

LAS PERSPECTIVAS DE UN DERECHO DEL TRABAJO COMUNITARIO

Américo Plá Rodríguez*

Sumário: 1. Mercosur y derecho comunitario. 2. Repercusión social del mercosur. 3. Futuro del mercosur.

Para tratar este tema nos proponemos responder a estas tres preguntas:

- 1) ¿ Existe en el Mercosur un derecho comunitario?
- 2) ¿ El Mercosur se ocupa de temas sociales o simplemente económicos?
- 3) ¿Cuál es el futuro que se avizora para el Mercosur en el aspecto comunitario?

1. MERCOSUR Y DERECHO COMUNITARIO

Debemos contestar la primera pregunta en forma bien clara y rotunda; em el Mercosur, no hay derecho comunitario.

El derecho comunitario supone la existencia de normas supranacionales y que, en último término, se concreta y desarrolla como consecuencia de la asignación a los organismos comunitarios de competencias que le otorgan los Estados que concurrieron a su conformación.

Como dice el autor paraguayo Oscar Paciello, “esta delegación de competencias, por lo demás, genera el mecanismo de que el Estado delegante, expresamente está autorizando el ejercicio de la misma al organismo comunitario sin necesidad de ningún reenvío a las normas internas ni otra consideración a posible aplicación del derecho extranjero – porque no lo es materias del Derecho Internacional Privado”.¹

Se suelen distinguir dos niveles en el proceso de integración regional:

el nivel lintergubernamental que supone la existencia de normas nacionales concertadas, o sea, que las convenidas en los órganos comunes del núcleo de países entran a regir recién a partir de la aprobación de la misma por los órganos nacionales competentes;

el nivel comunitario que supone la existencia de normas supranacionales y que parte de la base de cierta cesión de la soberanía.

Hace notar Hector Di Biase² que junto al concepto de Derecho de Integración, Nury Rodríguez Olivera presenta el concepto de Derecho Comunitario, que es el

* Prof. emérito da Faculdade de Direito de Montevidéu.

1. Oscar Pacello “Derecho comunitario en el Mercosur”. Asunción, 1996 (pág. 11).

2. Introducción al derecho de la integración con especial referencia al Mercosur en El Mercosur después de Ouro Preto. UCUDAL. Montevideo, 1995 (pág. 12).

derecho creado por una integración de mayor intensidad, con la existencia de órganos supranacionales y de un ordenamiento jurídico supranacional.

El mismo Paciello caracteriza el derecho comunitario en la siguiente forma:

“a) Un orden jurídico diferente aunque complementario del orden jurídico interno de cada Estado. Y al hablar de que se trata de un orden jurídico estamos predicando que se trata de un orden coactivo, es decir, tan obligatorio como el derecho interno, desde que cada Estado integrante de la Comunidad de ha asignado competencia para la materia de que se trate.

b) De ahí que no corresponde aventar la, hoy por hoy, artificiosa disputa de si por tratarse de un derecho emergente de un tratado, es de aplicación preeminente o no a las leyes internas de cualquier Estado que forma la comunidad.

c) De lo expuesto, fluye que el Derecho Comunitario constituye un orden jurídico *autónomo* – por lo menos en la Unión Europea – hecho que apareja entre otras, estas consecuencias:

c.1) Es un derecho generado *desde sí mismo*, esto es, los Tratados le dan vida, pero los órganos generados por los mismos y en cumplimiento de los fines de su institución van generando toda la normativa que progresivamente se va integrando en el corpus que denominamos Derecho Comunitario.

c.2) Es un derecho que demanda una *interpretación uniforme* ya que desde el momento de que estamos hablando de una comunidad, en la que los valores jurídicos y entre ellos el más importante: la seguridad jurídica, es común, no es posible que cada Estado dé la interpretación que le plazca a sus normas. Ya hemos señalado, desde luego, que puede ser invocado por cualquier ciudadano de cualquier Estado.

c.3) En Europa, el Derecho Comunitario es de la aplicabilidad directa. No creemos que en el Mercosur la cuestión pueda merecer un tratamiento diferente, si bien hay mucho trecho aún por recorrer.

d) Si se pretende tratar estas cuestiones con rigor y propiedad, se debería reconocer que el derecho comunitario tiene *primacía sobre los derechos nacionales* y que, para el efecto, resulta casi imprescindible la generación de un órgano comunitario, como lo sería un Tribunal Supranacional ante el cual cualquier integrante de la comunidad pueda hacer valer sus derechos”.³

En ese sentido hay que distinguir la Unión Europea y el Mercosur.

Ambos fenómenos históricos se parecen en cuanto a su propósito final (fortificarse varios países, próximos geográficamente a través de la integración económica y su carácter de proceso en el sentido de que suponen una serie de actos progresivamente avanzados en la intensidad de la integración. Las metas van lográndose paulatinamente en un esfuerzo dilatado en los años.

3. *Op. cit.*, pág. 12.

DOCTRINA

Pero tienen, por empezar, una nota distintiva que es externa pero que no ha sido indiferente: nos referimos a las fechas en que iniciaron ese proceso. Uno es más antiguo que el otro, o sea, que fué primero que el otro. Por consiguiente, el primero sirve de modelo, por lo menos, de punto de referencia.

El proceso europeo comenzó en la década de los cincuenta. Los tratados iniciales fueron los que dieron nacimiento a la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) en 1951; a la CEEA (Comunidad Europea de Energía Atómica) en 1957 y a la CEE (Comunidad Económica Europea) en 1957.

El Mercosur nació con el Tratado de Asunción, suscrito el 26 de marzo de 1991.

Ese anticipo temporal – que por el carácter de proceso es muy significativo – ha originado una tendencia a utilizar las denominaciones, las calificaciones, las instituciones usadas en el proceso anterior que, necesariamente, estaba mucho más adelantado.

Este distanciamiento cronológico explica que aunque se hayan usado denominaciones similares, ellas pueden tener diferentes sentidos en un caso y en el otro.

Esas diferencias obligan a actuar con gran cautela y prudencia en las comparaciones porque una experiencia no llega a 10 años de duración y la otra casi tiene 50 años.

Esta sensible diferencia entre una y otra experiencia quedó bien de manifiesto en un congreso realizado en Roma en diciembre de 1996, que fuera organizado por el Centro Interdisciplinario de Estudios Latino Americanos de la Universidad de Roma Tor Vergata y publicada luego en un número especial de la revista “Roma e America. Diritto Romano Comune”, dirigida por el prof. Sandro Schipani.⁴

Allí intervinieron juristas especializados europeos y latinoamericanos y quedaron claramente de manifiesto las distancias y diferencias entre el proceso europeo y el intento sudamericano.

Esa distinción se centró justamente en el carácter supranacional de las normas aplicadas en Europa y el carácter intergubernamental practicado en el Mercosur. Hay varias afirmaciones muy precisas, algunas de las cuales recogemos de inmediato.

La profesora española Araceli Mangas Martín expone en su trabajo “Union Europea y Mercosur, Marco institucional y jurídico”⁵. “En la Unión Europea hay una renuncia a ejercer determinados derechos soberanos y se transfiere a un tercer sujeto (las instituciones de la Unión Europea), su ejercicio: hay renuncia traslativa. El Mercosur es una organización internacional clásica que en nada se distingue de los centenares de organizaciones de cooperación que han existido y existen desde el siglo XIX. en el Mercosur, a lo sumo, hay una renuncia a ejercer individualmente ciertos derechos soberanos, es decir hay renuncia abdicativa sin trasladar a un tercero las competencias.

4. Número 4/1997.

5. *Op. cit.*, pág. 9.

Las competencias siguen ejerciéndose con plenitud en el seno del Mercosur. la autolimitación sufrida es la propia de todo tratado internacional clásico”.⁶

“Otra diferencia original importante es que las organizaciones internacionales clásicas, como lo es el Mercosur están dotadas de órganos decisorios en los que sólo están representados los Estados y en los que solo cabe la representación del interés del Estado, la razón de Estado. El Mercosur es descarnadamente intergubernamental.”⁷

“En el Mercosur solo se habla de decisiones y de su obligatoriedad para los Estados”; no generan efecto directo ni se imponen sobre el derecho interno, hasta el punto de que es una ironía declarar que son obligatorias las decisiones del Consejo, del Grupo y de la Comisión de Comercio (arts. 42 y 2 del Protocolo) y luego reconocer que no entrarán en vigor hasta que en todos y cada uno de los Estados, individualmente, no se hayan adoptado las medidas internas para asegurar su cumplimiento (arts. 38 y 40). En esas condiciones no se puede hablar de derecho común o comunitario”.⁸

“Si los Estados se comprometen por sí mismos a realizar los objetivos de la organización internacional como es el caso del Mercosur, no hay atribución de competencias normativas propiamente dichas. Los Estados miembros del Mercosur se ponen de acuerdo en su seno para regular materias de interés común, pero sobre los que retienen con plenitud su soberanía. Mas que renunciar a ejercer sus competencias soberanas en los ámbitos del Tratado de Asunción, lo que han acordado es ejercerlas concertadamente.”⁹

La profesora brasileña Maristela Basso en su colaboración “O Mercosul e a Uniao Europeia”¹⁰ escribe: “La liberalización de la circulación de los servicios, personas y capitales, así como la adopción de reglas de concurrencia común (características de un mercado común) deberían ser adoptadas a nivel estrictamente intergubernamental, durante los próximos años. No existe, por tanto, una estructura institucional provista de poderes supranacionales porque todavía no llegamos al mercado común”.¹¹

El profesor uruguayo Herber Arbuet Vignali en su trabajo “Las relaciones entre el derecho comunitario y los sistemas internos de los Estados del Mercosur”¹² afirma: “debemos precisar que en nuestra concepción de la teoría general y en la terminología que usamos, el problema de las relaciones entre el Derecho Comunitario y los sistemas internos de los Estados del Mercosur adquirirá actualidad en un futuro, que pensamos no sea muy lejano, cuando el sistema establezca órganos supranacionales capaces de generar Derecho Comunitario”.¹³

6. *Op. cit.*, pág. 11.

7. *Op. cit.*, pág. 11.

8. *Op. cit.*, pág. 14.

9. *Op. cit.*, pág. 14.

10. *Op. cit.*, pág. 31.

11. *Op. cit.*, pág. 45.

12. *Op. cit.*, pág. 99.

13. *Op. cit.*, pág. 99.

“La estructura orgánica de Mercosur, su sistema normativo y la práctica de los Estados Partes conduce a afirmar que el sistema se inserta en el ámbito de las Organizaciones Internacionales, intergubernamentales, por lo cual el asunto que analizaremos continúa siendo un problema entre el Derecho Internacional Público y los sistemas internos”.¹⁴

“Existe amplia coincidencia respecto a que el sistema Mercosur carece de supra nacionalidad manteniéndose en los moldes clásicos del Derecho Comunitario es un nuevo sistema jurídico que posee independencia científica.”¹⁵

“El Derecho Comunitario posee características especiales. En él conviven las estructuras de subordinación propias de los derechos internos, con las estructuras de coordinación, características hasta ahora solo del Derecho Internacional Público. Esto permite que el sistema se nutra de fuentes propias, tanto internas como comunes y hace posible una más extensa gama de sujetos, entre los que aparecen las personas humanas y los entes privados. Sus características más notables son: que regula múltiples relaciones dentro del ámbito geográfico integrado, perteneciente a un conjunto de Estados soberanos, que se han comprometido a constituir un sistema común; que este sistema genera una estructura orgánica con instituciones propias, algunas de las cuales son intergubernamentales, pero otras, necesariamente poseen el atributo de la supranacionalidad; y que este atributo permite a los órganos comunes, supranacionales, crear normas que desde que se perfeccionan en el ámbito comunitario, obligan en el ámbito interno de los Estados miembros, incluso a sus habitantes y funcionarios, prevaleciendo sobre todas las normas internas o, al menos, sobre la ley, o sea, que son reglas de aplicación inmediata y directa y de carácter prevalente.

El Mercosur carece de órganos supranacionales ya que sus órganos con capacidad de decisión, el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio del Mercosur, son intergubernamentales y deciden por el consenso de los Estados Partes. Las reglas emanadas de estos órganos obligan a los Estados Partes en el ámbito internacional, generando en éste responsabilidad por su incumplimiento pero, para obligar en el ámbito interno, tales normas deben ser internadas por los procedimientos clásicos correspondientes a la costumbre y a los tratados del Derecho Internacional Público, ocupando luego en la jerarquía interna el lugar que disponga expresamente la Constitución del país o el que resulte de la interpretación de la norma.”¹⁶

“Entendemos que el Mercosur tal como se encuentra estructurado actualmente puede extenderse en la medida en que el grupo celebre acuerdos de liberación comercial con otros países o grupos, como ya lo ha hecho con Chile y la Unión Europea pero que no pasará de ser una zona de libre comercio y una unión aduanera, si no se orienta hacia un sistema jurídico comunitario ya que,

14. *Op. cit.*, pág. 99.

15. *Op. cit.*, pág. 100.

16. *Op. cit.*, pág. 101.

para profundizar en un mercado común, resulta imprescindible supranacional que de garantías a los privados asegurando una interpretación uniforme de las reglas en toda el área y solucionando los conflictos en forma objetiva, sin tener que recurrir al desgaste de la negociación. Esta percepción es compartida por muchos ilustres juristas y diplomáticos. En conclusión conviene realizar un esfuerzo para transitar hacia un sistema de Derecho Comunitario, lo que es necesario si se quiere concretar el objetivo de constitución de un mercado común, pero mientras ello no ocurra, las relaciones entre el sistema Mercosur y el los Estados Partes se inscriben en los parámetros del Derecho Internacional Público.”¹⁷

El artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto atribuye la obligatoriedad a las “normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el art. 20”. Y este último artículo dice expresamente que tales órganos son “...de naturaleza intergubernamental”. Si son intergubernamentales, no so supranacionales y por lo tanto no pueden generar un derecho comunitario derivado, sino que producen normas de Derecho Internacional Público especial dentro del marco clásico de una Organización Internacional intergubernamental que, a partir de Ouro Preto, indudablemente cuenta con personería jurídica.

El artículo 40 también contribuye a demostrar la naturaleza no comunitaria de las normas emanadas de los órganos del Mercosur. Con el fin de garantizar su vigencia simultánea en todos los países, se establece que los Estados Partes tomarán las medidas necesarias para incorporarlas a sus sistemas internos, cosa que pondrán en conocimiento de la Secretaría Administrativa del Mercosur. Cuando la totalidad de los Estados Partes hayan informado tal incorporación, la secretaría se lo hará saber a todos los Estados Partes. Si se tratara de normas supranacionales, propias de un sistema comunitario no se requeriría de todo este procedimiento ya que ellas entrarían en vigor en el ámbito interno en forma directa e inmediata”.¹⁸

En el mensaje con que el gobierno uruguayo solicita a la Asamblea General la aprobación del Tratado de Asunción, se dice: “A diferencia de la Comunidad Europea, en la que se consagra y aplica el principio de supranacionalidad, el tratado del Mercosur en consonancia con las realidades actuales de los países que lo integran, no implica la aceptación o aplicación de este principio por lo menos durante el período de transición”.

Y termina su extenso desarrollo con estas palabras: “En conclusión, los órganos con poder de decisión del sistema Mercosur son de naturaleza intergubernamental y, por tanto, no están estructuradas de manera tal que les permita generar normas de Derecho Comunitario”.¹⁹

17. *Op. cit.*, pág. 102.

18. *Op. cit.*, pág. 103.

19. *Op. cit.*, pág. 105.

Pese a la claridad con que se presenta esta distinción en el plano jurídico, ha influido en la confusión el sentido amplio que ha adquirido la palabra comunitaria desde el momento en que se ha incorporado al lenguaje común. Pero más allá del reconocimiento de ese hecho lingüístico, es deber de los juristas evitar las confusiones, distinguir las realidades diferentes y perocuparse por la precisión.

La conclusión de este primer capítulo es que, por ahora, en el Mercosur, no hay derecho comunitario sino intergubernamental. Esto no significa negar toda posibilidad de que pueda surgir con el tiempo un nivel más intenso de integración que nos acerque al derecho comunitario.

Pero, por ahora, no se ve próximo ni fácil.

2. REPERCUSIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR

La segunda interrogante versa sobre si el Mercosur sólo se ocupa de los problemas comerciales y económicos, o si también incluye a los temas sociales.

Paradójicamente después de haber insistido en el capítulo anterior sobre las diferencias entre la Unión Europea y el Mercosur, aquí debemos señalar – o reconocer – una similitud entre los dos procesos.

En ambos casos, quienes tomaron la iniciativa, redactaron el primer tratado y echaron las bases de las dos experiencias integracionistas tenían una preocupación fundamentalmente económica.

Pero, en la práctica, al poner en marcha esta iniciativa, va surgiendo casi espontáneamente una preocupación social o la idea de extender el espacio social.

Y aunque el desarrollo de la historia de cada una de estas experiencias ha sido distinta, no deja de ser interesante señalar ese impulso que conduce – más allá de las previsiones, de los programas y de las preocupaciones iniciales – a darle una cabida a lo social.

En la historia del Mercosur, pueden distinguirse varias etapas:

1ª) Declaración de los Ministros de Trabajo de los cuatro países

En el Tratado de Asunción suscrito el 26 de marzo de 1991 el primer Considerando contiene una frase sumamente significativa: “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*”.

Pero todo el resto del Tratado se refiere exclusivamente a los aspectos comerciales, económicos y aduaneros. Tan es así que entre los 10 Subgrupos del Trabajo previstos en el Anexo 5 (Subgrupo de Trabajo del Grupo Mercado Común) ninguno se refiere a los temas sociales y laborales.

DOCTRINA

Pero, antes de los dos meses del Tratado de Asunción, los cuatro Ministros de Trabajo de los países firmantes – o sea, el 8 de mayo de 1991 – se reunieron en Montevideo y formularon una declaración conjunta con este texto:

“1) El Tratado de Asunción abre las puertas de un notable progreso para sus respectivos países y, por lo tanto, es necesario procurar un resultado exitoso de las negociaciones pendientes.

2) Es necesario atender los aspectos laborales y sociales del Mercosur y acompañar las tareas de los respectivos representantes para asegurar que el proceso de integración venga acompañado de un efectivo mejoramiento en las condiciones de trabajo de los países que suscribieron el Tratado.

3) Promover la creación de subgrupos de trabajo con el cometido de avanzar en el estudio de las materias vinculadas a sus carteras.

4) Estudiar la posibilidad de suscribir un instrumento en el marco del Tratado de Asunción, que contemple las ineludibles cuestiones laborales y sociales que traerá consigo la puesta en marcha del Mercado Común.

5) Los diversos países se prestarán toda la cooperación necesaria para el recíproco reconocimiento de los regímenes propios vinculados al empleo, la seguridad social, la formación profesional y las relaciones individuales y colectivas de trabajo.

6) Promover el seguimiento de los acuerdos alcanzados mediante otras reuniones análogas a la desarrollada en esta ciudad de Montevideo los días 8 y 9 de mayo de 1991 con la participación de las más altas autoridades competentes en la materia laboral y social.”

2º) Creación del subgrupo 11

En consonancia con lo sugerido en la reunión de Ministros de Trabajo, en la reunión de Presidentes de los cuatro países, celebrada en Brasilia en diciembre de 1991 se firmó un Protocolo Adicional por el que se creó el Subgrupo 11 dedicado a Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

Este Subgrupo creó ocho Comisiones de integración tripartita que se dedicaron a estudiar los diversos aspectos de esta temática:

- 1) Relaciones individuales de trabajo (y costos laborales);
- 2) Relaciones colectivas;
- 3) Empleo y migraciones laborales;
- 4) Formación profesional y certificado de aptitud profesional;
- 5) Seguridad e higiene;
- 6) Seguridad social;
- 7) Sectores específicos (se ha estudiado el sector del transporte terrestre);
- 8) Principios. Se ha estudiado la Carta de los Derechos Fundamentales de los trabajadores.

Estas Comisiones se reunieron con regularidad cada tres o cuatro meses. Y, con excepción de las Comisiones 2 y 5, las demás empezaron a elaborar documentos.

Esta actividad cesó el día 17 de diciembre de 1994 con la aprobación del Protocolo de Ouro Preto, que creó el Foro Consultivo Económico Social como uno de los organismos institucionales del Mercosur. Con tal motivo, surgió la duda de si la creación de ese Foro no determinaba el cese de las actividades de aquel Subgrupo.

3ª) Surgimiento del foro consultivo económico-social

En el Protocolo de Ouro Preto, firmado el 17 de diciembre de 1994, se contienen tres disposiciones sobre este nuevo organismo.

Art. 29. El Foro Consultivo Económico-social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y estará integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte.

Art. 29. El Foro Consultivo Económico-Social tendrá función consultiva y se manifestará mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común.

Art. 30. El Foro Consultivo Económico-Social someterá su Reglamento Interno al Grupo Mercado Común, para su homologación.

Si bien la creación de este organismo representó un paso adelante en lo que se refiere a la atención de lo social y a institucionalizar la presencia de una representación de los interlocutores sociales, aparecían las limitaciones en la misma denominación del organismo: tanto por la palabra Foro que da idea de un órgano deliberante y no resolutorio ni ejecutivo como del calificativo consultivo que ratificaba su mero carácter asesor.

El surgimiento en la forma que apareció en el Protocolo planteó otra dificultad para llevarlo a la práctica: era el propio Foro el que debía someter su Reglamento Interno al Grupo Mercado Común para su homologación y ¿cómo podía constituirse y funcionar para aprobar el proyecto de Reglamento Interno si no se sabía cómo iba funcionar?

Felizmente, el impulso integracionista triunfó en la práctica y las representaciones de los cuatro países empezaron a efectuar reuniones preparatorias. La primera fue en Montevideo en abril de 1996 y en otra reunión de ese carácter, realizada en Buenos Aires el 30 de mayo de 1996, se aprobó el proyecto de reglamento del Foro consultivo. Ese proyecto fue aprobado con muy pocas variantes el 20 de junio de 1996 por el Grupo Mercado Común.

De acuerdo a esa reglamentación, el Foro solo quedó integrado con las representaciones privadas y no la oficial. No era tripartito sino partitario.

El Foro debía tener nueve miembros por país.

Cada país decide cómo se integra la delegación, con la condición de que las representaciones de trabajadores y empleadores tengan el mismo número de integrantes.

El plenario debe reunirse, por lo menos, una vez por semestre.

DOCTRINA

Puede crear órganos de asesoramiento.

4ª Creación del Subgrupo 10

Por Resolución nº 120/95 el Grupo Mercado Común creó el Subgrupo de Trabajo nº 10, sobre asuntos laborales, empleo y seguridad social.

Con esta decisión se despejaban las dudas sobre si la creación del Foro Consultivo Económico social significaba que no podía seguir funcionando un Subgrupo en esta materia. Aunque cambiando el número y levemente la denominación, subsiste esta comisión tripartita.

Esta resolución revelaba el propósito de que el Foro Consultivo no absorbiera todas las funciones que en su momento cumpliera el Subgrupo 11, o que no hay inconveniente en que subsistiera ambos organismos.

Por Resolución nº 116/96, titulado pauta negociadora prioritaria del Subgrupo 10, indica una serie de tareas prioritarias que agrupa en diversos capítulos con indicación de los plazos en que deben cumplirse las tareas correspondientes.

Los capítulos son los siguientes:

- 1) Relaciones laborales;
- 2) Costos laborales;
- 3) Higiene y seguridad del trabajo;
- 4) Inspección de trabajo;
- 5) Estructura del mercado de trabajo y políticas de empleo;
- 6) Formación profesional;
- 7) Migraciones laborales.

Luego el Grupo Mercado Común incluyó en esa lista el análisis de la dimensión social del proceso de integración en sus diversas perspectivas institucionales.

Naturalmente que esta indicación de prioridades no excluye de su competencia los temas que no han sido declarados prioritarios. Pero, en la práctica, suele influir esa declaración de prioridades.

Cabe agregar que este subgrupo creó 3 comisiones temáticas:

- nº 1: sobre relaciones laborales;
- nº 2: sobre empleo, migraciones, calificaciones del trabajo y seguridad social;
- nº 3: sobre salud, seguridad e inspección del trabajo y seguridad social.

5ª Aprobación de la declaración socio-laboral del Mercosur

El 10 de diciembre de 1998, los Presidentes de los cuatro países integrantes del Mercosur, reunidos en la ciudad de Rio de Janeiro, aprobaron una declaración que ellos mismos denominaron la Declaración Socio-Laboral del Mercosur.

DOCTRINA

Es un extenso documento de 25 artículos, precedidos de una serie de Considerandos de los cuales destacamos los siguientes:

“Considerando que los Estados Partes del Mercosur reconocen, en los términos del Tratado de Asunción (1991) que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, por medio de la integración, constituye condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social.

.....

Considerando que los Estados Partes, además de miembros de la Organización Internacional del Trabajo ratificaron los principales convenios que garantizan los derechos esenciales de los trabajadores y adoptan en larga medida las recomendaciones orientadas para la promoción del empleo calificado, de las condiciones saludables del trabajo, del diálogo social y del bienestar de los trabajadores.

Considerando, además, que los Estados Partes apoyaron la Declaración de la OIT relativa a principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) que reafirma el compromiso de los Miembros de respetar, promover y poner en práctica los derechos y obligaciones expresados en las convenciones reconocidas como fundamentales dentro y fuera de la Organización.

Considerando que la adhesión de los Estados Partes a los principios de la democracia política y del Estado de Derecho y del respeto irrestricto a los derechos civiles y políticos de la persona humana constituye base irrenunciable del proyecto de integración.

Considerando que la integración involucra aspecto y efectos sociales cuyo reconocimiento implica la necesidad de prever, analizar y solucionar los diferentes problemas generados en este ámbito por esa misma integración.

Considerando que los Ministros de Trabajo del Mercosur han manifestado, en sus reuniones, que la integración regional no puede circunscribirse a la esfera comercial y económica, sino debe alcanzar la temática social, tanto en lo que se refiere a la adecuación de los marcos regulatorios laborales a las nuevas realidades configuradas por esa misma integración y por el proceso de globalización de la economía, como al reconocimiento de un nivel mínimo, de derechos de los trabajadores en el ámbito del Mercosur, correspondiente a las convenciones fundamentales de la OIT.

Considerando la decisión de los Estados Partes de consolidar en un instrumento común los progresos ya logrados en la dimensión del proceso de integración y sostener los avances futuros y constantes en el campo social, sobre todo mediante la ratificación y cumplimiento de las principales convenciones de la OIT.

Adoptan los siguientes principios y derechos que pasan a constituir la Declaración Socio-Laboral del Mercosur, sin perjuicio de otros que la práctica nacional o internacional de los Estados Partes haya instaurado o venga a instaurar.

El articulado está dividido en cinco partes:

DOCTRINA

DERECHOS INDIVIDUALES:

No discriminación (art. 1)

Promoción de la igualdad (arts. 2 y 3)

Trabajadores migrantes y fronterizos (art. 4)

Eliminación del trabajo forzoso (art. 5)

Trabajo infantil y de menores (art. 7)

Derechos de los empleadores (art. 7)

DERECHOS COLECTIVOS:

Libertad de asociación (art. 8)

Libertad sindical (art. 9)

Negociación colectiva (art. 10)

Huelga (art. 11)

Promoción y desarrollo de procedimientos preventivos y de autocomposición de conflictos (art. 12)

OTROS TEMAS

Diálogo social (art. 13)

Fomento del empleo (art. 14)

Protección de los desempleados (art. 15)

Formación profesional y desarrollo de recursos humanos (art. 16)

Salud y seguridad en el trabajo (art. 17)

Inspección del trabajo (art. 18)

Seguridad social (art. 19)

APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO:

El art. 20 recomienda la creación de la Comisión Socio-Laboral Regional que debe manifestarse por consenso.

El art. 21 impone una reunión anual.

El art. 22 establece la obligación de redactar su propio reglamento.

El art. 23 dispone que cada uno de los países debe enviar una memoria anual.

Transcribiremos íntegramente las dos disposiciones finales:

“DISPOSICIONES FINALES:

Art. 24. Los Estados Partes acuerdan que esta Declaración, teniendo en cuenta su carácter dinámico y el avance del proceso de integración subregional será objeto de revisión, transcurridos dos años de su adopción, con base en la experiencia acumulada

en el curso de su aplicación o en las propuestas y *subsídios* formulados por la Comisión Socio-Laboral o por otros organismos.

Art. 25. Los Estados Partes resaltan que esta Declaración y su mecanismo de seguimiento no podrán ni utilizarse para otros fines que en ella no están previstos, vedada, en particular, su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras.

Hemos prescindido del contenido específico de cada uno de los artículos de la Declaración por su extensión y porque no deseamos distraer la atención del hilo conductor de este desarrollo pero la sola enumeración de los temas da idea de su contenido.

De todas maneras, queremos destacar tres rasgos de esta Declaración.

El primero es que esta Declaración revela una preocupación preponderante de que se cumplan efectivamente las disposiciones que la componen. Por tal motivo, una parte trascendente de la misma está destinada a la aplicación y seguimiento para lo cual se crea una estructura organizativa compuesta por la Comisión Socio-Laboral del Mercosur y por Comisiones Socio-Laborales del Mercosur en cada uno de los cuatro países.

El segundo es que esta declaración sigue la línea de la Declaración de la OIT aprobada el 19 de junio de 1998 en la Conferencia Internacional del Trabajo de distinguir los derechos en fundamentales y comunes. Los más importantes, calificados como fundamentales, se los consideran obligatorios para todos los países que integran la Organización, incluso aquellos que no hubieran ratificado los convenios internacionales referentes al tema.

El tercero es que esta Declaración es más de carácter político que jurídico por cuanto la mayor parte de su contenido está alcanzado por convenios internacionales de trabajo ratificados por lo que son ya obligatorios, salvo en la pequeña porción que falta ratificar.

La naturaleza jurídica de la Declaración es difícil de determinar pero no cabe duda que tiene influencia en la realidad. No sólo por su amplia difusión pública sino por la jerarquía de los firmantes que se trasmite al propio documento.

En el caso concreto de la Declaración del Mercosur, por todo el aparato organizado para obtener su cumplimiento y que más allá de su eficacia práctica revela el interés de los cuatro Estados de que efectivamente se cumplan y respeten las obligaciones establecidas en la Declaración.

6ª) Creación de la comisión socio-laboral de Mercosur

La base jurídica de esta Comisión es el artículo 20 de la Declaración Socio-Laboral del Mercosur.

“Los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos fundamentales inscritos en esta Declaración y a promover su aplicación de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales y los convenios y acuerdos colectivos. Para esto, recomiendan instituir, como parte integrante de esta Declaración, una Comisión Socio-Laboral, órgano tripartito, auxiliar del Grupo Mercado Común, que tendrá carácter

promocional y no sancionatorio, dotado de instancias nacionales y acompañar la aplicación del instrumento. La Comisión Socio-Laboral Regional se manifestará por consenso de los tres sectores, y tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades:

- a) examinar, comentar y canalizar las memorias preparadas por los Estados Partes, derivadas de los compromisos de esta Declaración;
- b) formular planes, programas de acción y recomendaciones tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la Declaración;
- c) examinar observaciones y consultas sobre dificultades e incorrecciones en la aplicación y cumplimiento de los dispositivos contenidos en la Declaración;
- d) examinar dudas sobre la aplicación de los términos de la Declaración y proporcionar esclarecimientos;
- e) elaborar análisis y actas sobre la aplicación y el cumplimiento de la Declaración;
- f) examinar e instruir las propuestas de modificación del texto de la Declaración y encaminarlos pertinentemente.

Las formas y mecanismos de encaminar los asuntos a ser examinados de conformidad con los ítems c) y d) serán definidos por la Comisión Socio-Laboral Regional.

El art. 22 establece que la Comisión Socio-Laboral Regional redactará, por consenso en el plazo de seis meses, a contar desde la fecha de su institución, su propio reglamento y el de las comisiones nacionales, debiendo someterse al Grupo Mercado Común para su aprobación. El 10 de marzo del 2000, el Grupo Mercado Común aprobó el Reglamento Interno proyectado.

Expondremos a continuación las normas que regulan el funcionamiento de la Comisión integrando las disposiciones de la Declaración con las del Reglamento Interno.

En cuanto a la composición, el art. 2 del Reglamento establece: “La Comisión está compuesta por 12 miembros titulares correspondiendo tres a cada Estado Parte del Mercosur, los que deben pertenecer respectivamente a los sectores gubernamental, empleador y trabajador”.

A cada miembro titular le corresponde un alterno.

Los miembros titulares y alternos del sector gubernamental serán designados por los gobiernos de los Estados Partes del Mercosur. Los miembros titulares y alternos de los sectores trabajador y empleador serán designados por las respectivas organizaciones más representativas de cada Estado Parte, de acuerdo a sus prácticas nacionales.

El art. 4 del Reglamento agrega otras atribuciones.

El art. 5 del Reglamento se refiere a la Coordinación: “La Comisión funcionará bajo la dirección de una Coordinación Tripartita rotativa, compuesta por los tres miembros titulares que representan a los respectivos sectores gubernamentales,

empleador y trabajador del Estado Parte en ejercicio de la Presidencia Pro-Tempore del Mercosur”.

A cada miembro titular le corresponde un alterno.

El art. 6 agrega que compete a la Coordinación de la Comisión:

a) convocar, organizar y presidir las reuniones que se realicen durante el período de ejercicio de su mandato y cumplir con lo dispuesto en el artículo 20 de este Reglamento (levantamiento de actas de las reuniones);

b) confeccionar la agenda de trabajo de las reuniones y someterla, conjuntamente con la documentación a considerar en el orden del día y con una anticipación de 30 días, a los miembros de la Comisión, para sus comentarios. La agenda definitiva deberá quedar establecida con una antelación de 15 días a la fecha de la respectiva reunión;

c) supervisar las actividades administrativas y organizar todos los aspectos necesarios para un correcto desarrollo de las reuniones;

d) elaborar y analizar al Grupo Mercado Común y a la Secretaría Administrativa del Mercosur las actas, informes, documentos o recomendaciones adoptadas por la Comisión;

e) desempeñar las demás funciones que le confiera expresamente la Comisión.

Los derechos y deberes de los miembros de la Comisión están fijados por el art. 7 del Reglamento.

Las memorias – uno de los puntos que pueden ser más novedosos y eficaces para el logro de los objetivos de la Declaración – están previstas en el art. 23 de la misma, cuyo texto se repite en el art. 8 del Reglamento: “Corresponde a los Estados Partes elaborar las Memorias Anuales, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores”.

Las mismas deberán ser presentadas a la Comisión Nacional antes del 30 de junio de cada año y elevados a la Comisión Regional y remitidos a las otras Comisiones Nacionales antes del 30 de julio de cada año.

Al elevar las Memorias Anuales a la Comisión deberán acompañarse de las consideraciones realizadas a las mismas por los otros sectores.

En el art. 9 del Reglamento se repite el contenido del artículo 23 y se agrega un párrafo final. En definitiva, el texto queda así:

“Las Memorias deberán informar:

a) las alteraciones ocurridas en la legislación y en la práctica nacional relacionadas con los derechos establecidos en la Declaración Sociolaboral del Mercosur;

b) los avances realizados en la promoción de la Declaración y las dificultades enfrentados en su aplicación”.

En sus primeras Memorias los Estados Partes deberán informar respecto a la situación legal, institucional y práctica en lo concerniente a los enunciados a la Declaración.

DOCTRINA

En cuanto al examen de la Memoria, el Reglamento contiene las siguientes disposiciones:

Art. 11 – Las Memorias nacionales serán examinadas, en forma preliminar, por la respectiva Comisión Nacional, la cual canalizará a la Comisión Regional el informe pertinente, según el calendario y la forma por ésta determinados.

Art. 12 – Las Memorias serán examinadas por la Comisión Regional, conforme al calendario por ella establecido.

Cada categoría o tema deberá ser examinado con la frecuencia que decida la Comisión.

En ocasión del examen de las Memorias Nacionales, junto con las opiniones de los sectores sociales, se procederá a informar las mismas y a evaluar la aplicación de los principios, derechos y compromisos contenidos en la Declaración, en relación con el tema de la reunión.

La Comisión elaborará un informe sobre los trabajos realizados el cual será elevado al Grupo Mercado Común.

Sobre planes, programas de acción y recomendaciones, el art. 13 establece: “Para la formulación de planes, programas de acción y recomendaciones tendientes o fomentar la aplicación y el cumplimiento de la Declaración, la Comisión considerará las propuestas de las Comisiones Nacionales y de otros organismos del Mercosur, emitiendo el informe pertinente sobre la cuestión que será elevado al Grupo Mercado Común.

Respecto de las reuniones, tenemos los siguientes artículos:

Art. 17 – La Comisión celebrará dos reuniones ordinarias por año, en los meses de abril y de octubre.

El quorum mínimo para realizar las reuniones será de siete integrantes de la Comisión, debiendo estar presentes dos representantes por cada sector.

Art. 19 – La Comisión deberá obtener 12 votos de consenso, a razón de un voto por Estado Parte y sector.

La Coordinación comunicará inmediatamente de finalizada la reunión los asuntos adoptados a los miembros ausentes, que tendrán 15 días para presentar sus objeciones totales o parciales. No habiendo manifestación en ese plazo, la Comisión considerará el texto acordado en la reunión como adoptado por consenso de los tres sectores.

Los votos positivos y las abstenciones de todos los miembros se considerarán como consenso.

3. FUTURO DEL MERCOSUR

¿Cual va ser el futuro del Mercosur?

La tendencia que se advierte en el mundo y en la región es el empuje, el impulso del factor integracionista. La experiencia actual es la acentuación, la profundización, la intensificación, la irreversibilidad de los procesos.

DOCTRINA

La historia de la Unión Europea y del Mercosur – que son los dos procesos en los que hemos centrado nuestro análisis – no es la estabilidad sino el avance. No es la quietud sino el adelanto del proceso integracionista, que se advierte en mil detalles en el sentido general del proceso.

Para seguir avanzando, se requiere pasar de una entidad intergubernamental a una entidad supranacional.

Pero no podemos ignorar las dificultades y los problemas.

Veámsolo. Una primera dificultad política es la resistencia a renunciar o ceder parte de la soberanía.

La historia de los últimos dos siglos nos ha creado una mentalidad nacionalista y una peculiaridad de la situación y de las características de cada país que está presente por debajo de las declamaciones y declaraciones de afinidad y hermandad.

En un seminario jurídico celebrado en la sede de Aladi em Montevideo, el 16 de mayo de 1995 – pocos meses después de aprobado el Protocolo de Ouro Preto – en el que se discutió el alcance del proceso y el significado de ese Protocolo, se hicieron una serie de manifestaciones reveladoras de la resistencia a la cesión de soberanía y a la creación de un organismo supranacional. De todas esas expresiones, nos permitiremos destacar unas palabras del Dr. José María Gamio – profesor de Derecho Internacional Público y ex-subsecretario de Relaciones Exteriores uruguayo.

Refiriéndose al problema derivado de la posible existencia de normas internas que difieren de las internacionales o viceversa, expresa:

“Entonces acá, se dan dos alternativas, en este tema de la jerarquía de las normas: el enfoque tipo comunitario por un lado y por otro lado, el enfoque de carácter intergubernamental. *El enfoque comunitario que a veces nosotros acá tememos hasta mencionarlo, porque aparece esto de la supremacía del Derecho Internacional*, del derecho que se impone sobre el derecho interno, parece como que las normas comunitarias se deslizan cómodamente y sin violencia en el ámbito interno para regular los compromisos asumidos por los Estados, conviviendo, coexistiendo, sin derogarlas con las normas de derecho interno, en un esfuerzo sin traumas. En cambio, en el enfoque intergubernamental, *cuidadoso siempre de la soberanía de los Estados*, de que no se nos vayan a aplicar normas que nuestros órganos no hayan incorporado, o tenemos que introducir la norma internacional, las resoluciones de los órganos de integración en el ámbito interno a nivel jerárquico que corresponde.

.....

Es decir, la consecuencia pardojal de que *lo supranacional, tan temido*, actúa como impositivo sobre el Derecho Interno: es más respetuoso el derecho interno que el criterio intergubernamental que aparece con un efecto desmesurado.

Yo creo que todo esto habrá de determinar cambios de criterio, del enfoque de las relaciones de las normas jurídicas en el proceso de integración. Yo me temo que esto no tenga solución por vías de reforma constitucional, esto debe ser un cambio de criterios, de pensar en materia jurídica en estos temas de integración, como muy bien

señalaban los Drs. Operti y Salazar, la idea de la creación de un Tribunal Judicial en los procesos de integración a veces está no tanto para el objeto de un Tribunal que es solucionar las controversias, sino para ir creando la mentalidad de este tipo de fenómenos, para ir haciendo un centro de esta nueva cultura, de esta nueva manera de pensar en derecho, en los procesos de integración.”²⁰

Hemos hecho esta larga transcripción porque ella permite recoger afirmaciones que en el conjunto del discurso resultan accesorias pero que, por eso mismo, son más significativas. Esas referencias al temor de las normas supranacionales – que no fueron desmentidas ni controvertidas a lo largo del seminario – revelan la mentalidad generalizada que debería ser cambiada y que era contraria a la cesión de la soberanía, o sea, a la creación de una entidad supranacional.

Una segunda dificultad es de carácter jurídico: la cuestión relacionada con la compatibilidad de los tratados de integración y la Constitución de cada uno de los países que firmaron los tratados.

Este tema – de extraordinaria importancia en un Estado de derecho – puede dividirse en dos aspectos estrictamente relacionados entre sí pero distinguibles.

Uno de ellos es el de la jerarquía de las normas.

Nadie duda de que, en el orden interno, corresponde respetar la pirámide de Kelsen, o sea, en primer término la Constitución, luego las leyes, después los derechos y, finalmente, las normas individualizadas: resoluciones, sentencias, contratos, etc. Y existen diversos mecanismos y recursos para hacer cumplir y respetar ese ordenamiento en rangos de diferente nivel.

La dificultad surge cuando se quiere introducir los tratados internacionales dentro de la referida pirámide.

Algunas Constituciones resuelven el problema en forma directa introduciendo la referencia a los tratados internacionales en el propio texto. Ello ha ocurrido en algunos países del Mercosur que han reformado su Constitución con posterioridad al Tratado de Asunción, o sea, después de 1991.

Así, la Constitución paraguaya de 1992 en el inc. 1 de su art. 137 (Título II: *De la Nación y el Estado*, Cap. I) establece:

“La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.”

Mas adelante, en el Capítulo II (*De las Relaciones Internacionales*) del Título I, se incluye el art. 141 que dispone: “Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, cuyos instrumentos de ratificación fueron canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el art. 137”.

20. Seminario Jurídico. *El proceso de integración y la nueva realidad jurídico-institucional internacional*. Montevideo, 1955 (pág. 123).

En la Constitución argentina de 1994, el art. 75, inc. 22, establece: “Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”.

En los otros países – que no tuvieron reformas constitucionales posteriores o en cuyas reformas no se trató este tema – se discute si tienen el mismo rango que las leyes o un rango superior.

Nosotros hemos sostenido que, mientras no se modifique la Constitución en este punto, los tratados o convenios internacionales tienen un rango similar a las leyes por lo que, a través del funcionamiento del Poder Legislativo, pueden aprobarse normas jurídicas que, por ser posteriores, pueden primar sobre los tratados internacionales aprobados con autoridad, si bien puede engendrar responsabilidad frente a los organismos internacionales o países con los que se firma el Tratado.²¹

El otro gran tema es si el texto constitucional de cada país es con la aprobación de un tratado que dé nacimiento a una entidad supranacional. O sea, si se puede aprobar un tratado que cree un organismo que pueda aprobar normas obligatorias en el territorio nacional, aunque no hayan sido aprobados por los órganos estatales que regularmente dictan normas obligatorias.

Frente a este subtema – que es de extraordinaria importancia – se vuelve a dividir el panorama entre los países que resuelven el problema en el texto constitucional y aquellos países en cuya Constitución no se resuelve el problema.

En la Argentina, la Constitución vigente en el momento de aprobar el Tratado de Asunción nada decía al respecto. En cambio, la actual Constitución aprobada en 1994 tiene un artículo que expresamente se refiere a este punto. En su artículo 75 que enumera las competencias del Congreso dice:

“24 – Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.”

“La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presente de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y solo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.

La denuncia de los tratados referidos a este inciso exigirá la aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.”

Interesa destacar que no solo se autoriza a aprobar tratados con el fin de delegar competencias en organizaciones supraestatales sino que se alude a las normas aprobadas por los órganos que se creen, a las cuales se les atribuye jerarquía superior a las leyes. O sea, que se le da a las normas del derecho derivado jerarquía superior a las leyes.

21. Véase *Curso de Derecho Laboral*, T. I, vol. 2, págs. 100 y sigts.

DOCTRINA

En el Paraguay, cuando se firmó el Tratado de Asunción, regía la Constitución de 1967, que contenía dos artículos sobre el tema:

“Art. 9 – Frase final: la República podrá incorporar a sistemas multilaterales internacionales de desarrollo, cooperación y seguridad.

Art. 103 – El Estado favorecerá el proceso de integración de los países latinoamericanos, para acelerar su desarrollo equilibrado y aumentar el bienestar común, em función de los intereses de la República y sin detrimento de su soberanía.”

Después de aprobado el Tratado de Asunción, se reformó la Constitución incorporando tres artículos sumamente significativos. Dos de ellos – 137, inc. 1, y 141 – acababan de ser transcritos.

“Art. 145 – Del orden jurídico supranacional. La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones solo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.”

Esto significa que Paraguay admite expresamente un orden jurídico supranacional.

Los otros dos países si bien recogen en sus Constituciones el propósito integracionista no son tan precisos en sus textos, lo cual puede explicarse porque, en el momento en que se aprobaron, todavía no se había formado el Mercosur.

En Brasil, regía la Constitución reformada en 1988, que contiene el art. 4: “La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, tendiendo a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”.

En Uruguay, desde 1967, rige el artículo 6, cuyo párrafo 2º establece:

“La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.”

Esta norma tiene un carácter fundamentalmente programático y por su texto revela una concepción propia de la época en que se aprobó.

Parece natural que se busque actualizar su texto, aprovechando para eliminar el obstáculo existente a los efectos de poder aprobar una entidad supranacional, cuando las circunstancias lo aconsejen.

Como es muy difícil introducir una enmienda constitucional solamente para un tema que tiene un carácter técnico, cuya necesidad no alcanza a ser entendida por buena parte del electorado, se intentó incorporar esta enmienda a una reforma que incluyera otros temas y que, por eso, convocara el apoyo de distintos sectores políticos.

Pero los esfuerzos que se han realizado con ese objeto, hasta ahora, no han tenido buena fortuna en la etapa preliminar. Deberá insistirse y procurar esclarecer el tema hasta que llegue al mayor consenso en la esfera dirigente.

DOUTRINA

Una tercera dificultad es de orden fáctico y deriva de la diferencia de tamaño de los países integrantes del Mercosur.

En un principio la limitación de los países constituyó una ventaja porque los procesos de integración regional se ven facilitados por el acercamiento de los países grandes, eventualmente rivales, que tenían una larga trayectoria de desencuentros y oposiciones.

Como lo explicara con voz profética Helio Jaguaribe en un seminario sobre integración celebrado en San Pablo en marzo de 1988, el acercamiento entre Argentina y Brasil con el Acta de Iguazú permitía, por primera vez, ser optimista en relación con la marcha del proceso de integración en sudamérica.

Lo mismo que ocurrió en Europa con el acercamiento de Francia y Alemania para crear la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, dió origen a un fenómeno internacional que atrajo primero a los países vecinos y luego, progresivamente, fué atrayendo a los restantes países del área.

Pero el mantenimiento indefinido de solo cuatro países (dos muy grandes y dos muy chicos) es un factor de debilidad porque encierra el peligro potencial de la conversión en pactos bilaterales lo que debían ser acuerdos institucionales.

Por eso, creemos que el futuro exitoso del Mercosur depende de la incorporación efectiva de otros países sudamericanos, empezando por los dos países asociados que deben convertirse en miembros plenos: Chile y Bolivia.

Poco a poco, pueden entrar los otros países sudamericanos ya que el Pacto Andino parece haber perdido dinamismo como para convertirse en un bloque paralelo.

Pensamos que el aumento paulatino y progresivo del número de países es el método más prudente y conveniente, sin perjuicio de una intensificación constante de los vínculos hasta llegar a la máxima unificación posible.

Pero, para que toda evolución se cumpla con felicidad y eficacia, hay que cuidar el factor más dinámico que es el apoyo de la población a la experiencia integradora.

No sólo la habilidad y la constancia de los gobernantes, los dirigentes, y los negociadores sino el apoyo general de la gente.

Felizmente, el Mercosur – a diferencia de otros intentos anteriores como pueden ser la Alalc o la Aladi que interesaban solo en el ámbito gubernamental, diplomático o de los comerciantes con el exterior – interesó desde un principio a toda la población, extendiéndose ese interés a muchos niveles, ámbitos u organizaciones.

Acaso por la época – en que la globalización es un fenómeno general y determinante – acaso por la concreción con los países más cercanos, acaso por el tamaño del intento, lo cierto es que este intento ha tenido mucho mayor eco popular.

Ese mismo apoyo debe seguir presente y gravitante para llegar a culminar, a superar las dificultades, a avanzar en un proceso difícil pero necesario. Y con una meta indefinida porque cuanto más se avanza, se percibe que puede avanzar más.