

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

Mercosur, mercado de trabajo y desafíos para una acción sindical regional [Mercosur, labor market and challenges for regional trade union action]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Portella de Castro, María Silvia
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-06-10 22:43:26
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219536

Nueva Sociedad Nro. 143 Mayo - Junio 1996, pp. 158-173

Mercosur, mercado de trabajo y desafíos para una acción sindical regional

María Silvia Portella de Castro

María Silvia Portella de Castro: socióloga brasileña, asesora de la Central Única de Trabajadores del Brasil (CUT).

Resumen:

El actual mercado de trabajo del Mercosur, de 90 millones de plazas, refleja las políticas de ajuste instrumentadas en los últimos años, con efectos semejantes –crecimiento del desempleo y la informalidad, flexibilización de derechos, pérdidas salariales, etc. Sin embargo, tales planes fueron aplicados sobre realidades y mercados distintos, lo que ha producido significativas diferencias. En este contexto, puede preverse la agudización de las disputas sindicales por preservar y/o ganar puestos de trabajo. Una de las salidas a la opción gubernamental en los países del Mercosur, de delegar al mercado la definición de reglas de competencia y de asociación productivas, es la construcción de sindicatos «transnacionales».

A comienzos de los 80 se intensificaron los procesos de ajuste y reestructuración económica en los países de América Latina marcando, fundamentalmente, la transición del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones por el de «transnacionalización» del mercado (Zapata a). Las primeras señales de fracaso del modelo se dieron con los golpes militares –Brasil en 1964, Uruguay y Chile en 1973 y Argentina en 1976– culminando con la adopción de medidas de corte liberal en Chile y México luego de la crisis de la deuda externa mexicana (1982-1983). Los regímenes militares tuvieron una acción más decisiva sobre la desregulación del marco institucional que sobre el modelo de acumulación (Zapata b) pero, en general, adoptaron políticas que llevaron a la desindustrialización. Los cambios que prepararon el terreno para la implementación del nuevo modelo de acumulación (consolidado por los gobiernos luego de la democratización), se centraron en la apertura comercial, la privatización de las empresas estatales, la aplicación de planes de estabilización y la generación de superávit fiscal.

Las bases del Mercosur y sus posibles efectos sociales

Dentro de ese cuadro, es necesario destacar las diferencias de Brasil en relación con los demás países: aunque el régimen militar también se caracterizó por la

destrucción del «Estado populista», fortaleció la inserción estatal en la economía –con financiamiento para las áreas de infraestructura, entrada de inversiones externas en diversas áreas de la industria de transformación, protección del mercado y medidas de apoyo a la exportación.

Esta política prolongó la vida del modelo de sustitutivo y permitió la reestructuración productiva brasileña. Ello explica las diferencias reflejadas en las negociaciones del proceso de integración comercial y económica en el Cono Sur iniciado en 1986 y profundizado con el Tratado de Asunción, en 1991, por el que se estableció como meta la constitución del Mercosur, previsto como un área comercial integrada y protegida frente a los demás bloques. Las motivaciones y la naturaleza de ese Tratado, que paulatinamente se van modificando, se constituyen tal vez en la última tentativa regional por fortalecer el modelo «desarrollista» frente a la nueva configuración del mercado internacional.

En 1990, al iniciarse la negociación, el gobierno argentino de Carlos Menem recién iniciaba su proceso de ajustes; Fernando Collor, en Brasil, heredaba una economía aún bastante protegida; mientras Uruguay y Paraguay ya tenían esquemas más abiertos. Después, como se verá, van a ser los cambios producidos, principalmente en Brasil, los que definirán los rumbos finales de las negociaciones y modificaciones del proceso.

La «transición» del modelo productivo brasileño se inició, de forma aún tímida, en el gobierno de Carlos Sarney a fines de los 80, y avanzó con Collor e Itamar Franco, consolidándose con la gestión actual de Fernando Henrique Cardoso. Una de las bases principales de esa política ha sido la adopción de un «desarme comercial unilateral», estableciendo un proceso que «privilegió la importación de productos de consumo sofisticado sin generar un aumento equivalente de nuestras exportaciones y a costa de la desindustrialización y del desempleo, como si los incrementos de la productividad pudiesen ser evaluados, empresa por empresa, sólo por la economía en la mano de obra» (Nogueira Batista).

Teniendo como escenario una política económica recesiva que buscaba combatir la espiral inflacionaria, se promovió una abrupta apertura comercial, con un descenso de las alícuotas de un nivel medio de 33% en 1990 a un 14% en 1994 (Coutinho), y con la paulatina desregulación de la antigua política industrial hasta ser sustituida por programas de apoyo a la modernización productiva. El saldo social del periodo puede verse en los siguientes datos: en cuatro años los puestos de trabajo industriales se redujeron casi en un tercio (cerca de 2,5 millones) y la productividad alcanzó marcas espectaculares –creció cerca del 26% en la industria paulista entre 1991-1994 (Coutinho).

La hipótesis de que el Mercosur sirvió de cortina para la reducción tarifaria unilateral tiene bastante asidero; ésta influyó decisivamente en los lineamientos que el proceso asumió hacia el final de su primera etapa (1993/94), cuando las prioridades se reducían a la aplicación inflexible de un cronograma de reducción arancelaria. La liberalización comercial no fue interrumpida por las dificultades en

la armonización de políticas macroeconómicas, a pesar de su importancia para la constitución de un mercado común, dado que las decisiones últimas se subordinaban a los planes nacionales de estabilización, especialmente al plan Cavallo (Argentina) y el Real (Brasil).

Por eso las negociaciones concluidas en diciembre de 1994 no supusieron la armonización macroeconómica y mucho menos la coordinación de políticas sectoriales, ya que el arancel externo común pasó a ser instrumento de control de precios internos y no de política industrial.

Los desequilibrios comerciales surgieron con la negociación de las bases de la unión aduanera (arancel externo común y normas de origen) y las divergencias serían superadas con la adopción de «índices políticos» facilitada por el plan Real, que compatibilizó la economía brasileña con las exigencias dictadas por el modelo de internacionalización del mercado.

Los impases creados en las negociaciones finales para la conformación de la Zona de Libre Comercio se resolvieron con la confección de listas de excepción (399 productos para el Paraguay y 300 productos para cada uno de los otros países). Estos artículos estarán bajo un Régimen de Adecuación durante 4 o 5 años, lo que equivale a decir que se convivirá con tarifas diferenciadas en el universo comercial intrarregional.

En cuanto a la Unión Aduanera, se prevé su implementación dentro de 5 o 10 años, dependiendo del sector/producto, debido a las divergencias surgidas en la definición del arancel externo común (AEC). Para el 85% del conjunto de productos se estableció un cuadro tarifario de 0 a 20% y para el 15% restante, que incluye sectores y productos (sectores automovilísticos, informática, máquinas, azúcar) donde no fue posible un acuerdo, se estableció un proceso de «convergencia tarifaria» que concluirá hacia el 2001/2006, cuando deberá entrar en vigencia una tasa externa común definitiva. En cuanto al Criterio de Origen (CO) se estableció sólo para los productos sometidos al proceso de convergencia y será en promedio del 60%. Las indefiniciones aduaneras y la subsistencia de políticas internas diferenciadas, que funcionan en algunos casos como «barreras no tarifarias» temporarias, crearon situaciones desiguales para la vigencia del libre comercio. El CO no será suficiente para evitar la triangulación, exponiendo a Brasil a la competencia con terceros mercados y reforzando la tendencia a convertir los países menores en verdaderos «corredores comerciales», con el crecimiento de las industrias «maquiladoras» y las zonas francas. Así, los gobiernos optaron por dejar al mercado la función de promover la especialización productiva y comercial entre los cuatro socios, reduciendo el rol estatal a administrador de tasas de interés y tarifas aduaneras, y subordinando el ritmo de la economía nacional/regional a las exigencias del comercio exterior.

Paralelamente, se desató la crisis mexicana y aumentó el déficit de la balanza comercial brasileña y argentina, lo cual llevó a priorizar aún más la adopción de medidas dirigidas a mantener sus políticas de estabilización. La primera

consecuencia de ello fue la adopción de medidas unilaterales al tercer mes de vigencia del Mercosur: Argentina propuso un aumento general del cuadro tarifario externo y Brasil la adopción de «listas móviles de excepción». Posteriormente, los mismos países comenzaron a disputar las inversiones del sector automovilístico, en vista de las diferencias en el régimen automotriz no resueltas. Esto ha repercutido sobre el cuadro social de los cuatro países, principalmente el empleo. Los próximos ajustes, una vez más, se harán sin la adopción de instrumentos de apoyo a la reconversión de los sectores, que verán así disminuida su competitividad.

Hay otro aspecto importante respecto de la regionalización del mercado de trabajo. Incluso sin la armonización de las políticas macroeconómicas ya existe un grado considerable de integración productiva. Y evidentemente los acuerdos finales tendrán consecuencias sociales no previstas por los gobiernos. La primera de ellas puede ser la reducción de empleos y salarios debido al impacto comercial –en el caso brasileño ello probablemente afectará las regiones fronterizas. La segunda, quizá más grave para algunos sectores productivos brasileños, será el cambio geográfico de empresas. La diferencia entre alicuotas diferenciadas en el caso de insumos y partes, hará muchas veces más atractivo la radicación en países de tarifas externas más reducidas, sin perder el acceso al mercado de origen. Esto podría ocurrir en la industria de autopartes, de informática y también en la farmacéutica y la textil. Y como se pudo constatar en la disputa del sector automotriz, cada vez más los regímenes de producción y regulación laboral subordinarán sus definiciones a crear un ambiente más atractivo para la inversión extranjera. Un tercer efecto deriva de la globalización productiva, operada principalmente por los oligopolios y grupos multinacionales, que podrán decidir más fácilmente la localización de sus unidades productivas, la elección de las materias primas y la disponibilidad de la mano de obra. Y por último, la subcontratación de empresas y de mano de obra de un país a otro; el mejor ejemplo ha sido la construcción civil, donde empresas brasileñas han conseguido contratos en los otros países del Mercosur por presentar el menor costo de mano de obra del sector. Esa práctica, además de alterar artificialmente el perfil del empleo provocará la baja de los patrones salariales en la región.

El mercado de trabajo y la legislación laboral

El Mercosur conforma un mercado de trabajo de casi 90 millones de personas, tanto desde el punto de vista social como de su marco regulatorio presenta perfiles semejantes. El mercado de trabajo en los cuatro países refleja las políticas de ajuste instrumentadas, con efectos semejantes en cada uno –crecimiento del desempleo y del sector informal, flexibilización de derechos, pérdidas salariales relevantes, etc. Sin embargo, tales políticas fueron aplicadas sobre realidades y mercados de trabajo con distintas características, lo que deriva hoy en diferencias significativas.

Brasil es el único país del Mercosur que aún posee un significativo número de empleos industriales, alrededor del 30% de la PEA; pero se encuentra en proceso

descendente. Entre 1993 y 1994 los sectores industriales más tradicionales y expuestos a la apertura comercial, como el textil, calzado, confecciones, papel y celulosa, han tenido una fuerte retracción. En otros rubros ha pesado la sobrevaluación cambiaria, ancla del plan Real, restringiendo la capacidad exportadora y la competitividad frente a las importaciones; es el caso de bienes de consumo durables, como electrodomésticos y todo el sector metalmecánico. En cuanto al sector de servicios, a semejanza de lo que ocurre en los demás mercados, es el único que presentó algún crecimiento, siendo responsable del 33% de la generación de empleos. Pero sin duda es el mercado informal la estrella del crecimiento. Por su parte, el sector agrícola emplea cerca del 12% de los asalariados.

En los demás países el cambio de estructura ocupacional se ha venido dando desde mucho tiempo atrás, con una fuerte disminución del sector industrial. La desindustrialización iniciada con los regímenes militares se profundizó en gran medida por los programas de ajuste implementados por gobiernos civiles, en Uruguay y principalmente en Argentina, país con el índice más alto de desempleo abierto del Mercosur y donde el único sector industrial con crecimiento fue el automotriz, pero con una nueva caída en 1995.

Los cuatro países presentan altas tasas de desempleo abierto: Uruguay, Brasil y Paraguay se sitúan en la franja del 8 al 10% y de Argentina en el 18%. Si incluimos las tasas de subempleo, en Brasil alcanza el 22% y en la Argentina más de un tercio. En cuanto a la distribución salarial y poder adquisitivo, todos los países presentan procesos descendentes. El salario mínimo más elevado es el de Argentina, de 200 dólares, el salario medio es de aproximadamente 600, y la canasta familiar se calcula en más de 1.000 dólares. El salario mínimo brasileño es de 105 dólares, mientras que el salario mínimo vital debería superar los 600.

En este final de siglo, cerca de un tercio del total de empleos asalariados en el Mercosur no están reglamentados; según estimaciones, en Paraguay más de la mitad de la población ocupada está bajo tales condiciones (Porchmann, 1994).

Marco regulatorio. Según el Informe de la Comisión de Derechos Individuales del Subgrupo de Relaciones de Trabajo del Mercosur (Com. 1/SG11, septiembre de 1994) los cuatro países utilizan fuentes jurídicas múltiples para la protección mínima del empleo asalariado –la Constitución, la legislación y las negociaciones colectivas. Con excepción de Uruguay, los demás poseen un Código de Trabajo como referencia nacional unificada. Cabe aclarar que en 1995 ese Informe ya estaba desactualizado en virtud de los cambios producidos en Argentina, donde con la aprobación de la Ley de Empleo a comienzos de 1995, se flexibilizaron las relaciones de trabajo en la micro y pequeña empresa, lo que supone más del 70 % de la mano de obra ocupada, pudiendo ahora ser empleada a través de contratos temporales renovables, quedando sin cobertura social por periodos prolongados; la jornada de trabajo fue anualizada y parte de los salarios es variable. Están en curso unos proyectos que tenderán a profundizar aún más los cambios, y otros que debilitarán más a los sindicatos, como es el caso de la liberalización de las

contribuciones a las obras sociales (cobertura y salud) que, según pretende el gobierno, dejarán de ser descontadas obligatoriamente por el sindicato, pudiendo el trabajador hacer sus contribuciones a prestadores de salud privados.

En Brasil también hay cambios en curso. Al primer año del plan Real (junio de 1995), con una inflación anual de alrededor del 35%, el gobierno decretó una Medida Provisoria (MP) (que precisa de homologación por el Congreso) desindexando los salarios. Las políticas salariales anteriores, de una forma u otra, garantizaban la compensación del deterioro inflacionario, dejando librada a la negociación la conquista de aumentos reales –o que no volverá a suceder. En la mayoría de los sectores productivos los trabajadores tendrán dificultades para recuperar incluso la pérdida inflacionaria misma ya que las negociaciones se darán en un contexto recesivo.

Sistema de relaciones industriales. Con excepción de Brasil, los demás países ratifican la Convención de la OIT sobre Libertad y Autonomía Sindical (Nº 87), pero sólo puede considerarse que en Uruguay, donde no existe ningún tipo de reglamentación, los sindicatos son realmente libres y autónomos. En Argentina, la Ley de Asociaciones Profesionales impone en la práctica la unidad sindical, pues sólo el sindicato que tenga mayor número de afiliados (en el caso de que existan otras representaciones) puede negociar el contrato colectivo. La legislación paraguaya determina que los sindicatos sean por empresa.

Brasil y Paraguay no tienen derecho de representación sindical en los locales de trabajo; en Argentina, está garantizado por ley pero las Comisiones Internas perdieron hace tiempo su papel en las negociaciones por empresa; mientras en Uruguay, como todos los demás derechos colectivos, existe de hecho y se respeta.

En cuanto al sistema de negociación colectiva, Uruguay presenta el más libre (no existe reglamentación); y es en Brasil donde el Estado tiene mayor injerencia a través del arbitraje obligatorio de la justicia laboral. En Paraguay y Argentina existe la mediación del Ministerio de Trabajo. Sólo en Paraguay la contratación colectiva está descentralizada (por ley); en los demás países, el sindicato negocia por sector de actividad –a nivel territorial en Brasil y a nivel nacional en Argentina y Uruguay.

Pero en los últimos cuatro años, las negociaciones colectivas por sector se han suspendido en Argentina, quedando sólo las negociaciones por empresa, y en Uruguay sólo los sectores de servicios y administración pública han negociado por segmentos y/o sector de actividad. Se puede decir que con todas las limitaciones, Brasil es el país que presenta un grado más amplio de contratación colectiva –por categoría profesional (rama, sector, segmento) y por empresa (de forma articulada).

Esos aspectos son esenciales para la formulación de propuestas sindicales sobre la cuestión laboral en el Mercosur, que deberán tener como base la combinación

de tres factores: las legislaciones nacionales; los problemas propios del Mercosur en relación con el mercado de trabajo y el poder de presión real de los sindicatos.

La coordinación y acción sindical en el Mercosur

Las centrales sindicales. En Argentina existen dos centrales sindicales. La mayor y la única reconocida por el gobierno es la Confederación General del Trabajo (CGT), fundada hace más de medio siglo, peronista y alineada con la política gubernamental. La otra es el Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA), de perfil opositor al gobierno y al modelo sindical oficialista pero aún sin personería gremial, y por lo tanto sin participación en los foros del Mercosur y en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) por veto de la CGT. La CGT integra la CCSCS y está afiliada a la CIOSL. En 1991 existían cerca de 1.400 sindicatos en Argentina con «personería gremial», en su gran mayoría afiliados a la CGT, que representaba entonces cerca de 2.600.000 trabajadores. La tasa de sindicalización media es bastante alta –cerca del 60% en la industria, 56% en comercio y bancos, y 95% en los servicios públicos.

En Brasil hay tres centrales sindicales: la Central Unica de los Trabajadores (CUT) fundada en 1983; la Confederación General de los Trabajadores (CGT) creada en 1985; y la Fuerza Sindical (FS), de 1990. Actualmente existen más de 11.000 sindicatos, 80% de los cuales no tienen más de 5.000 afiliados. Están afiliados a la CUT cerca de 2.500, con un total de 5.000.000 de trabajadores asociados y representación para efectos de negociación colectiva de 17.000.000 millones de trabajadores. Un tercio de esos sindicatos corresponde a la industria y casi la mitad al sector de servicios. Las otras dos centrales no divulgan su lista de sindicatos afiliados. Las tres centrales sindicales integran la CCSCS y están afiliadas a la CIOSL.

En Uruguay existe una central sindical, el Plenario Intersindical de Trabajadores / Convención Nacional de Trabajadores (PIT/CNT), que se mantiene unida gracias a la gran autonomía de los sindicatos y la ausencia de centralización orgánica. Los mayores sindicatos afiliados pertenecen al sector público –empresas estatales y servicios públicos (salud, educación)– y de servicios bancarios y comercio. Los sindicatos industriales tienen escasa incidencia. Esta central integra la CCSCS y no está afiliada a ninguna organización sindical internacional.

En Paraguay existen tres centrales: la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT) oficialista, histórica, alineada con el gobierno; la Central Unica de los Trabajadores (CUT) creada en 1989, de fuerte línea opositora; y la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), de oposición moderada. Sólo la CUT participa de la CCSCS, donde es responsable actualmente de la secretaría y está afiliada a la CIOSL. La CNT está afiliada a la CLAT/CMT.

La CCSCS . La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur se creó en 1987 por iniciativa de ORIT/CIOSL para hacer frente a la acción de la FSM en la región contra el FMI y la deuda externa. Agrupando las centrales sindicales de

Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, la CCSCS tuvo en sus comienzos una actuación básicamente retórica, ya que apenas cumplió un programa de formación propuesto por la ORIT. A finales de 1990, con el avance del proceso de integración, ese proceso fue aprobado como una de las prioridades de la CCSCS, lo que le permitió realizar un pronunciamiento político sobre el Tratado de Asunción después de su ratificación, en la reunión de los ministros de Trabajo en Foz de Iguazú en diciembre de 1991 –ocasión en que el sindicalismo presentó sus primeras demandas a los cuatro gobiernos.

Frente a la extensa agenda oficial y las innumerables reuniones entre los cuatro gobiernos, las centrales sindicales del Mercosur comienzan a desarrollar una intensa actividad, elevando su grado de articulación. En un lapso de dos años los resultados alcanzados fueron sorprendentes teniendo en cuenta, por un lado, la historia de distanciamiento entre las organizaciones sindicales de la región y, por el otro y principalmente, lo que estaba sobre la mesa: una disputa futura de mercados de trabajo. Si desde un punto de vista el salto político fue palpable, también es cierto que la priorización del tema Mercosur provocó un distanciamiento cada vez mayor de las centrales sindicales de Chile y Bolivia en relación a la CCSCS. El hecho refuerza una constatación que vamos a explorar más adelante: el avance de la articulación sindical entre los países del Mercosur fue promovido principalmente por la necesidad de dar respuestas a la agenda oficial, que impuso sus temas.

En 1992 la CCSCS presentó un importante documento a los cuatro presidentes, criticando la «ausencia de interés en establecer objetivos y medios para la implementación de una política industrial integrada y complementaria, ni en ámbitos nacionales ni en el ámbito del Mercosur». Para los dirigentes sindicales los modelos de desarrollo productivos en implementación se basaban principalmente en la eficiencia de las empresas, obviando que «la competitividad debe ser un medio para la consecución de un fin: el desarrollo industrial integrado para el desarrollo social y la generación de empleos» (CUT, 1993).

Con el tiempo, algunas de las centrales sindicales (PIT/CNT, CUT-Brasil y CGT-Argentina) pasaron a participar también en otros subgrupos –política industrial, política agrícola, transportes y política energética– y presentaron una serie de propuestas sobre las políticas macroeconómicas, principalmente criterios para la definición del arancel externo común y la norma de origen, y directrices de políticas de promoción y reconversión productiva, basadas en la coordinación de políticas sectoriales y en la creación de un fondo social para el financiamiento de la reconversión productiva y profesional.

En diciembre de 1994, en la reunión del CMC en Ouro Preto para la aprobación de las bases para la Unión Aduanera y de un nuevo Protocolo Institucional, la CCSCS, acompañada de la ORIT, expuso su preocupación por la ausencia de políticas sectoriales a pesar del crecimiento de la interdependencia comercial y productiva, como por ejemplo el desplazamiento empresario y laboral por la subsistencia de diferencias tarifarias y de regímenes de promoción, y la pérdida de

competitividad en varios sectores debido al grado de apertura intra y extra regional.

Pero la crítica sindical más contundente se refirió a la ausencia de iniciativas sobre la cuestión social, donde no sólo se ponía de manifiesto la naturaleza excluyente del proceso sino que, ante todo, dejaba a los trabajadores desprovistos de cualquier norma de protección e instrumentos o espacios de negociación que permitiesen el tratamiento de los conflictos en aumento (CCSCS, 1994). El documento reafirmó la necesidad de aprobar una Carta de Derechos Fundamentales que estableciera las condiciones especiales para la libre circulación de los trabajadores y asegurase igualdad de trato y de derechos para todos los asalariados en los países del Mercosur. Además, las organizaciones sindicales pedían la adopción de medidas inmediatas sobre los siguientes temas: normas básicas de salud y seguridad en el trabajo, negociaciones colectivas binacionales y/o regionales, sindicatos transnacionales de empleo, calificación profesional y creación de un Fondo Social de Apoyo a la Reconversión y Recalificación Profesional. Aparte de estas demandas, el documento tenía el reclamo político de una «democratización del Mercosur». Denunciando la ausencia de canales de participación para la sociedad, apoyaba la constitución del Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y la ampliación de las funciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta. En el mismo sentido, reivindicaba la necesidad de mantener los ámbitos de negociación del sector trabajo y productivo y de la infraestructura.

El FCES ya era una propuesta del gobierno brasileño y fue aprobado en Ouro Preto, pero hasta julio de 1995 aún no había sido instalado, así como tampoco la nueva estructura institucional intergubernamental. Pese al anuncio oficial de activar los subgrupos, éstos estuvieron paralizados durante todo el primer semestre de 1995, periodo en que sólo se reunieron de forma sistemática la Comisión de Comercio y el GMC, instancias a las que las entidades de empresarios y trabajadores no tienen acceso.

Las centrales sindicales mencionaban además en su documento los nuevos compromisos asumidos por el Mercosur en la Cumbre de Miami para la constitución de una zona de libre comercio hemisférica; a pesar de la importancia de este proyecto, que puede alterar el futuro del Mercosur, la opinión sindical fue extremadamente ligera y superficial –los compromisos con la UE ni siquiera se mencionaron.

Los desafíos para una acción sindical regional

Sin duda, el mayor rédito de la estrategia «pragmática» de las centrales sindicales ha sido el avance organizativo. En cuatro años la CCSCS se consolidó y, aunque con dificultades, articuló la participación sindical en los foros institucionales y en algunas discusiones con determinados sectores empresariales del Mercosur. Esta participación permitió acumulación de información y experiencia, y la elaboración de propuestas relativas al desarrollo mismo de la integración. Un tipo de práctica

poco común cuando la comparamos con lo que tradicionalmente han sido las relaciones sindicales internacionales –un «ritual de brindis» y declaraciones ambiciosas y generales.

Además, a pesar de la restringida actuación frente a la opinión pública, la presencia en los foros institucionales permitió que el movimiento sindical fuese reconocido por los gobiernos y empresarios como interlocutor de un proceso en el que no se han priorizado los temas sociales. La participación sindical en las negociaciones del Mercosur contribuyó también a la ampliación de las agendas sindicales locales. Este hecho no sólo ha inducido una práctica más propositiva y actualizada en cada país, sino que también podrá, en la fase actual, ayudar a desestimular la opción por estrategias sindicales de corte corporativo/nacional.

Se puede decir que la actuación de la CCSCS en el periodo 1991-1994 produjo, aunque tímida y superficialmente, las bases para la regionalización de la acción sindical. Sin embargo es cierto que el Mercosur entra en una fase más difícil para el movimiento, lo que acarreará una serie de desafíos que, si logran vencerse, atestiguarán si esa unidad sindical es real o no.

Las disputas sectoriales por el empleo. La adopción de una acción sindical «transnacionalizada» en el ámbito regional es uno de los principales desafíos para el sindicalismo de la región, teniendo en cuenta el aumento de la competencia empresarial intra-Mercosur y el los acuerdos con la Unión Europea y el proyecto de integración hemisférica, que introducirán en el disputado escenario del mercado de trabajo un sindicalismo más poderoso, el de los países desarrollados.

Los conflictos y cambios ocurridos desde la vigencia del Mercosur demuestran que a pesar del saldo organizativo, el movimiento sindical tendrá muchas dificultades para desarrollar una acción regionalizada, por lo menos a corto plazo. En primer lugar, porque en el cuadro actual de debilidad del movimiento sindical son grandes las dificultades de sus organizaciones para afrontar los cambios del modelo productivo. La presión de los problemas sociales locales atrae la acción sindical hacia el ámbito interno y amplifica la amenaza que representa la competencia externa, convirtiéndola en blanco privilegiado de la lucha contra el desempleo. A esto debe agregarse que en la primera fase del Mercosur hubo dos movimientos paralelos: el de comparación de políticas y legislaciones, del cual el movimiento sindical fue partícipe, y el de decisiones en el ámbito comercial y tarifario, del cual fue excluido. Y mientras en el primer caso el nivel de discusión y los acuerdos alcanzados no fueron más allá del plano teórico, en el segundo, del que los trabajadores quedaron fuera, se confrontaron los intereses sectoriales, lo que deja para el futuro posibles divergencias y disputas.

La opción gubernamental de delegar al mercado la definición de reglas de competencia y de asociación productiva provocará un crecimiento de las disputas, sobre todo en ámbitos sectoriales. Hecho que significará la agudización de las pugnas sindicales por preservar y/o ganar puestos de trabajo. ¿Cuál es la salida?

En la evaluación de Lavagna, los procesos de integración requieren, en determinados momentos, de la «coordinación de políticas, tanto macro como microeconómicas», que deben verse no como un requisito sino como el resultado de la interdependencia comercial alcanzada. Analizando los logros en la primera fase del Mercosur, concluye que «los efectos de la expansión del comercio en ausencia de políticas coordinadas no se han agotado aún, en tanto en los próximos cuatro años vayan desapareciendo las restricciones intrarregionales que se derivan del Régimen de Adecuación y del sesgo regional que promueven las convergencias ascendentes en las excepciones al Arancel Externo Común» (Lavagna, 1995).

En efecto, a partir del año 2000, cuando dejen de operar las restricciones comerciales existentes, habrá un crecimiento de la integración y de las demandas de coordinación de políticas comercio, inversión tecnológica, políticas sectoriales –que partirán principalmente del sector empresarial privado. La oferta de coordinación es «esencialmente pública y depende de los organismos fiscales y monetarios que operan en la esfera nominal de la economía» (ibíd). Y todo indica que esa oferta estará condicionada por algunos factores: la sustentación del modelo económico de cada país, las influencias (presiones) del mercado internacional y los compromisos externos asumidos por el Mercosur (ALCA, acuerdo con la UE, etc.).

Cada vez más la compatibilización de metas estratégicas dependerá de la presión sectorial, que provendrá de los segmentos empresariales. Frente a eso, una vía que debería ser explorada por las representaciones sindicales es la coordinación de políticas verticales, encarando el incremento de la producción y la reducción de la competencia por el salario y las condiciones de trabajo. Pero esto implicaría la adopción de una conducta sindical ofensiva y propositiva, circunstancia que, como se mencionó, se ha visto dificultada.

Sin una agenda concreta de trabajo e interlocutores gubernamentales, las centrales sindicales redujeron su articulación y sobre todo perdieron iniciativa. Por ejemplo la CCSCS no se manifestó sobre los cambios de Argentina y Brasil en sus cuadros arancelarios (marzo de 1995) y tuvo una tímida actuación en el caso del conflicto del Acuerdo Automotriz (junio de 1995) entre ambos países.

En la CCSCS ya se evaluaba desde tiempo atrás el probable crecimiento de las disputas corporativas y la necesidad de buscar una intervención coordinada para que no se rompiera la «solidaridad sindical». Su intervención logró avances coordinados en la acción de los sindicatos de la construcción, que en 1994 desarrollaron una serie de iniciativas conjuntas en los cuatro países y crearon una comisión especial en el SG 11 para el tratamiento del problema sectorial. Sin embargo, el peso político de ese sector sindical es mucho menor que el de la industria automotriz, así como también lo son los intereses económicos en juego en cada una de las áreas de actividad. De entrada, puede decirse que el primer test real de la CCSCS fue el de la disputa entre Brasil y Argentina por las inversiones en el campo automotor.

En 1994 ya había crecido la transferencia de empresas autopartistas brasileñas hacia Argentina y las ensambladoras anunciaban mayores inversiones en ese país en detrimento de Brasil. Pero si el régimen automotriz argentino comenzó a ser atractivo para las inversiones, por otro lado su industria automovilística se volvió mucho más dependiente del comercio con Brasil. Cuando el gobierno brasileño estableció las cotas de importación, las posiciones de los dos sindicatos fueron divergentes (lo que es comprensible) y no hubo intentos de lograr una posición compatible. Ello es preocupante, porque estaba en juego para todo el Mercosur la protección frente a la competencia con terceros mercados, inclusive para Argentina.

Sólo después de 45 días, la CUT-Brasil y la CGT-RA lograrían reunir los sindicatos de metalúrgicos para reivindicar la participación en las negociaciones oficiales del futuro Acuerdo Automotriz del Mercosur y analizar la posibilidad de una propuesta común.

Obviamente, esa sería una de las discusiones más difíciles, pues se encuentra en juego directamente el empleo. Según el presidente de la Confederación de Metalúrgicos de la CUT, la intención pasaba por buscar el mayor consenso posible, conociendo de antemano las diferencias insuperables, pero trazando por lo menos una línea de acción conjunta, con la convicción de que los sindicatos «no asumirán para sí la disputa empresarial, porque en esa guerra los trabajadores serán los más penalizados»*.

Esta opinión sintoniza con el análisis de John French sobre la viabilidad del «transnacionalismo laboral»: este término, en lugar del tradicional «internacionalismo laboral», facilita la comprensión del problema, pues «las políticas de cualquier movimiento de trabajadores han estado siempre marcadas por una coexistencia incómoda de respuestas nacionalistas y transnacionalistas a un sistema capitalista que hace mucho tiempo se ha abierto paso entre las fronteras y creado una economía global» (French, 1995).

El conflicto automotriz en el Mercosur demuestra que no existe un transnacionalismo libre de conflictos e intereses divergentes, y que la posibilidad de una acción «transnacionalizada» se apoya exactamente en conocer y enfrentar tales diferencias. «Las diferencias en los intereses nacionales entre los distintos trabajadores deben ser aceptadas si se pretende que sean luego conciliadas mediante el logro de objetivos comunes» (ibíd).

En los conflictos entre economías con fuertes desequilibrios, por regla la más fuerte se impone, transformando en común su propio interés. Esto también se verifica la mayoría de las veces entre las disputas sindicales. Pero en este caso, pese a que la economía brasileña es la más fuerte y su industria automovilística

* Entrevista concedida por Eguiberto Della Bella Navarro a la autora, 13 de julio de 1995.

mucho mayor que la argentina, en la puja no sólo decidirán los gobiernos sino que las ensambladoras internacionales tendrán un peso decisivo.

Por otro lado en ambos países hay una fuerte retracción de las ventas y producción de autos, lo que implica un escaso poder de negociación para los dos sindicatos. Además de decisivo este aspecto, que inhibirá la posible acción «imperialista» del más fuerte, deben tenerse en cuenta las diferencias políticas entre la Confederación Metalúrgica de la CUT y los sindicatos de Mecánicos y de Obreros Metalúrgicos de Argentina; pese a que éstos tienen como herencia cultural la práctica corporativa y una muy restringida base de representación, la renovación y democratización del sindicalismo brasileño podrá pesar favorablemente en la búsqueda de una salida «transnacional». Al mismo tiempo, los sindicatos industriales argentinos temen una mayor reducción de sus plazas y la hegemonía del capital brasileño, o asentado en Brasil, sobre el mercado de la región; en gran parte viene de esa sensibilidad su camaradería con la CUT. Pero sin duda será la preservación del mercado de trabajo lo que definirá las cosas –aunque en ambos discursos la acción conjunta sea defendida como salida.

Finalmente, es preciso recordar que la adopción de protecciones en sectores fuertemente oligopolizados traerá nuevos actores a la competencia sindical: la presencia de los sindicatos de los países desarrollados. En el caso de la industria automotriz, la medida brasileña afectó directamente los intereses de los sindicatos europeos (sobre todo el italiano) y de América del Norte, que se veían amenazados con la interrupción de exportaciones y, lo que es peor, la posible transferencia de producción de modelos antes exportados.

Si observamos esos conflictos sectoriales en el contexto de los acuerdos de libre comercio que se están negociando con América del Norte y la UE, puede imaginarse el grado de competencia que se establecerá a nivel sindical. La propuesta de los sindicatos de los países más ricos será la adopción de cláusulas para eliminar el «dumping social», lo que se parece más a una norma de salvaguarda que a solidaridad sindical. Pero, al mismo tiempo, ejercerán su poder de presión sobre las empresas y gobiernos para la adopción de medidas proteccionistas y la anulación de éstas cuando rijan en los países más pobres. En ese ámbito será difícil un acuerdo entre los sindicatos del Norte y del Sur.

Con la entrada de los sindicatos de los países desarrollados en este proceso, el desafío para la consolidación de una acción sindical regional podrá facilitarse cuando se traten problemas que involucren intereses comunes, pero se verá dificultada cuando se trate de intereses aislados de un país.

Un sistema de relaciones industriales integrado. Otra vía (complementaria a la anterior) para la consolidación de una acción sindical regionalizada es la construcción de un sistema laboral integrado, basado en la aprobación de un conjunto de normas laborales y sociales, con el establecimiento de mecanismos de organización y de contratación colectiva supranacionales.

En cuanto a la viabilidad de un marco regulador común, las dificultades son cada vez mayores. En primer lugar porque los cambios ocurridos o anunciados en los sistemas laborales (especialmente en Argentina) demuestran que una propuesta basada en un control más rígido del mercado de trabajo va en sentido contrario a lo que se está implementando en los niveles nacionales.

En segundo lugar, porque la fragilización cada vez mayor, en el mundo, del poder regulatorio basado en normas internacionales del trabajo, demuestra la poca disposición de gobiernos y empresarios frente a la propuesta sindical. Excepto que la misma se mantenga en un nivel declaratorio, como parece ser la decisión ya tomada por los gobiernos del Mercosur, al optar por la inexistencia de instrumentos y organismos supranacionales.

El principal problema para los sindicatos en ese escenario no será, por lo tanto, enfrentar la próxima fase sin un marco de regulación laboral, sino la ausencia de ámbitos e instrumentos de negociación de los conflictos o de reclamo para el cumplimiento de normas mínimas.

Tal vez las opciones para un sistema de protección regional debieran basarse en el cumplimiento de un conjunto de normas básicas (contrato de trabajo, trabajo de menores y mujeres, normas de salud, higiene y seguridad, igualdad de oportunidades, etc.); en la adopción de políticas de promoción del empleo e instrumentos de compensación (seguro de desempleo y recalificación profesional) en casos de empresas y sectores que hayan sufrido efectos directos de la integración; en la adopción de directivas que permitan la organización y la contratación colectiva supranacional y, principalmente, en la instalación de organismos tripartitos, incluso consultivos, para el examen de denuncias de violaciones y solución de posibles conflictos.

Ese cambio de rumbos significará el reconocimiento de la nueva situación en que se encuentra el trabajo y, principalmente, el abandono de un discurso político más globalizante; decisión que en el caso de la CUT-Brasil y del PIT- CNT enfrentará fuertes divergencias internas. Pero será una elección que impedirá la imposición de alguno de los sistemas nacionales a los demás.

La globalización mercantil condiciona directamente la lógica y el sistema de regulación de los mercados y de sus transacciones económicas y sociales. Incluso aunque no afecte directamente el diseño de los sistemas de relaciones industriales, la acción sindical no podrá desconocer esas alteraciones e influencias. «Si los procesos de internacionalización se traducen en un aumento no controlado de la competencia, la acción sindical será fuertemente obstaculizada en su poder negociador» (Cella, 1995).

Una de las salidas es la formación de sindicatos «transnacionales», lo que en teoría se facilitaría por la existencia de modelos sindicales monopolistas. Sin embargo, es ya una realidad internacional la caída del poder contractual y de la eficacia de la estrategia del monopolio, en contraposición a los modelos sindicales

de contratación descentralizada, por empresa, con los que se ha obtenido más éxito (Leftwich, 1994). Ese dilema será real para las organizaciones sindicales del Mercosur, en su opción por una acción sindical integrada. Por un lado, sus organizaciones (con excepción de Paraguay) detentan el monopolio (por ley o de hecho) de la representación y de la negociación centralizada, facilitando la concretización de los sindicatos transnacionales, tal como aparece en la propuesta de la Carta de los Derechos Sindicales Fundamentales. Por otro lado, en cada uno de los tres países crece la presión por la negociación descentralizada (en Brasil menos que en los demás), fruto tanto de la acción patronal, como ante todo de la necesidad sindical de obtener mayor eficacia frente al proceso de reestructuración.

Otro elemento a tener en cuenta en esa elección es el de las ventajas y desventajas de cada sistema para el sector empresarial y, consecuentemente, sus efectos para los trabajadores. El sistema de negociación por categoría o sector de actividad supone la competencia empresarial pues, en cierta forma, la regulación de los marcos laborales, en cualquier sistema, termina siendo también un instrumento empresarial para regular la competencia en el mercado. En la negociación colectiva supranacional, la presión empresarial se hará por la reducción de las cargas sociales; en la negociación por empresa, pesará la demanda empresarial de flexibilidad y movilidad de la producción y del trabajo, produciendo el desplazamiento de empleos. Resta saber en cuál de las dos se obtendrá mayores ventajas para el sector sindical.

Lógicamente, la opción para la negociación descentralizada podrá ser más efectiva no sólo en términos de resultados inmediatos, sino también porque canalizará mejor ciertas formas posibles de presión sindical. Pero al hacer esa elección ciertamente se disminuirá la capacidad de implementar a nivel Mercosur un sistema centralizado y articulado, lo que hará más frágil la lucha contra la flexibilización del marco laboral.

Si en teoría puede ya vislumbrarse que será una elección difícil, en la práctica las dificultades serán mayores, teniendo en cuenta que los cambios operados en cada país han colocado al movimiento sindical en posición defensiva y que los soportes de las reglas laborales y contractuales en el Mercosur partirán de patrones nacionales cada vez más rebajados.

Fuentes

- Acta Nº 8 de la Comisión de Derechos Individuales del Subgrupo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, septiembre de 1994.
- Batista, Emb. Paulo Nogueira: «O Mercosul e a Zona de Livre Comercio da América do Sul: os interesses do Brasil», Area de Assuntos Internacionais del Instituto de Estudios Avanzados-IEA, Universidade de Sao Paulo, abril de 1994, mimeo.
- Cella, Gian Primo: «La competizione fra il modelli di relazioni industriali» en *Industria e Sindacato* XXVII Nº 3, Roma, 3/1995.
- CCSCS-CUT, CGT-RA, PIT-CNT, CUT-Paraguay, Força Sindical: «Carta a los presidentes: Democratizar el Mercosur», San Pablo, diciembre de 1994, mimeo.

- CUT: «Elementos para a definição da Estratégia da CUT frente ao Mercosul» en *Caderno CUT. O Mercosul e os Direitos dos Trabalhadores*, 1993.
- French, John: «Sindicatos y Nafta: Reflejos nacionalistas e imperativos transnacionales», Duke University, mayo de 1995, mimeo.
- Lavagna, Roberto: «El sur de las Américas frente a nuevos desafíos», presentado al seminario Flacso, Forosur, Funag, Iuperj, Cieplan, IEI-Univ. de Chile, Brasilia, mayo de 1995.
- Leftwich, H. M.: «Unión Structure and Strategy Choices: Toward an Analysis of Comparative Advantage» en *The Competitive Advantages of European, American and Japanese*, IV Congreso regional de la International Industrial Relations Association, Helsinki, 1994.
- Porchmann, Marcio: «Cálculo dos componentes dos custos do trabalho nos setores mais importantes da economia dos países do Mercosul» Informe final, Consultoria BID/MERCOSUL, San Pablo, octubre de 1994.
- Zapata, Francisco (a): «Crise do sindicalismo na America Latina», Dados (Iuperj), Río de Janeiro, 1994.
- Zapata, Francisco (b): «Reestructuración productiva en América Latina. ¿Con o sin la presencia de los sindicatos?», México, 1994, mimeo.