

Estrategia de los sindicatos de la industria alimentaria argentina frente al MERCOSUR¹

*Bárbara Medwid**

1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo analizar las estrategias sindicales en relación con las instituciones del MERCOSUR. Considerando el marco teórico establecido por las teorías neofuncionalistas de la integración regional (Nye, 1971; Sandholtz, 1996, Sandholtz y Stone Sweet, 1998; Corbey, 1995), se analiza la forma en que los actores sindicales responden a las fuerzas desatadas por el proceso de integración, iniciado en el año 1991. Se considera el período comprendido entre los primeros acercamientos Argentina-Brasil (1986) hasta la fecha. La respuesta sindical, según la teoría, depende de la percepción que tengan los actores de los efectos de la integración.

El objetivo de este artículo es explicitar el debate sobre la participación de los sindicatos nacionales en el MERCOSUR. Actualmente la participación de los trabajadores en las estructuras institucionales del MERCOSUR está representada por las principales confederaciones generales [Confederación General del Trabajo (CGT) y la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) de Argentina, la Central Única dos Trabalhadores (CUT) de Brasil y el Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) de Uruguay, entre

Recibido 27/06/2008 - Aceptado: 18/08/2008

* CONICET - Universidad de Buenos Aires - MTEySS - Burela 1251 (1427) - Capital Federal - Argentina. Tel: 0054 11 4524 7330 - e-mail: barmedwid@gmail.com

1 Este trabajo ha sido presentado en el V Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología del trabajo (ALAST) realizado en Montevideo, Uruguay entre el 18 y 20 de abril 2007.

otros] y por algunos sindicatos específicos, (Transporte, Gráficos, entre otros). Se pretende dilucidar en qué medida el interés y las estrategias de las grandes confederaciones se reproducen a nivel de las federaciones, y de no reproducirse, determinar a qué se debe la divergencia. El objetivo específico consiste en analizar las conductas de un sector sindical particular, el de la industria alimentaria y responder el interrogante para dicho sector. Si se pretende que un proceso de integración avance y se consolide, la realización de estudios sectoriales es un paso necesario para evitar o solucionar los problemas que la propia integración acarrea.

Cabe precisar que este artículo forma parte de un trabajo de investigación en curso, y por lo tanto las conclusiones que se presentan tienen un carácter preliminar.

La organización del trabajo es la siguiente, en primer término se examinan algunas de las principales teorías que estudian el fenómeno de la integración. Comprender la lógica de un proceso de semejante magnitud, permite a los actores la elaboración de estrategias más efectivas y a los gobiernos e instituciones la elaboración de políticas que den respuesta a las demandas. En la segunda parte se da una breve reseña de la evolución que han tenido los organismos sociolaborales del MERCOSUR y la incidencia que la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y las confederaciones nacionales (CGT, CUT, PIT-CNT) han tenido en su creación. Finalmente se analiza el sector de la industria de la alimentación a partir del análisis de tres casos disímiles: el azucarero, el aceitero y el denominado "industria de la alimentación".

2. Estrategias sindicales en el marco de las teorías de integración regional

Los procesos de integración regional suponen cambios en los estados-nación tradicionales. De hecho, la política comercial queda parcialmente supeditada al logro de acuerdos entre los países miembros. Dichos cambios dan lugar al interés teórico por las características del proceso de integración y generan interrogantes sobre el devenir del mismo.

Las teorías de integración regional se desarrollaron acompañando al proceso de integración europeo y se inspiraron en él. No obstante, incluso para el caso del MERCOSUR, estas teorías son las herramientas conceptuales con las que se cuenta para llegar a un mejor entendimiento de las realidades integradoras.

En 1991, en un contexto político diferente al europeo, y con fuertes objetivos comerciales se crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Sus miembros fundadores fueron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Durante la década de los 90 otras regiones del mundo se embarcaron en procesos de liberalización económica y comercial, pero con características disímiles. Tal es el caso del Tratado de Libre Comercio de Amé-

rica del Norte (TLCAN firmado en 1994), la modificación del Pacto Andino en Comunidad Andina en 1996, y la liberalización económica de la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN) a partir de 1992.

En líneas generales, tanto las teorías de integración regional neofuncionalistas, en sus diversas versiones. [Haas (1971), Nye (1971), Sandholtz (1996), Sandholtz y Stone Sweet (1998) y Corbey (1995)], como las intergubernamentalistas [Hoffman (1995), Moravcsik, (1995)], establecen que la liberalización de las barreras arancelarias altera las ecuaciones de costo-beneficio al interior de las sociedades. Mientras que el primer grupo teórico se centra en los efectos de la liberalización y en la creación de instituciones supranacionales, el segundo pone su acento en las negociaciones intergubernamentales y en los procesos de toma de decisión de los Estados. A los efectos de esta investigación cobra interés el sustrato de las teorías de carácter neofuncionalistas, ya que desarrollan un modelo más acabado de la relación que se establece entre las instituciones regionales y los distintos grupos de interés al interior de los Estados. Específicamente nos concierne analizar las estrategias elaboradas por los sindicatos respecto a las instituciones del MERCOSUR y a sus respectivos gobiernos .

La elección teórica no pretende menospreciar la pertinencia del enfoque intergubernamentalista en el MERCOSUR, especialmente en su vertiente liberal, ya que hasta la fecha este proceso no ha desarrollado instituciones de carácter supranacional².

En líneas generales, el neofuncionalismo propone que una vez desatadas las fuerzas de la integración, las alteraciones que estas producen demandan mayor coordinación en áreas inicialmente no pensadas. Es decir, una vez liberalizadas las barreras arancelarias surgen otros tipos de problemas tales como que los sectores afectados demanden acciones o la necesidad de armonizar regulaciones existentes. En esas situaciones, la solución requiere un nuevo consenso entre los Estados, es decir, requiere de nueva coordinación y cooperación.

En tal sentido, se tornan necesarias instituciones que regulen y decidan sobre las cuestiones técnicas, pero que a su vez guíen y controlen la evolución del proceso. Si bien la integración inicialmente puede diseñarse como meramente económica y comercial, el neofuncionalismo plantea que con el tiempo se necesitará la coordinación de políticas en otras áreas: macroeconómicas, normas de origen, circulación de personas, etc. Aunque esta automaticidad en la lógica de la integración (conocida como

2 Sobre este punto difieren ambos enfoques teóricos. Mientras que la creación de instituciones supranacionales, como la Alta Autoridad, órgano ejecutivo independiente y colegiado, de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), es para las teorías neofuncionalistas un punto de partida, las teorías intergubernamentalistas no conciben la creación de instituciones superiores o autónomas respecto del Estado ni la transferencia de soberanía en decisiones de políticas. En el caso del MERCOSUR este tipo de instituciones no se han creado aún, habrá que esperar el funcionamiento del Parlamento MERCOSUR y sus características.

“efecto derrame” o *spillover*) ha sido criticada por teorías posteriores, lo que se supone es que: las fuerzas desatadas por la decisión de liberalizar exceden, a veces, las intenciones de los propios actores iniciadores de la integración. Esto se conoce como “consecuencias no-intencionales”, las que en gran medida constituyen los desafíos a los que se tienen que enfrentar quienes detentan el poder decisorio político (Nye, 1971).

En líneas generales, el neofuncionalismo supone la siguiente lógica de integración:

Una vez tomada la decisión de crear un mercado ampliado se altera la distribución de costos y beneficios al interior de las sociedades. Como consecuencia se genera la existencia de grupos

- beneficiados
- perjudicados
- no afectados

En función de este hecho, pero fundamentalmente en función de la **percepción** que los actores tengan de esta redistribución de beneficios, cabe esperar que cada grupo elabore estrategias para potenciar los efectos positivos, reducir los negativos o permanecer indiferentes.

En resumen, según sea su percepción de los efectos de la integración, los actores adoptarán un posicionamiento dado y en función del mismo elaborarán las estrategias correspondientes. Estas estrategias estarán dirigidas en primer lugar a los gobiernos nacionales y en segundo, a las instituciones regionales.

La teoría prevé que en los primeros tiempos de la liberalización se integrarán aquellas áreas que mejor se complementan. A medida que la integración avanza y se profundiza, se ven afectadas áreas más sensibles, por lo que grupos que hasta entonces permanecían neutros o indiferentes al proceso se pueden activar. A esta “activación” se la denomina “politi-zación del proceso de integración” (Nye, 1971; Corbey, 1995).

A su vez, en la integración existen dos factores de vital importancia en el rumbo de la misma:

- El tipo de liberalización económica que se desea alcanzar (zona de preferencias arancelarias³, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria, etc).
- Creación de instituciones regionales

La decisión con respecto a estas dos características fundamentales se lleva a cabo durante las primeras etapas de la integración por dos tipos de actores:

3 No cualquier tipo de liberalización será admitido por la OMC. El artículo 24 (inciso 8.b.) del GATT plantea que para realizar una excepción a la cláusula de nación más favorecida se deben eliminar “los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales”. La creación de una zona de preferencias arancelarias no necesariamente sería aprobado por el mismo. Fuente: Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT).

- Elite del gobierno (toma la decisión política de embarcarse en un proceso de integración)
- Técnicos o tecnócratas (desarrollan los instrumentos para que la integración sea posible).

Conforme sea la liberalización y las instituciones, habrá grupos de interés que generan presión de mayor o menor integración sobre los gobiernos. Según sean las demandas y el costo político de profundizar o retroceder en el proceso de integración, será el paso y el ritmo de la integración. Aunque los técnicos pueden elaborar instrumentos claros tendientes a la consolidación del proceso, su aplicabilidad depende de la decisión política. Con la creación de instituciones supranacionales cuya burocracia esté comprometida con el interés regional, es probable que las demandas nacionales encuentren un canal alternativo en tales instituciones.

Partiendo del supuesto de que la creación del MERCOSUR, como proceso de integración regional, afecta la distribución de costos y beneficios al interior de los países miembros, y por lo tanto afecta a los trabajadores, es de esperar que, siguiendo la lógica neofuncionalista, los sindicatos elaboren estrategias frente al MERCOSUR en función de su impacto. Es decir, si los representantes sindicales perciben que el MERCOSUR los afecta positivamente elaboraran estrategias pro integración; mientras perciban que los perjudica elaborarán estrategias en contra, finalmente, si perciben que no los afecta, permanecerán neutrales sin elaborar estrategia alguna⁴.

En razón de ello, es preciso analizar la estrategia de la Confederación General del Trabajo (CGT) argentina en el marco del accionar de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) frente al MERCOSUR. Se hará referencia al sector de las federaciones⁵ argentinas con énfasis en las federaciones sindicales de la industria de la alimentación. Se analizarán las estrategias referidas a las instituciones regionales según el impacto económico en el sector⁶.

4 Esta lógica subestima la importancia de la "ideología" en la concepción de la integración de los sindicatos. Aquellos sindicatos de tendencia marxista tenderán a valorar la oportunidad que la integración ofrece a la consolidación de la conciencia obrera internacional. Por lo tanto, este aspecto será tenido en cuenta, de ser necesario al estudiar los casos de sindicatos puntuales.

5 Las federaciones son asociaciones sindicales de 2º grado que aglutinan sindicatos de la misma actividad económica.

6 Dentro de los efectos económicos que han sido tomados en cuenta para la elaboración de este trabajo se destacan: aumento de flujos de transacción en el área de alimentos y bebidas, desviación y creación de comercio, aumento de competencia internacional en la producción de bienes del sector. El establecimiento de empresas trasnacionales durante los 90 en la Argentina ha estado íntimamente relacionado con la creación del mercado ampliado, ver trabajos de Kosakoff y Porta, 2000; Kosakoff y Porta, 1997; Chudnosky, López, y Porta, 1994.

3. Las instituciones del MERCOSUR y los trabajadores: breve reseña histórica y el accionar de las centrales sindicales.

Los primeros acercamientos entre Argentina y Brasil datan de mediados de los 80. La consolidación de las incipientes democracias y la preocupación por la inserción económica internacional de los países de la región, fueron las causas que favorecieron la comunicación bilateral.

Con respecto a la **liberalización económica**, elemento clave para la integración, los primeros encuentros entre los técnicos argentinos y brasileros planteaban comenzar con una integración económica sectorial, con miras a una zona de libre comercio (ZLC) en 10 años. En tal contexto se acordó un Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) en el que el sector de la alimentación se proponía como uno de los principales sectores estratégicos a integrar⁷. A principios de los 90, los gobiernos de Carlos Menem y Fernando Collor de Melho⁸ decidieron apresurar el ritmo de la integración. Se estipuló un plazo de 5 años para la creación de la ZLC. Se planteó una integración lineal, gradual y general para todos los bienes. Éste fue el tipo de liberalización económica implementada por el Tratado de Asunción que firmaron los 4 países. A pesar de ello, en 1995 la Unión Aduanera (UA) no se había concretado, aunque la mayor parte de los productos contaban con aranceles reducidos⁹.

Como se ha dicho, la **estructura institucional** es el segundo factor clave de la integración. Pese a que en los considerandos del Tratado de Asunción (TA) se proponía una integración “*para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social*”, cuyo objetivo sería “*mejorar las condiciones de vida de sus habitantes*”, en la estructura institucional provisoria prevista en el TA no se crearon órganos con miras a la representación ni de los trabajadores, ni de la sociedad civil¹⁰. La mayoría de los organismos estaban conformados por funcionarios y técnicos de los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores.

Estrategias de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)

La creación del MERCOSUR planteó al movimiento sindical, especialmente a la CCSCS¹¹ y a las centrales sindicales, la siguiente disyuntiva:

7 Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 12, Industria de la alimentación.

8 Mediante la firma del “Acta de Buenos Aires”.

9 Hacia 1998 los únicos productos que contaban aún con protección arancelaria eran automóviles y azúcar.

10 En el último artículo (24) del Tratado de Asunción se prevé la creación de un órgano la “Comisión Parlamentaria Conjunta” que es el único órgano que no depende directamente de los organismos del poder ejecutivo.

11 La CCSCS fue creada en el año 1986 con el fin de colaborar en el proceso de democratización de la región y en la defensa de los Derechos Humanos. (Coronel, 2005)

a) Considerar al proceso de integración como fruto del neoliberalismo imperante en aquel entonces, cuyo objetivo primordial era la competitividad internacional vía la reducción de costos salariales, y en consecuencia oponerse al mismo; o

b) Plantear a la integración regional como la salida política estratégica de la región, considerándola como una oportunidad para posicionar a las organizaciones sindicales frente al capitalismo global, y en consecuencia apoyarla.

La falta de instituciones sociolaborales¹² fue percibida raudamente por la CCSCS, quien desde los orígenes del MERCOSUR se planteó como estrategia ser un actor relevante en la conducción del proceso, frente a una integración que inmiscuía sólo a funcionarios y empresarios. En consecuencia, el primer paso hacia una activa participación sindical consistió en la realización de cumbres sindicales con los dirigentes nacionales de los países miembros en simultáneo con las cumbres presidenciales. En tales cumbres se redactaban cartas a los presidentes donde se sentaba la posición con respecto al futuro de la integración.

De una participación esporádica, se pasó a la participación en el Subgrupo de Trabajo 11 (SGT11)¹³ “Relaciones Laborales”, que luego pasó a ser el SGT10, donde se discutían cuestiones laborales. De ese modo el SGT11 se constituyó en el primer organismo tripartito de facto que contaba con representación gubernamental, empresarial y sindical¹⁴.

Hacia 1994, al definir la estructura institucional definitiva del MERCOSUR¹⁵, una vez más debido a la presión de la CCSCS, se crea el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) del MERCOSUR cuyo objetivo era ser el órgano de representación de los sectores económicos y sociales. Tras ciertos contratiempos iniciales, el FCES comenzó a funcionar hacia 1995.

Entre los logros de la estrategia de la CCSCS (y de las centrales sindicales) se destacan: la creación del Observatorio del Mercado de

12 Este es un término utilizado por Alberto Robles 2002 al denominar como “Organismos sociolaborales a aquellos ámbitos (órganos y subórganos) del MERCOSUR cuya temática y o composición permitan incluir adecuadamente, en el proceso de integración, los problemas y conflictos sociales y laborales que afectan a la población: lo que se denomina la dimensión social de la integración”.

13 Los Subgrupos de Trabajo son organismos creados y dependientes del Grupo Mercado Común (GMC) que tiene como función asesorar al mismo en materias específicas. Este fue el primer organismo que tuvo en cuenta cuestiones laborales además de las Reuniones de Ministros estipuladas por el GMC.

14 Ver Robles (2002) disponible en: http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie_temas/ST_BalancePerpectivas_Robles.pdf

15 La estructura definitiva del MERCOSUR está establecida en el Protocolo de Ouro Preto (POP) firmado en 1994; otras modificaciones institucionales han sido fijadas por medio de otros Protocolos.

Trabajo (1997), la firma de la Declaración Sociolaboral (1998), junto con la creación de su Comisión de Seguimiento, y la realización de la primera Conferencia Regional sobre el Empleo (2003).

Si bien la estrategia de participación de la CCSCS tuvo como resultado la creación de numerosos ámbitos de participación institucional, los mismos distan mucho de ser los deseados.

La estructura institucional del MERCOSUR cuenta con una clara jerarquía vertical, con poder de decisión, y una gran organización horizontal de carácter consultivo, no resolutivo. La participación de las centrales sindicales tiene lugar solamente en esta organización horizontal, estando muy alejados aún del ámbito resolutivo. Si bien el progreso en la participación es indiscutible, aún restan importantes desafíos a superar. En el ámbito regional, se destaca la necesidad de una participación más activa o un rol más determinante en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, el desafío más importante es lograr la concienciación y el involucramiento de las entidades sindicales nacionales en el proceso de integración.

En gran medida, el MERCOSUR comenzó a formar parte de la agenda sindical argentina, ante la amenaza que planteaba la conformación de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De esta forma el MERCOSUR se convirtió en la alternativa deseable y logró estar presente, al menos discursivamente, en el ámbito sindical.

4. Sindicatos argentinos de la Industria de la Alimentación y el MERCOSUR.

Los sindicatos argentinos son representados en el MERCOSUR por la Confederación General del Trabajo (CGT) y por la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), que participan no sólo en la CCSCS, sino también en el FCES y en los organismos mencionados.

La CGT cuenta con un Área Internacional y un departamento dedicado a cuestiones del MERCOSUR cuya estrategia ha quedado definida como una mayor participación en el proceso de integración velando por la profundización del mismo. Sin embargo, es de destacar que durante los 90, la CGT ha ampliado su interés hacia diferentes esferas sindicales internacionales, como por ejemplo hacia la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) o la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación (UITA). Por lo tanto, el MERCOSUR forma parte de una estrategia más amplia, la de participar de las principales cuestiones sindicales globales.

Ante este escenario cobra interés analizar si este posicionamiento y estrategia de las confederaciones argentinas se reproducen al interior de las organizaciones sindicales o, si por el contrario, elaboran otro tipo de estrategias al MERCOSUR en función de un posicionamiento propio.

Existen numerosos estudios sectoriales respecto al MERCOSUR, una cantidad menor se especializa en las cuestiones sindicales (no así laborales) y, con la excepción del caso del azúcar, hay pocos estudios sectoriales referidos a los sindicatos de la industria de la alimentación¹⁶. Los sindicatos, que han esgrimido una estrategia más clara respecto al MERCOSUR, son los sectores del calzado, el textil y actualmente el sector de bancarios, gráficos y comercio, quienes estudian la posibilidad de la realización de acuerdos regionales.

La industria de la alimentación es uno de los sectores manufactureros argentinos más importantes. A pesar de ello no ha sido suficientemente estudiado en su vinculación con las relaciones laborales y sindicales.

Es un sector tan amplio como intrínsecamente heterogéneo. Cuenta con actividades muy diferentes en lo que respecta a cantidad de trabajadores, tecnología y modo de producción. Existen sectores altamente tecnificados como el aceitero, y sectores con mucha mano de obra y poca tecnología como el panadero. Si bien tienen tradiciones y prácticas diversas, es un sector con la singularidad de contar con una confederación de tercer nivel.

La Confederación de Asociaciones Sindicales de la Industria de la Alimentación (CASIA) fue creada en 1986 y agrupa en su interior a 16 federaciones. Una de las federaciones que se destaca es la Federación de Trabajadores de Industrias de la Alimentación (FTIA) que cuenta con gran cantidad de afiliados y donde la cobertura de convenio que negocia comprende a trabajadores de todo el país y de actividades diversas y numerosas¹⁷. Por ello, resulta de particular interés analizar sus percepciones y posicionamientos frente al MERCOSUR y sus estrategias respecto a la integración.

A su vez, incluiremos en el análisis de estrategias sindicales a otras federaciones como la azucarera, por su singularidad y la federación de los trabajadores de empresas aceiteras.

4.a. El caso azucarero

La actividad de producción azucarera es una actividad peculiar a nivel mundial. Se trata de un sector cuya comercialización está altamente protegida. La comercialización se realiza a través de cuotas de importación, siendo Estados Unidos uno de los mercados de destino más importantes (De la Guardia y Peña, 1999).

16 En el Instituto de Investigaciones del Gino Gernani, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, hay un grupo dedicado a sociología rural dirigido por Norma Giarraca y Susana Aparicio que marginalmente estudian cuestiones del MERCOSUR. Sin embargo, hay pocos trabajos dedicados a los sindicatos de los sectores industriales de la alimentación. Ver: www.iigg.fsoc.uba.ar

17 La FTIA representa trabajadores de diversas industrias como: la avícola, los procesados de fauna silvestre, la pesca industrial, las frutas y verduras procesadas, la industria del arroz, del café, del té, de la yerba mate y sectores dedicados a la elaboración de cacao, galletitas, bizcochos, golosinas y caramelos.

En la Argentina, la producción azucarera se encuentra desregulada desde principios de los 90, manteniéndose únicamente la protección arancelaria que la resguarda de la importación de azúcar de otros países.

Su producción se encuentra concentrada en el noroeste argentino, principalmente en las provincias de Tucumán, Jujuy y Salta siendo la primera la que mayor cantidad de fábricas posee y más mano de obra emplea. Esta actividad tiene dos procesos fundamentales, la producción cañera y la producción azucarera. En Tucumán los trabajadores cañeros están representados por la Federación Obrera de Trabajadores de la Industria Azucarera (FOTIA) y los de los ingenios, por la Federación de Empleados de la Industria Azucarera (FETIA). (Medwid, 2008).

La relación de estas Federaciones con el MERCOSUR es muy singular. Si bien durante los 90 las principales preocupaciones de los sindicatos estaban referidas a cuestiones de molienda, pago de salarios y particularmente a la defensa de los puestos de trabajo (Barbetta y Mariotti, 2002); el MERCOSUR, y más específicamente el Brasil¹⁸ han sido percibidos como una amenaza latente para la actividad.

En este sentido no sólo han compartido la percepción de las principales organizaciones empresariales¹⁹ sino que también compartieron su discurso: *“Si entra el azúcar de Brasil se muere la actividad (...) es la actividad madre de la provincia (...) alrededor de un ingenio se crea un pueblo”* (Medwid, 2008).

En consecuencia las asociaciones sindicales han aunado sus demandas con los empresarios, reclamando al Estado la protección de la actividad, mediante el mantenimiento de las tarifas arancelarias²⁰. Con este objetivo, la estrategia del sector azucarero, ha sido reclamar al Congreso argentino, movilizaciones mediante la sanción de la ley 25.751 por la cual se prorroga la protección. En tres ocasiones diferentes, bajo los gobiernos de Menem (1997), de la Rúa (2000) y Duhalde (2002), los azucareros han logrado que el Congreso sancione por unanimidad, o cuasi unanimidad, las leyes azucareras²¹ pese a los sucesivos intentos de

18 Brasil es el principal productor mundial de azúcar produciendo el 39% del azúcar del planeta, le sigue la Unión Europea con un 11% del total. Ver datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de Argentina, disponible en: http://www.alimentosargentinos.gov.ar/0-3/revistas/r_33/cadenas/azucar_azucar.htm

19 Particularmente el Centro Azucarero Argentino (CAA) y el Centro Azucarero Regional de Tucumán (CART)

20 El derecho de importación del azúcar está integrado por un arancel fijo (ahora del 18%) y un arancel móvil, que varía en función del precio internacional del producto.

21 La Ley 24.822 de 1997 no prohíbe la importación del azúcar brasileño por parte de la Argentina, lo que sí prohíbe es que se importe azúcar subsidiado sin cobrar los aranceles correspondientes. La norma dispone la exclusión del sector azucarero del Mercosur mientras Brasil aplique el programa de subsidios Proalcohol. La ley 24.822 se funda en la circunstancia excepcional de ser el azúcar el único producto respecto del cual ha habido un reconocimiento expreso de asimetría en perjuicio de la Argentina por parte de Brasil. El 1/9/2000 la Cámara de Diputados aprobó la ley 25.301 prorro-

los ejecutivos de vetarlas. En consecuencia, el azúcar continúa siendo el único producto excluido del MERCOSUR.

4.b El caso de la industria aceitera

El sector aceitero presenta características únicas en la industria de la alimentación. En primer lugar el 80% de la producción se destina al mercado externo. En Argentina se produce mayoritariamente aceite de soja, y los principales destinos de exportación son India y China²². La exportación hacia los países del MERCOSUR representa un mínimo porcentaje²³.

La producción aceitera se encuentra concentrada geográficamente en la provincia de Santa Fe, y pertenece mayoritariamente a empresas transnacionales o a algunos importantes grupos locales.

Este sector ha experimentado un boom productivo durante los 90, aumentando considerablemente el tamaño de las plantas productoras y la capacidad de molienda²⁴. Las plantas cuentan con tecnología de punta y la incidencia del costo de mano de obra en el valor del producto final es ínfima (alrededor del 0,25%²⁵).

Los principales sindicatos del sector son el Sindicato de Obreros y Empleados Aceiteros de San Lorenzo (Santa Fé) y la Federación de Obreros y Empleados de la Industria Aceitera y Afines del País (FOEIAAP). Si bien existen diferencias ideológicas y estratégicas importantes entre ambas entidades sindicales (la primera suele confrontar mientras que la segunda mantiene como estrategia la negociación), ambas comparten su percepción respecto al MERCOSUR: este proceso integracionista no afecta a los trabajadores del sector, por lo tanto no desarrollan estrategia alguna. Acompañan las acciones de la CGT y la CASIA de manera pasiva. Sus principales preocupaciones y estrategias están dirigidas a cuestiones de negociación de convenios, recomposición salarial, y condiciones de trabajo.

gando el Decreto 797/1992 cuyo vencimiento operaba el 31/12/2000. El mencionado Decreto protege a la industria azucarera argentina al fijar un arancel mínimo para la importación del producto cuando sea subsidiado en el exterior. Finalmente, en el 2002 el Senado aprueba la ley 25.751 por la cual se hace extensa esta protección.

22 China absorbe el 35 % de las exportaciones de aceite de soja y le sigue India con un 15%. Fuente: SAGPyA. Datos disponibles en: http://www.sagpya.meccon.gov.ar/new/0-0/redir/index.php?txt=index_alimentos.txt&link=http://www.alimentosargentinos.gov.ar/.

23 Fuente http://www.alimentosargentinos.gov.ar/0-3/revistas/r_29/cadenas/aceite_soja.htm.

24 El volumen de molienda de soja tuvo una tendencia creciente en los últimos diez años: de 10,4 millones de toneladas en 1997 llegó en el año 2006 a un récord de 32,7 millones. Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de Argentina. Disponible en:

25 Entrevista personal realizada en abril de 2006 al secretario general del sindicato aceitero de la ciudad de Rosario. Estudio realizado por el mismo sindicato.

4.c.El caso de la Federación de Trabajadores de Industrias de la Alimentación (FTIA)

Esta federación representa a trabajadores de todo el país que provienen de empresas muy diversas. En este sector se encuentran importantes empresas multinacionales, incluyendo la nacional ARCOR, sin embargo la mayor cantidad de afiliados provienen de pequeñas y medianas empresas (PyMEs).

La producción está en gran medida destinada al consumo interno, no obstante la creación del MERCOSUR ha aumentado los flujos de transacciones económicas entre los países miembros²⁶. Existen a su vez sectores dedicados al mercado externo como el de la pesca o producción de jugo de limón, pero al igual que en el caso aceitero, la exportación no está destinada a los países del MERCOSUR.

A su vez, representa a trabajadores de sectores que durante tiempo fueron considerados como sensibles a la integración, es decir, cuya producción compite con la gran producción brasilera, como son el caso de la producción avícola, la arrocería y la del café. A diferencia del caso azucarero, las organizaciones sindicales no se han sumado a las demandas empresariales de protección y reclamos de dumping. Si bien respaldan las acciones de la CGT y CASIA con respecto al MERCOSUR, no muestran interés alguno en relación a su estructura institucional, aunque sí están atentos a las normativas.

Algunos de sus dirigentes asocian al proceso de integración con las leyes de flexibilidad laboral de los 90 y “*la necesidad de igualar los costos laborales hacia abajo*”. Consideran que las discusiones que se dan en el marco del MERCOSUR no interesan a sus afiliados y no afectan a las necesidades más concretas de los trabajadores: salarios y condiciones de trabajo.

En reiteradas ocasiones se refieren al MERCOSUR como una integración que se hace al interés de los gobiernos y de los empresarios y expresan que los trabajadores han sido intencionalmente excluidos de la participación en las decisiones de integración. No obstante, no manifiestan interés en participar de la creación de un espacio que los incorpore realmente.

En la CCSCS existen grupos que tratan temas sectoriales, y la alimentación es uno de ellos. Sin embargo, en las reuniones de la CCSCS han participado y firmado las actas, organizaciones sindicales de alimentación de todos los países menos de la Argentina.

En otras palabras, si bien la creación del MERCOSUR ha afectado a los trabajadores de la alimentación, y así lo perciben sus dirigentes, no hay estrategia alguna con respecto al proceso de integración. Es decir,

²⁶ Ver datos del Ministerio de economía en: www.mecon.gov.ar. Y <http://www.indec.gov.ar/>.

pese a que los efectos son percibidos no se han elaborado estrategias favorables, ni opuestas a la integración.

5. Reflexiones finales

La creación del MERCOSUR afecta de distintas maneras a los grupos al interior de los Estados. En ciertos sectores, como el azucarero, calzado y automóviles, los sindicatos han elaborado distintas estrategias que han repercutido en los diferentes resultados obtenidos. En el caso azucarero presentado se logró la no integración. Al analizarse otros sectores distintos a los de la industria de la alimentación se observa que, en el caso del calzado, pese a los esfuerzos contrarios a la integración, el resultado no fue el deseado ya que no se pudieron mantener medidas compensatorias. Por otro lado, si se observa el caso de la industria automotriz, se logró un híbrido de integración. Sin embargo, estos casos no han formado parte de nuestro objeto de estudio.

Basándonos en la teoría neofuncionalista, tanto el caso azucarero como el aceitero responden a la lógica de la integración. En el caso azucarero, los actores percibían que la integración produciría efectos negativos por lo que se elaboraron estrategias contrarias a la integración. En el caso aceitero la integración resultaba inocua por lo que los actores se mantuvieron neutrales. Sin embargo la teoría no refleja lo acaecido en el ámbito de la FTIA y el panorama planteado fue el siguiente:

	Federaciones Azucareras	Sindicatos Aceiteros	FTIA
Percepción respecto MERCOSUR	La integración amenaza las fuentes de trabajo	No afecta a los trabajadores	El MERCOSUR afecta a los trabajadores
Estrategia	Estrategia contra la integración	No hay estrategia	No hay estrategia

Fuente: elaboración propia

La singularidad de este cuadro radica en lo siguiente: si el sindicato siente que el MERCOSUR afecta a sus trabajadores y mantienen una percepción levemente negativa de la integración, ¿cómo explicar la indiferencia?.

Algunas cuestiones a resolver...

Si bien se han producidos importantes avances en temas asociados a la representación de los trabajadores en el MERCOSUR, la estructura institucional se encuentra aún muy distantes de las preocupaciones con-

cretas de los trabajadores. A partir de las entrevistas realizadas a los dirigentes de la FTIA, se evidencia que el MERCOSUR no se percibe como un foro alternativo para hallar solución a sus demandas.

El tipo de **instituciones intergubernamentales** existentes hacen engorroso al proceso. La falta de normativa en lo laboral (sólo en los últimos años se han elaborado documentos sobre cuestiones de políticas de empleo, circulación de personas y manual de buenas prácticas), y los problemas de incorporación de normas, en la normativa elaborada, hacen que las cuestiones del MERCOSUR no sean realmente tenidas en cuenta por muchos de los sectores, no sólo sindicales sino también empresariales.

Si bien el MERCOSUR y la CCSCS han logrado acercar y **sociabilizar a sindicatos** de países diferentes, generando nuevos proyectos como en el caso de empleados de comercio, bancarios y gráficos, otros sectores mantienen aún el resquemor hacia el accionar de los sindicatos extranjeros. El acercamiento entre sindicatos de la alimentación argentinos y brasileros se dificulta no sólo por las diferencias en las tradiciones sindicales, sino por las diferencias en la capacidad de negociación y presión al interior de sus Estados. Mientras que en Argentina los sindicatos del sector son de actividad, en Brasil muchos son sindicatos por empresa, por lo que los intereses suelen ser muy divergentes.

A raíz de lo expuesto se concluye que hay una necesidad real de llevar a cabo estudios sobre MERCOSUR y los sindicatos, que trascienda el nivel de las confederaciones sindicales. Para aumentar la participación de los trabajadores en el proceso de integración es necesario que tanto dirigentes como trabajadores sientan la necesidad de involucrarse. Las cuestiones laborales siempre resultan ser los temas más difíciles de solucionar en los procesos de integración. Sin embargo, si se pretende una integración que exceda los fines comerciales, es necesario un verdadero esfuerzo de conjunto.

Ante un contexto de globalización donde las empresas transnacionales suelen presionar a los gobiernos y cambiar la normativa local, es necesario un movimiento obrero unido que no compita entre sí por los costos laborales. Se necesita un movimiento obrero que presione por reglas de juego que nivelen hacia el alza los estándares de las condiciones de trabajo.

Referencias bibliográficas citadas

Coronel, Alvaro (2005). Evaluación y perspectivas de la Acción Sindical en el MERCOSUR, Friedrich Ebert Stiftung, en: < http://www.fes-sindical.org/publicaciones/psr_ayp_sindical_mercosur_coronel.pdf >.

- Chudnosky, D., López, A., Porta, F. (1994). "La Nueva Inversión Extranjera Directa en la Argentina. Privatizaciones, Mercado Interno e Integración Regional". En: *Documento De Trabajo N° 15*; (Buenos Aires: CENIT).
- Corbey, D. (1995). 'Dialectical functionalism: Stagnation as a booster of european integration'. En: *International Organization*, 49, 2, Spring.
- Ermida Uriarte (2001). "Globalización y relaciones laborales". *Pistas* N° 3, Instituto del Mundo del Trabajo.
- De la Guardia, E. y Peña C. (1999). "El Azúcar en el Mercosur, una dulce asignatura pendiente". *Panorama Mercosur* N°4.
- Haas, E. B. (1971). "The Study of Regional Integration: Reflections on the joy and anguish of pretheorizing" In: Lindberg L. N. and Scheingold S. A. (eds) *European Integration: Theory and Research*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Hoffman, S. (1995). *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*, Boulder, CO, Westview.
- Kosakoff, B., Porta, F. (1997). "La Inversión Extranjera Directa en la Industria Manufacturera Argentina. Tendencias y Estrategias Recientes"; En: *Estudios de la Economía Real* (N° 3), Buenos Aires, CEPAL-CEP.
- Kosakoff, B., Porta, F. (2000). "Las Empresas Transnacionales en la Industria Argentina". En: Kosakoff, B (comp) *El Desempeño Industrial Argentino. Mas allá de la Sustitución de Importaciones*; (Buenos Aires: CEPAL).
- Medwid, B. (2008). "Mitos y realidades de la pobreza y el MERCOSUR. El caso de la industria azucarera en Tucumán". En Cimadamore, A. (Comp.) *La Economía de la Pobreza*. Colección. CLACSO/ CROP, Buenos Aires, FLACSO, Pp: 495-535. 568 pág., ISBN 978-987-1183-83-8.
- Moravcsik, Andrew (1993). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31, 4.
- Nye, J.S. (1968). "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement". *International Organization* N°22 V:4.
- Nye, J.S. (1971). "Comparing Common Markets: A revised Neo-Functionalist Model". In Lindberg L. N. and Scheingold S. A. (eds) *European Integration: Theory and Research*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Robles, A. J. (2002). "Balances y perspectivas de los organismos socio-laborales del MERCOSUR". *Revistas Pistas* N° 8. Disponible en:

http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie_temas/ST_BalancePerspectivas_Robles.pdf.

Sandholtz, W. and Sweet Stone (eds.) (1998). *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Sandholtz, Wayne (1996). "Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions", *Journal of Common Market Studies*, 34, 3.

Referencias Consultadas:

Berger, P. Luckman, T. (1967). *The Social Construction of Reality*, Harmondsworth, Pinguin.

Caporaso, J. A. (1998). "Regional Integration Theory: Understanding our past and anticipating our future" in Sandholtz, W. and Sweet Stone (eds.) *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press).

Cimadamore, A., (2001). "Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI", En: De La Sierra, G. (comp), *Los rostros del Mercosur; El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO.

Corres, Gerardo (2001). "La declaración de la Comisión sociolaboral: un instrumento para el desarrollo social del MERCOSUR". *Revista Pistas* N° 3, Instituto del Mundo del Trabajo.

Cortina, Rubén (2001). "Cumbre sindical de Florianópolis, un camino esperanzador". *Revista Pistas* N° 3, Instituto del Mundo del Trabajo.

Lindberg, Leon N. & Stuart A. Scheingold, eds. (1971). *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge, Ma.: Harvard University Press.

Pollack, Mark (2001). "International Relations Theory and European Integration" en *Journal of Common Market Studies*, 39, 2.

Portela de Castro, S. (2004). "Situación actual y opciones estratégicas de organización sindical" en *Revista Pistas* N° 11, Buenos Aires, Instituto del Mundo del Trabajo.

Risse-Kappen, Thomas (1996). "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union". *Journal of Common Market Studies* 34, 1, March.

Tagle, J. (2001). "La exclusión social en el mercado de trabajo: el caso del Mercosur y Chile". En: De La Sierra, G. (comp), *Los rostros*

del Mercosur; El difícil camino de lo comercial a lo societal,
Buenos Aires, FLACSO,

Páginas de Internet consultadas:

Página oficial del MERCOSUR: <http://www.mercosur.org.uy>

Link del Foro Económico Consultivo y Social: <http://mercosur.org.uy/espanol/sinf/varios/FCES.HTM>

MERCOSUR Social: <http://trabajo.gov.ar/crem/inicio.htm>

<http://www.proconsumer.org.ar/mercosur-que-es-FCES.htm>

Páginas oficiales del Gobierno Argentino:

Ministerio de Economía: www.mecon.gov.ar

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC): WWW.indec.gov.ar

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos:

Documentos oficiales consultados disponibles en la página oficial del MERCOSUR:

Tratado de Asunción

Protocolo de Ouro Preto

Recomendaciones del FCES

Declaración Sociolaboral del MERCOSUR

Carta Social.

Resumen

El presente trabajo indaga acerca del impacto producido por el proceso de integración del MERCOSUR sobre las estrategias de los actores sindicales. El estudio se centra en un sector sindical en particular, el de la industria alimentaria. La relación entre este sector y el bloque regional no ha sido analizada aún con la suficiente profundidad.

Utilizando como base las teorías de integración regional neofuncionalistas, el objetivo de este trabajo consiste en analizar las reacciones, los posicionamientos y las estrategias de los principales sindicatos de la alimentación argentinos respecto al proceso de integración.

Se presta particular atención al diseño institucional del MERCOSUR y a la participación de los trabajadores en el mismo. Se desea establecer si se reproducen, a nivel de las federaciones, el interés y las estrategias, concernientes al MERCOSUR, que se evidencian a nivel de las grandes confederaciones.

Es un análisis cualitativo donde privilegia el enfoque sectorial. En gran medida las conclusiones se obtuvieron a base de: entrevistas reali-

zadas a los dirigentes sindicales y el análisis de discurso en declaraciones públicas a la prensa.

Palabras Clave: MERCOSUR - Teorías de integración regional - Sindicatos de la alimentación - Instituciones sociolaborales

Abstract

This research work inquires into the impact of the MERCOSUR on trade union strategies. It is particularly focus on unions of the Food Industry such as sugar, vegetable oil and Food industry in general. The relationship between national trade unions and the integration process has not yet been studied in depth.

The theoretical perspective to which this study belongs is part of the disciplinary field of regional integration and international relations. This work aims at shedding light on the knowledge of reactions, perceptions and strategies of trade unions with regards to the MERCOSUR.

It is a quantitative study with a sectorial focus. Most of the data have been obtained through interviews. There has also been reviewed most of the literature on the subject and all official documents of the MERCOSUR (Decisions, recommendations, directives) related to labour have been analysed.

Key words: MERCOSUR - Theories of Regional Integration - Trade Unions of food - social institutions.