

GRUPO CIT
Grupo Internacional de Investigación sobre
Comercio Internacional y Trabajo
Sección Argentina

RESPUESTA AL CUESTIONARIO INTERNACIONAL
Noviembre 2020

I.- MARCO GENERAL Y CONTEXTO PARA
ARGENTINA

Sibien la temática que se propone se encuentra inmersa en el contexto propio de la globalización, entendido éste como un proceso de creciente interrelación económica a escala transnacional, lo que determina premisas semejantes y de aplicación general, existen a la vez ciertas particularidades derivadas del enclave geopolítico de cada país que merecen resaltarse.

A la par que se destaca un efecto básico y evidente, del señalado proceso de expansión de intercambios comerciales, del flujo de las inversiones y de la toma de decisiones empresariales, tendiente a desnacionalizar su impacto y, sobre todo, el alcance de los Estados para regularlos, con consiguiente pérdida de efectividad normativa (Sanguineti Raymond), las coordenadas de configuración de los países continúan siendo relevantes al momento de determinar grados y dirección de dicho proceso.

Las tipologías Norte-Sur, o la más reciente Sur-Sur (De Sousa Santos), herederas de la más tópica elaborada en los años ´60 entre países centrales y periféricos (F. H. Cardoso y E. Faletto), siguen teniendo una pertinente

vigencia para contextualizar un derrotero que, no obstante, se pretende global.

Ello determina, al menos, dos consideraciones liminares. Una, que aún en el debilitamiento de los Estados-Nación, especialmente en su faz regulativa, el ámbito nacional subsiste como uno de los principales espacios “que posibilitan y materializan el orden global” (S. Sassen), es decir que sigue siendo un ámbito que recibe, traduce y produce las reglas propias de la transnacionalización, impulsadas por una lógica que no controla, y que a la vez se mimetiza con un ideario más general propio del neoliberalismo. La otra, más decisiva en orden al lugar desde que se realizan estos comentarios, derivada de su situación en aquella distribución geográfica, es que ello determina un tipo de inserción o sometimiento a las reglas de la globalización y los términos del intercambio que puede caracterizarse por su rol de receptor de inversiones y de radicación de empresas multinacionales, siempre condicionadas a la garantía y viabilidad de su inmediata reversión o deslocalización en tanto las condiciones varíen.

En tal situación debe entonces visualizarse el largo proceso económico y político argentino en el que la dependencia del flujo de inversiones, de neto corte financiero, con su consiguiente condicionante de deuda por desajustes de la balanza de pagos, privatizaciones de empresas públicas, y requerimientos de desregulación económica, con prevalencia del mercado como definidor de las instancias de atribución de poder, han signado mayormente un período que se abriera en 1976 con la dictadura militar.

En el plano de las consecuencias de dicho régimen deben señalarse las recurrentes exigencias, en términos de condicionantes para reponer el flujo de capital, de organismos internacionales de crédito, en especial el Fondo Monetario Internacional, y la suscripción de los

denominados Tratados Bilaterales de Inversión, garantes de la decisión autónoma de las empresas de los países emisores respecto de la inversión en el país receptor.

En un caso tales imposiciones van dirigidas a las normas de derecho interno, especialmente aquellas que establecen un marco general de derechos sociales y en su caso su impacto en el presupuesto y el gasto público, por ejemplo el régimen de Seguridad Social y su parcial privatización en los '90 para su posterior renacionalización en los 2000, y en el otro a una creciente cesión de soberanía a través de la prórroga de jurisdicción para el tratamiento de los litigios en sede internacional, particularmente en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), del Banco Mundial.

Aunque en un contexto y significado distintos, recientemente la Argentina volvió a acudir a este procedimiento de prórroga de jurisdicción a favor de tribunales arbitrales o judiciales con sede en el extranjero, en relación a la adquisición de vacunas contra el Covid-19, con la particularidad que a la vez se confiere indemnidad patrimonial a los que las provean y, paradójicamente, se cede la inmunidad soberana para acceder a la inmunidad sanitaria (Ley 27.573, del 6/11/2020).

Sin embargo, a la par de dichos procesos de desregulación y pérdida de soberanía, propios de la globalización económica, Argentina ha avanzado en un similar camino de universalización del derecho, a partir de una reformulación de su sistema de fuentes de derecho interno, ahora robustecido y proyectado mediante la constitucionalización del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La incorporación al “bloque de constitucionalidad federal” de los instrumentos internacionales, tanto de ámbito regional – Sistema Interamericano de DDHH -, como universal – Sistema de Naciones Unidas -, a lo que se agrega el carácter

supralegal de los tratados internacionales, en especial los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, determina una nueva regulación, de fuente internacional, con decisiva aplicación en el ámbito interno.

La virtuosa interdependencia del derecho internacional con el interno no acaba en la inclusión al régimen de fuentes de los respectivos instrumentos sino que se expande, aún más, en tanto los mismos han de ser aplicados e interpretados conforme así lo hacen los tribunales internacionales en cuya sede se sustancian las reclamaciones por su inobservancia o violación. Las “condiciones de vigencia” (art. 75.22 Constitución Nacional) de dichos instrumentos imponen un doble control a los tribunales locales, el propio del sistema constitucional, al que se agrega el de “convencionalidad” por sometimiento al derecho internacional.

La jurisprudencia de los tribunales nacionales, en su máxima expresión por la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha venido registrando de manera consistente este régimen de fuentes, con prevalencia del derecho internacional cuando provea una más favorable protección del derecho de que se trate, y generado un permanente reenvío de doctrina judicial que retroalimenta el sistema de garantía de los Derechos Fundamentales.

Sería de muy extensa consideración enumerar los precedentes que demuestran dicha sinergia de protección de los derechos. Sólo como ejemplos destacables podemos observar que la interacción de instrumentos y aplicación de los mismos ha llevado a que nuestro máximo tribunal haya considerado un convenio de OIT, el n° 158 sobre la terminación de la relación de trabajo, que aunque no ratificado por la Argentina, se configuraba como referencia para resolver el caso por aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 6to.), y en especial por la doctrina del

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación General nº 18), en tanto intérprete autorizado del PIDESC en el plano universal (SCJN, Caso “Alvarez c/ Cencosud”). En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto un caso reciente, aplicando los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, y obligando al Estado (Brasil) a rendir un informe sobre la implementación y aplicación de las Directrices Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos (CIDH, Caso “Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesús”, del 15 de julio de 2020).

Esta nueva sistemática, caracterizada por la procedencia multinivel de instrumentos normativos y el diálogo entre tribunales (Valdés Dal Ré), ha ido constituyendo una globalización de los derechos que genera una tensión evidente con la globalización económica (S. George). Por lo tanto, a los fines de analizar los instrumentos de regulación y las relaciones entre comercio internacional y trabajo, proponemos valorizar y dimensionar este proceso paralelo de juridicidad internacional, con repercusión local, en una suerte de difusión normativa universal.

De igual manera debe analizarse el proceso de gobernanza global, en tanto una creciente y paulatina incorporación de la bilateralidad de regulación, que supera la unilateralidad propia de los primeros instrumentos adoptados (Códigos de Conducta), a través de la autonomía colectiva transnacional (Acuerdos Marco Globales), y la consolidación de un sujeto colectivo a dicha escala (las Federaciones Sindicales Internacionales) que vienen dinamizando y extendiendo la consideración de las cadenas mundiales de valor en su consideración global.

Las experiencias y proliferación de estos instrumentos transnacionales, como de su interrelación con el sistema de OIT, reconociendo los documentos básicos de trabajo

decente, ha venido reforzando, también en los países en desarrollo, un mecanismo ligeramente anti-dumping que debe continuar desarrollándose. En tal sentido, pese a una deriva de ralentización de la capacidad normativa de OIT, debe destacarse como un novedoso mecanismo de control el provisto por el Convenio sobre el Trabajo Marítimo (2006), en un intento de superar la univocidad de aplicación interna, con un método que responsabiliza en su verificación y control a terceros Estados en tanto su vinculación con el buque aunque sea de pabellón extranjero.

Con estas dos dimensiones, instrumentos de regulación e instancias de exigibilidad, deberemos ir conformando un marco general de análisis y reflexión que permita avanzar en términos de una sistemática de derechos y, en especial, de su eficacia.

Una última consideración, respecto de estas líneas introductorias, consiste en incorporar la perspectiva funcional a las nuevas formas de organización del capital y sus efectos sobre el trabajo. En tal sentido entendemos que las cadenas mundiales de valor se inscriben en una lógica similar y propia del proceso de reestructuración del capitalismo que acontece a partir de mediados de los años `70, el que presentado como respuesta a la “crisis” ha determinado un desmantelamiento y desestructuración de los Estados de Bienestar y de los sistemas asociados de protección a través de los derechos sociales del trabajador y de la población en general.

Este proceso que ubicamos en un sentido desregulador, o de “desembridar” (Harvey) al capital de las regulaciones impuestas por Estados en general y las originadas en el sujeto sindical, tiene como una primer formulación, en cuanto a formas de organización del trabajo, a través de la externalización, descentralización o *outsourcing*. Son conocidos los efectos, sobre el colectivo laboral y sus

derechos, que trajo aparejada esta nueva conformación de la empresa (empresa-red). En similar modo, las cadenas de producción globales se enmarcan, en cuanto a sus efectos y su funcionalidad, a un propósito semejante de fragmentación y disparidad de tutelas. Si la descentralización por subcontratación externaliza trabajo de la empresa núcleo, adelgazando la plantilla directa y transfiriéndola como mano de obra indirecta, la externalización, ahora transnacional, de las cadenas de valor, deslocaliza dicha mano de obra con igual finalidad.

En una primera aproximación, los mismos procesos de descentralización, local o globales, confieren idéntica reformulación del poder. En clave local, la subcontratación reduce el espacio de regulación imperativa – en especial de fuente colectiva –, licuando el poder único de interlocución sindical y habilitando una regulación de mercado – contractual – entre sujetos empresarios en los que la asimetría de poder vuelve a solidificarse en la empresa principal y, con ello, convierte en una discusión sobre costos y precios el salario y demás condiciones de trabajo. En consecuencia, en este modo de ver, la descentralización es una re-mercantilización a través de la competencia entre empresas que, luego, re-determina las condiciones de trabajo en función de esa lógica y en perjuicio de los trabajadores.

Visto de ese modo, el mismo proceso de reducción de imperatividad normativa puede observarse en las cadenas mundiales de valor, ahora a través del desplazamiento de trabajo no sólo a terceras empresas (nacionales) sino a terceros países, sea mediante subcontratación de partes del proceso de trabajo, sea mediante la radicación de filiales de la empresa transnacional. Por lo tanto el factor trabajo se juega en la lógica de mercado, tanto en relación a los marcos de fuente colectiva como a los provenientes, ahora, del derecho de cada uno de los países a los que se deslocaliza la producción.

Las dimensiones Norte-Sur y Sur-Sur, que enunciamos al principio, recuperan su significación. No sólo que los desplazamientos se verifican, generalmente, en el sentido de países centrales a países en desarrollo, sino que la lógica de competencia se establece entre estos mismos países, oferentes de menores estándares de protección, laboral, y de mayores garantías de la inversión. Por lo tanto los vínculos remercantilizados en la esfera nacional, ahora se reformulan en el mercado global.

Sobre estas líneas generales, damos respuesta ahora al cuestionario objeto de esta investigación.