



# **Libre Comercio y políticas sociales en las áreas de integración: La experiencia del Mercosur**

*Juan Raso Delgue\**

---

## **Resumen**

El Tratado del Mercosur, suscrito en Asunción el 26 de marzo de 1991, fue la respuesta regional al nuevo orden económico mundial nacido en la década de los '90. El ambicioso proyecto naufragó en el acentuado nacionalismo de los Estados miembros: hoy el Mercosur aparece más como un "conglomerado" de Estados, que como una verdadera área de integración. Este estudio trata de demostrar como - pese a los propósitos iniciales - no se ha avanzado en temas centrales como las asimetrías laborales, la libre circulación de los trabajadores, el crecimiento del empleo, la unificación de la educación como factor de integración. Los nuevos gobiernos, pese a sus orientaciones políticas comunes, han acentuado en el plano regional sus tradicionales diferencias.

**Palabras clave:** Mercosur, integración, libre comercio, políticas sociales y asimetrías.

---

\* Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. E-mail: [juanraso@redfacil.com.uy](mailto:juanraso@redfacil.com.uy)

## Free Commerce and Social Policies in the Areas of Integration: The Mercosur Experience

---

### Abstract

The Mercosur Treaty, signed in Asunción on March 26th 1991, was the regional answer to a new economic order born in the '90s. This ambitious project failed because of the marked nationalism of the State members: nowadays Mercosur seems to be more a conglomerate (combination) of States, than a real area of integration. This paper tries to explain how, in spite of the initial purpose, it has been impossible to advance in the main issues such as labor asymmetries, free movement of workers, employment growth, and educational standardization as integration factors. New governments, even if they have common political tendencies, maintain their traditional differences on a regional level.

**Key words:** Mercosur, integration, free commerce, social policies and asymmetries.

### 1. Introducción

El 26 de marzo de 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción, que sería el instrumento constitutivo del área de libre comercio conocida como MERCOSUR. Esta área de integración nace en un contexto en el que se va afirmando la economía de mercado. La idea inicial es precisamente la de constituir un mercado común, a través de una unión aduanera y una zona de libre comercio, como bien lo indica su nombre: Mercado Común del Sur.

Por lo tanto este Tratado se inscribe en espacios en los que crecen y se afirman el neoliberalismo como ideología dominante y la globalización como expresión de una nueva etapa de la economía. El Mercosur no es más que la respuesta regional a un nuevo orden económico mundial, que promueve la superación de las barreras nacionales y la internacionalización de las economías. En palabras de Cook, el Mercosur es una expresión típica de lo que podemos hoy llamar "el planeta de los años '90" (Cook, 2005).

Los ambiciosos propósitos iniciales naufragaron en el acentuado nacionalismo de los Estados miembros, muy atentos a defender sus ventajas y poco dispuestos a asumir las cargas que les imponía el Tratado. La conse-

cuencia natural fue la firma el 17 de diciembre de 1994 del Protocolo de Ouro Preto que dio cuenta de la imposibilidad de cumplir con el cronograma originariamente establecido y dibujó la estructura actual del Mercosur.

Podemos por lo tanto concluir en esta breve introducción que hoy el Mercosur puede ser considerado una moderada zona de libre comercio en su interior (con un arancel intrarregional del 0%, pero con numerosas excepciones), y una unión aduanera hacia terceros países (con un arancel externo común diferencial, que oscila entre el 0 y el 20%, también con excepciones) (Ermiida Uriarte, 1993). Como expresaremos más adelante, nuestra opinión con relación al Mercosur es crítica, porque este proyecto de integración se ha sustentado sobre criterios preponderantemente economicistas, empantanándose además en confrontaciones diversas entre los Estados miembros, que no han logrado elaborar una estrategia común de área. Es por eso que no debe sorprender cuando se expresa que el Mercosur más que una verdadera expresión de integración, parece ser un conglomerado de Estados, que tienen en común la cercanía geográfica.

## **2. Los diversos “planos” del Mercosur**

Al analizar las dimensiones económica y social del Mercosur, es posible focalizar una serie de planos o niveles, a los que nos referiremos a continuación. Básicamente individuamos cuatro planos:

### **A. El plano de las formas**

Nos referimos a la elaboración de documentos y a la construcción de una estructura formal, que nada tiene que envidiar a los modelos más avanzados de integración.

La estructura está básicamente constituida por el Consejo Mercado Común (órgano superior, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía de los Estados parte), el Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo integrado por representantes de los gobiernos), la Secretaría Técnica (órgano operativo con sede fija en Montevideo), la Comisión Parlamentaria Conjunta (órgano representativo de los Parlamentos de los Estados), el Foro Consultivo Económico Social (órgano de representación de los sectores económicos y sociales, sin participación gubernamental) y una serie de grupos y subgrupos con participación de los actores sociales.

La actividad de la Secretaría Técnica es intensa y no solo se limita a los aspectos económicos, sino que promueve también investigaciones y diagnósticos de área a través de la contratación de consultores especializados.

#### B. El plano de la interacción entre los Estados

Pese a su estructura burocrática no menor, las relaciones entre los Estados parecen estar pautadas más por la hostilidad que por la cooperación; más por el recelo que por la apertura. Falta – como adelantáramos – una verdadera “*afectio societatis*”, lo cual se proyecta en la inexistencia de un frente único y común ante los demás Estados del continente y del mundo.

#### C. El plano de los actores sociales

Pese a los defectos apuntados (alto nivel formal y escasa voluntad de integración real), algunos actores – organizaciones de trabajadores y empleadores y Ministerios de Trabajo – han demostrado una gran voluntad de debatir problemas comunes en los diversos foros promovidos en el ámbito del Mercosur. Los trabajadores han buscado los propios consensos a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, los empleadores han promovido estrategias ofensivas más que defensivas, los Ministerios de Trabajo han intervenido en la discusión de los temas sociales, aunque con el condicionamiento político de los respectivos Gobiernos.

#### D. El plano de las “personas”

Finalmente hacemos referencia a este último nivel, caracterizado por la actitud de la opinión pública de los distintos países miembros. En las poblaciones del área se detecta en general desinterés, descreimiento en la acción y las posibles ventajas que puede otorgar el tratado. En la conciencia colectiva marcada por la experiencia de los últimos años, se reiteran algunas ideas comunes: el Mercosur destruye empleos; no hay buena fe en las políticas comunitarias de los Estados; las barreras aduaneras son sustituidas por barreras burocráticas y financieras; el Mercosur “es tema del Ministerio de Relaciones Exteriores”; el Mercosur es un plan de integración, que “no tiene dientes”.

### 3. La dimensión socio-laboral del Mercosur

¿En este contexto donde se coloca la dimensión socio-laboral del Mercosur?

El Mercosur nace y se expande a partir de una concepción mercantilista de la integración, como se evidencia en su documento constitutivo, donde se omitió toda consideración a las cuestiones sociales: la única referencia sobre la problemática social y laboral aparece esbozada en uno de los *Considerandos* del Preámbulo, en el que se expresa el propósito de obtener “el progreso económico con justicia social” (Babace, 1998: 132). De todos modos, es evidente que el Mercosur - como otros fenómenos de integración en el continente americano - “tropieza” necesariamente con la cuestión social. Como ha señalado Ferreira, todos los “aspectos relacionados con la producción, la mano de obra y la modificación de los perfiles de cualificación, inci-

den grandemente en los procesos de integración; que si bien originalmente centrados en los aspectos económicos y comerciales, han debido permearse frente a estas realidades e introducir dentro de sus objetivos - tarde o temprano - el aspecto social, y fundamentalmente la cuestión laboral" (Ferreira, 2003). Entre las causas de esta necesidad de incluir la visión social, la autora señala: a) la modificación de los procesos y relaciones de producción y de trabajo; b) el impacto en la circulación de bienes y servicios; c) la consolidación de la sociedad del conocimiento; d) la influencia de las empresas transnacionales (Ferreira, *idem*).

El primer reconocimiento de un espacio social, se producirá a los pocos meses de la aprobación del Tratado a través de la Declaración de los Ministros de Trabajo del Mercosur de 9 de mayo de 1991. A ella seguirán la creación de un subgrupo tripartito de trabajo sobre temas laborales, la previsión en el Protocolo de Ouro Preto de la instalación de un Foro Consultivo Económico Social (Ermida Uriarte, 1996) y finalmente la Declaración Socio-Laboral del Mercosur suscrita en Rio de Janeiro el 10 diciembre de 1998.

La influencia de los acuerdos complementarios del NAFTA y de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT es notoria en la Declaración Sociolaboral del Mercosur. En ella se establecen una serie de derechos y un plan de acción que deberá guiar a los respectivos gobiernos. Con relación a los derechos, se reconocen derechos individuales (no discriminación, prohibición del trabajo forzoso, regulación de las migraciones, prohibición del trabajo infantil; protección de la salud y de las condiciones de trabajo, promoción de la seguridad social) y colectivos (libertad de asociación, libertad sindical, huelga y negociación colectiva). Entre los primeros se destaca el infrecuente reconocimiento del derecho de los empleadores a organizar económica y técnicamente la empresa. Con respecto al plan de acción, se establecen la promoción del diálogo social y la protección contra el desempleo. La Declaración, como su similar de la OIT de 1998, no prevé sanciones en caso de incumplimiento, por lo cual la observancia de la misma depende en gran medida de la voluntad política de cada Estados.

Se instituye además la Comisión Socio Laboral con el cometido de efectuar el seguimiento de la efectiva observancia de sus normas y redactar memorias (habiéndose ya elaborado a la fecha memorias sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres, formación profesional, libre circulación de trabajadores, empleo).

Finalmente hay que destacar como concreción alcanzada en la esfera socio laboral la ratificación por parte de los cuatro países miembros del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social. Este documento significa un resultado concreto en la difícil tarea de construir una dimensión social en la región. El mismo fue firmado por los Gobiernos de los cuatro países el 14 de

diciembre de 1997, pero debiendo ser sometido a la ratificación de los respectivos Estados según los normales procedimientos constitucionales internos, recién completó su proceso de aprobación y depósitos de firmas el 5 de mayo de 2005, entrando en vigencia por lo tanto el 1° de junio de 2005.

El principio que rige el Acuerdo es que los derechos de seguridad social se reconocerán a todos los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes, reconociendo a ellos y a sus familiares o asimilados, los mismos derechos y las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Parte (art. 2.1).

Corresponde destacar la importancia de este Acuerdo - verdadero Tratado del área - porque finalmente se aprueba a nivel de Mercosur un conjunto de normas con carácter vinculante para las partes y con la jerarquía que otorga la condición de tratado internacional. Se da también una respuesta organizada y unívoca a aspectos importantes de la protección social del trabajador, cual son los vinculados a la salud y a las prestaciones jubilatorias y pensionística.

#### **4. Los temas de la “agenda Mercosur”**

A lo largo de más de una década, hay algunos temas sociolaborales, que siguen siendo centrales en la “agenda Mercosur”.

En primer lugar se continúa discutiendo, sin encontrar concretas soluciones, la cuestión de las asimetrías entre las legislaciones laborales de los distintos países y la posibilidad de corregirlas. No solo las normas son diversas, sino que también hay importantes diferencias en los salarios mínimos, en la definición de las categorías, en las prestaciones de la seguridad social. Si bien se ha aprobado la Declaración sociolaboral, aún no se han fijado estándares laborales mínimos comunes a los cuatro países.

Otro tema importante es el de la libre circulación de los trabajadores. Entre los objetivos general del Tratado de Asunción se incluyó desde el primer momento la implantación de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países. En términos economicista se debe considerar que los trabajadores son “factores productivos” y por lo tanto alcanzados por ese derecho a la libre circulación.

Sin embargo la evolución del Mercosur ha demostrado que los avances de su “zona de libre comercio” han sido muy lentos, y en el espacio sociolaboral no se ha logrado armonizar legislaciones muy asimétricas (Santestevan - Ferreira - Babace, 2003). Esto ha impedido concretar esa idea de la libre circulación de los trabajadores, que significa entre otras cosas la corresponsabilidad de los cuatro Estado en garantizar iguales derechos y obligaciones a todos los trabajadores de la región.

Un paso adelante se cumplió con el art. 4 de la Declaración Sociolaboral que - con el *nomen juris* de "Trabajadores migrantes y fronterizos" - expresa que "todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en que estuvieron ejerciendo sus actividades de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país". Sin embargo aún queda mucho camino para recorrer y en la actualidad las migraciones de trabajadores se originan muchas veces en las asimetrías regionales, provocando generalmente un efecto dumping de los trabajadores extranjeros sobre los nacionales.

La crisis ocupacional de los últimos cinco años ha elevado la cuestión del empleo a prioridad temática en cada una de las instancias institucionales del Mercosur. En abril de 2004 en Buenos Aires la primera Conferencia Regional de Empleo, que concluyó con la "Declaración de los Ministros de Trabajo del Mercosur sobre "empleo de calidad", creó a través de una Decisión del Consejo del Mercado Común un "Grupo de Alto Nivel" para elaborar una "Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo" (Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004).

Otro tema que forma parte del debate Mercosur, es la cuestión de la educación a nivel del área como factor de integración y por lo tanto como pieza clave en el camino de la consolidación regional. Es por ello que se ha instituido la Reunión de Ministros de Educación, como órgano auxiliar del Consejo Mercado Común, que ha posibilitado acordar compromisos en materia de reconocimiento de certificados, títulos y estudios de niveles primario, medio no técnico, medio técnico, admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas y otros acuerdos de integración educacional para la formación de recursos humanos a nivel de postgrado (Ferreira, 2003).

La Reunión de Ministros de Educación convocada en Punta del Este en setiembre de 2001, elaboró el plan de Acción para el Período 2001-2005. Los objetivos y principios sustentados son "la promoción de condiciones que favorezcan una verdadera integración económica, social y cultural, sustentada en la horizontalidad, la reciprocidad y la solidaridad, considerando a la educación como herramienta de acceso a la integración y de desarrollo de capacidades que reviertan la inequidad, marginalidad y exclusión existente".

Finalmente una asignatura pendiente en la agenda Mercosur es la construcción de una cultura del diálogo social. Si bien las estructuras formales prevén numerosas instancias de diálogo entre las partes (Estados y actores sociales), no se logra detectar una verdadera "voluntad de dialogar", por lo cual toda expresión de concertación plural parece más retórica que real. Para fortalecer las instancias de diálogo es necesario que los actores puedan

expresarse en pié de igualdad, lo cual significa a su vez promover nuevamente el rol de los sindicatos, que sufrieron un proceso de debilitamiento a partir de los años ochenta. La mejor forma de encarar los nuevos desafíos que plantea un proceso de integración es "impulsar, desde el espacio integrado, una amplia participación de la sociedad en su conjunto y de los agentes económicos, trabajadores y empresarios, sentando las bases para una comunicación fluida entre gobierno y sociedad civil, que permita lograr los consensos necesarios para acompañar los procesos de transformación disminuyendo al máximo los costos sociales" (Ferreira, *idem*: 121).

## **5. Los cambios políticos y el futuro del Mercosur**

En los últimos años se ha producido un desplazamiento hacia la izquierda de los gobiernos de Brasil, Argentina y Uruguay. Hace un año expresábamos que la presencia de gobiernos de tendencia de izquierda debería ayudar a consolidar un contexto político favorable al respeto y la protección de la dimensión sociolaboral del área regional. Pensábamos que los cambios políticos permitirían comenzar a construir una "dimensión Mercosur".

En Brasil, la administración Lula da Silva había elaborado propuestas de reforma sindical acordadas en forma tripartita a través del Forum Nacional do Trabalho, con promoción de la organización sindical y de la negociación colectiva a nivel nacional por rama de actividad económica (Cacciamali, 2005).

En Uruguay una de las primeras medidas del nuevo presidente de la república, Dr. Tabaré Vazquez, fue la de volver a convocar luego de catorce años los Consejos de Salarios, órganos tripartitos que tradicionalmente negociaron los mínimos salariales y las categorías. La nueva convocatoria inmediatamente produjo una revitalización del movimiento sindical, con un nuevo equilibrio entre los diversos actores.

En Argentina, la gobernabilidad democrática se ha basado en gran parte en el apoyo de la opinión pública a la imagen que el Presidente Kirchner, el que ha reiteradamente planteado la necesidad de promoción social, a través de la inclusión de los excluidos (de los cuales el fenómeno "piquetero" es una de las principales expresiones de protesta), el aumento del empleo y el salario y la distribución del ingreso.

Más distante parece ser el rol social del Paraguay, que sigue golpeado por debates internos y no ha expresado una clara apertura hacia una nueva política social y laboral (Raso Delgue, 2005).

Si bien hace un año considerábamos que las políticas de izquierda o centro-izquierda potenciarían la integración, privilegiando además los aspectos sociales, hoy no estamos convencidos de esta afirmación. Ha habido a nivel interno de Brasil, Argentina y Uruguay un fortalecimiento de la protec-



ción social a nivel individual y colectivo, pero ello no ha mejorado a nivel de área la frágil solidaridad de los Estados miembros, que siguen estancados en conflictos y competencias, que impiden un real acercamiento entre ellos.

En esta situación, que repite estilos del pasado, aparece un hecho nuevo que es la futura participación de Venezuela como quinto estado miembro del Mercosur. Grandes interrogantes rodean la incorporación de este país, que ha adquirido particular notoriedad en virtud del modo de gobernar de su Presidente Hugo Chavez. ¿La incorporación de un quinto miembro de tradiciones distintas y no desgastado en el proceso Mercosur, permitirá mejorar el grado de convivencia de la región o deteriorará aún más la precaria solidaridad? Es una pregunta que hoy nadie puede contestar.

En nuestra opinión, el destino actual del Mercosur está más ligado al rol de los actores sociales nacionales - en especial trabajadores y empleadores - que a la acción de los Gobiernos, que pese a tener una orientación política similar, no logran modificar las actitudes competitivas del pasado.

## Referencias Bibliográficas

- BABACE, H. (1998) **Introducción al estudio de las Relaciones Laborales en los Procesos de Integración**, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- CACCIAMALI, M.C. (2005) "Política Social e Reforma Laboral no Brasil: Os Desafios dos Sindicatos sob o Governo Lula" Montevideo. En **Relaciones Laborales**, N° 7, 64-82.
- COOK, M.L. (2005) "International labor standars and national labor reform unions of worker's rights in Latina America", Santiago de Chile. **Anales V Congreso Regional Americano de Relaciones de Trabajo**, edic. Asociación Cilena de Relaciones de Trabajo, 80-102.
- ERMIDA URIARTE, O. (1996) **Mercosur y Derecho Laboral**, Montevideo; Fundación de Cultura Universitaria.
- FERREIRA, M. del C. (2003) **La formación profesional en el Mercosur**, OIT - Cinterfor
- SANTESTEVAN A.; FERREIRA M. del C.; BABACE H. (2003) "Los procesos de integración regional y las relaciones laborales". **Informe Nacional uruguayo al Encuentro del Grupo Bologna-Castilla La Mancha-Turín**. Buenos Aires.
- RASO DELGUE, J. (2005) "Relaciones Laborales e Integración", Santiago de Chile: **Anales V Congreso Regional Americano de Relaciones de Trabajo**, edic. Asociación Cilena de Relaciones de Trabajo, 379-396.