitudes.

3.- El art. 20 de la Declaración Socio Laboral establece el carácter **no sancionatorio** de la misma.

A la vez el art. 25 expresa que *“los mecanismos de seguimiento, (es decir la C.S.L) no podrán invocarse ni utilizarse para otros fines que no estén en ellos previstos, vedada, en particular su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras.”*

¿Cuáles son los alcances de la exclusión que establecen los arts. 20 y 25 de la Declaración Socio Laboral?

La supresión del mecanismo de solución de controversias y la desvinculación de los aspectos comerciales internacionales, ¿refiere también a los derechos laborales y sociales que ya son obligatorios como consecuencia de otros documentos tales como pactos, declaraciones, etc.?

4. ¿Cómo juega el llamado **bloque de constitucionalidad**, lo que en el derecho uruguayo queda expuesto mediante los arts. 72 y 332 de su constitución?

El primero de ellos dice que *“La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”*

El art. 332 expresa: *“Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas.”*

¿Podría sostenerse entonces que los derechos y principios proclamados en la declaración presidencial forman parte del derecho uruguayo en función de lo que disponen los arts. 72 y 332 de nuestra constitución?

5. El llamado jus Cogens, esto es: *“El cuerpo de derechos humanos básicos que constituyen el orden público internacional, más allá de todo reconocimiento, ratificación o recepción por los ordenamientos jurídicos nacionales”* nos lleva a la idea de que **los derechos humanos son un patrimonio jurídico de la humanidad**, constituyendo un orden Público Internacional, de lo cual son ejemplos elocuentes: La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU en París en 1948; la Declaración de Principios de OIT de 1998; la Declaración Americana de 1948; los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, en ambos casos de Las Naciones Unidas de 1966, ratificados por nuestro país mediante la ley 13751.

Destacamos: **Orden Público Internacional más allá de reconocimiento, ratificación o recepción por los ordenamientos jurídicos nacionales.**

6. ¿No están acaso los estados comprometidos con las declaraciones, pactos, protocolos, tratados, etc.? **¿Puede fomentarse la irresponsabilidad de los estados respecto de lo que firman?**

En definitiva, no por el simple hecho de ser una declaración, los estados pueden dejar de cumplirla.

7. Por otra parte, debe recordarse que la aplicabilidad y eficacia de la Declaración Socio Laboral no se circunscribe a la Comisión Socio Laboral, ya que **nada impide que el resto de la declaración pueda ser recepcionada por los tribunales**, como ha sucedido en la justicia de Argentina, en Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

8. Como se podrá apreciar, los puntos mencionados precedentemente forman parte de un más que **complejo problema técnico**, que es necesario encarar y desarrollar. Lo que constituye uno de los desafíos entonces para la C.C.S.C.S. Y decimos expresamente coordinadora, porque en este aspecto de la cuestión **sólo servirá el análisis regional del tema.**

Limitarlo a lo estrictamente nacional, será una considerable pérdida de tiempo y archivo del tema.

Lo cual nos lleva al imprescindible mejoramiento de la **articulación internacional** de las centrales sindicales, esto es, de la propia coordinadora.

9. Si bien es exacto que la Declaración Presidencial Socio Laboral del Mercosur no tiene naturaleza sancionatoria, no podemos ignorar que un acto político de tal

carácter emitido por los jefes de Estado de los cuatro países, reviste una **clara importancia, no sólo política sino moral**, que permite encarar desarrollos más profundos en el futuro.

Recordamos en tal sentido, que la **Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático** en el Mercosur adoptada en **Las Leñas**, los días 26 y 27 de Julio de 1992, ratificada y ampliada por otra Declaración Presidencial del 25/6/96 en **Potrero de Los Funes - Provincia de San Luis - Argentina**, fue finalmente transformada en el **Protocolo de Ushuaia**.

En la declaración de Potrero de Los Funes se expresa que "*la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Declaración de los Estados Partes del Mercosur y de la República de Bolivia y Chile,*

Igualmente a **Declaración Presidencial** del Mercosur, Bolivia y Chile, sobre **Malvinas**, de fecha 25/6/96. En ella los jefes de estado dan su "*respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía referida a la cuestión de las Islas Malvinas, y recuerdan el interés hemisférico en que la prolongada disputa alcance una...pronta solución...*"

10. Resulta interesante transcribir lo que el Grupo Ad Hoc de Asuntos Institucionales sobre la Dimensión Socio Laboral del Mercosur recomendaba al GMC ante consulta de este último: "*Este grupo ad hoc estima que debe tenerse en cuenta que toda evaluación que constate incumplimiento del instrumento que se adopte, aunque no sea directa y materialmente sancionatoria, puede resultar en una sanción moral para el Estado involucrado*"

11. Conviene destacar asimismo, que pudo ser una declaración de los Ministros de Trabajo, como las hay muchas. Se prefirió sin embargo, una declaración de los Jefes de Estado.

Por otra parte, la Comisión Parlamentaria Conjunta había manifestado el 9 de Diciembre de 1998 que "*De acuerdo a los Antecedentes, como la referida al protocolo firmado por los jefes de Estado recientemente en Ushuaia sobre el compromiso democrático en el Mercosur, la precedieron sendas declaraciones, por lo que es de prever que en el futuro la Declaración Socio Laboral se convertirá también en protocolo*"

Como se aprecia, las declaraciones presidenciales han referido a temas de indudable trascendencia. Interés hemisférico se expresa en la última.

Dr. Jorge R. Bruni.