

## CAPÍTULO II

# LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

### 1. ESQUEMA ORGÁNICO DEL MERCOSUR

A medida que se fue consolidando el proceso de integración regional del Mercosur, su estructura orgánica fue evolucionando y haciéndose más compleja, de forma de tener órganos de impulso político y de carácter técnico que pudieran dar respuestas a los avances que se requerían en las diferentes áreas a integrar.

En esa estructura hoy se incluye una cantidad importante de órganos, con diferentes jerarquías, naturaleza y competencias.

En el actual organigrama existen seis *órganos principales* establecidos en los Tratados fundacionales del Mercosur y por ende de carácter permanente, y una serie de *órganos auxiliares* que dependen de los primeros, a quienes elevan sus propuestas o recomendaciones. Estos órganos auxiliares se han creado a instancias de los órganos principales y a fin de ejecutar los objetivos del proceso de integración, siendo por tanto su permanencia eventual y dependiente del mantenimiento de los fines para los que fueron creados.

### 2. LOS ÓRGANOS PRINCIPALES DEL MERCOSUR

Dentro de la estructura institucional del Mercosur solo tres de sus órganos principales: el *Consejo Mercado Común*, el *Grupo Mercado Común* y la *Comisión de Comercio del Mercosur* tienen capacidad decisoria, siendo todos ellos de naturaleza intergubernamental, esto es, integrados exclusivamente por los representantes gubernamentales de los Estados Parte del Tratado y que responden, por tanto, a los mandatos de dichos gobiernos, lo que implica la ausencia de

supranacionalidad, tanto en los órganos como en las decisiones que emanen de los mismos.

La *Comisión Parlamentaria Conjunta* y el *Foro Consultivo Económico y Social*, no emiten pronunciamientos vinculantes, sino que tiene facultades estrictamente consultivas y de propuesta, y la *Secretaría Administrativa del Mercosur* hasta la fecha ejerce funciones de carácter meramente administrativo.

Generalmente se ha señalado la existencia de un déficit participativo en el Mercosur, dado que los órganos principales donde están representados los ciudadanos y los sectores sociales tienen carácter meramente consultivo y sus propuestas y recomendaciones deben ser elevadas y aprobadas por las instancias decisorias del Mercosur para tener carácter obligatorio.

## 2.1. Consejo Mercado Común (CMC)

Es el órgano superior del Mercosur y tiene a su cargo la toma de decisiones y la conducción política del proceso de integración.

Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía o sus equivalentes, y por lo menos una vez por semestre debe sesionar con la presencia de los Jefes de Estado de los cuatro países miembros.

La Presidencia se ejerce en orden alfabético, por rotación de los Estados cada seis meses.

El Consejo se manifiesta mediante **Decisiones** que deben ser adoptadas por consenso y que son obligatorias para los Estados Parte, y a partir del año 2002 mediante **Recomendaciones** que no tienen carácter vinculante y se dictan con el objetivo de establecer orientaciones generales, planes de acción o incentivar iniciativas que contribuyan a la consolidación del proceso de integración (Decisión N° 19/02).

## 2.2. Grupo Mercado Común (GMC)

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur, con facultades de iniciativa y quien debe proponer las medidas necesarias para la administración del proceso de integración y para dar cumplimiento a las decisiones adoptadas por el CMC.

Se integra con cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben estar obligatoriamente

representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía o equivalentes y de los Banco Centrales; y cuando se estime necesario podrá convocarse, además, a otros órganos de la Administración Pública o de la propia estructura institucional del Mercosur.

El GMC se pronuncia mediante **Resoluciones**, que serán obligatorias para los Estados Parte.

### 2.3. Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)

Es también un órgano de naturaleza intergubernamental al cual compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados, así como efectuar el seguimiento y revisión de las materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra Mercosur y con terceros países.

Se integra por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por cada Estado Parte, que son coordinados por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Se reúne por lo menos una vez al mes o siempre que lo solicite el GMC.

La CCM se pronuncia a través de **Directivas** y **Propuestas**. Las primeras son obligatorias y las segundas son simples proyectos e iniciativas que se elevan a la consideración del GMC.

Por último cabe destacar que la CCM tiene la particularidad única, en relación a los demás órganos del Mercosur, de poder sesionar con la **presencia de tres Estados Parte**. Así lo faculta su Reglamento Interno, aunque esto en nada afecta la norma general del consenso para la toma de decisiones.

### 2.4. Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)

Es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados, siendo de carácter consultivo deliberativo y de formulación de propuestas, con el cometido de colaborar y acelerar la armonización de legislaciones y los procedimientos internos necesarios para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas del Mercosur.

Se integra con sesenta y cuatro miembros, dieciséis por país, designados por los respectivos Parlamentos Nacionales.

No tiene potestades decisorias emitiendo **Recomendaciones** que son elevadas directamente al CMC.

## 2.5. Foro Consultivo Económico y Social (FCES)

Es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, donde no participan los gobiernos.

Está integrado por representaciones paritarias de las organizaciones de empleadores y trabajadores y por un tercer sector donde tienen voz otras categorías diversas, como cooperativas, medios de comunicación social, cultura, educación y ciencia, profesiones liberales, consumidores, medioambientalistas, micro, pequeñas y medianas empresas, etcétera. Este tercer sector está integrado en cada país por distintos grupos de interés dependiendo de la relevancia y representatividad de los mismos.

Tiene funciones consultivas y se manifiesta mediante **Recomendaciones**, que se elevan al GMC.

Es la única institución específicamente social prevista en la estructura orgánica del Mercosur.

Conforme a su Reglamento se integra por las respectivas Secciones Nacionales, que tendrán autonomía organizativa, pudiendo definir qué sectores las componen, exigiéndose que las organizaciones que expresen a los sectores privados sean las más representativas y sean de ámbito nacional.

Sus cometidos son:

- Pronunciarse dentro del ámbito de su competencia a través de Recomendaciones, sea por iniciativa propia o por consultas que se le realicen.
- En el primer caso actúa por consenso, en el segundo caso si se le plantea una consulta y no se obtiene el consenso, se elevan todas las posiciones.
- Cooperar en general para promover el progreso económico y social.
- Analizar y evaluar los impactos sociales y económicos derivados de las políticas de integración.
- Proponer normas y políticas sociales y económicas.
- Realizar investigaciones y estudios.
- Establecer relaciones con otras instituciones públicas o privadas, nacionales e internacionales.
- Contribuir a una mayor participación de la sociedad civil.

Su órgano principal es el Plenario del Foro, integrado por nueve miembros titulares y sus respectivos alternos, debiendo ser paritaria la representación de las organizaciones de trabajadores y empleadores.

El Plenario puede instituir Comisiones temáticas especializadas, Grupos de Trabajo y otros órganos para el estudio, análisis y elaboración de propuestas e informes.

Se reúne una vez por semestre en forma ordinaria, debiendo cumplir requisitos para la convocatoria y para el quórum.

Sus funciones son consultivas, no vinculantes, puede dar su opinión en cualquier área vinculada a asuntos de carácter económico o social, pero la consulta al Foro no es preceptiva ni obligatoria.

## **2.6. Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)**

Es el órgano de apoyo operativo y responsable de la prestación de los servicios a los demás órganos del Mercosur.

La principal función de la SAM está vinculada con la obligatoriedad y vigencia del Derecho Derivado en el Mercosur, estando a su cargo la edición del Boletín Oficial Mercosur donde se publican y difunden las normas adoptadas en el marco del proceso de integración: Decisiones, Resoluciones, Directivas, Laudos arbitrales, así como cualquier otro acto al cual el CMC o el GMC entiendan necesario otorgarle publicidad oficial.

Tiene al frente un Director y su sede se estableció en Montevideo. Este es el único signo de arraigo del Mercosur, ya que los restantes órganos no tienen sede y sus reuniones son rotativas y se realizan en el país que ejerce la Presidencia *pro tempore*.

Está previsto como un órgano de carácter administrativo. En su inicio no se le otorgaron funciones técnicas, pero por Decisión del CMC de diciembre del año 2002, se estableció su transformación en Secretaría Técnica a partir del 1º de mayo de 2003, con cambios radicales en su estructura interna y en sus facultades y cometidos.

### 3. ÓRGANOS AUXILIARES DEL MERCOSUR

Sin perjuicio de la existencia de los órganos permanentes o principales creados por los Tratados fundacionales del Mercosur ya mencionados, se estableció la posibilidad de complementar esa estructura orgánica mediante la creación de los órganos auxiliares que fueran necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración.

Estos órganos auxiliares no tienen potestades decisorias, sino que elevan recomendaciones, propuestas o proyectos de resolución al órgano principal del cual dependen, que puede hacerlas suyas transformándolas en una norma vinculante o no.

La potestad de crear órganos auxiliares está repartida entre el Consejo Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).

Como consecuencia de esas potestades, a la fecha existe en el Mercosur un importante número de órganos auxiliares, algunos con actividad permanente desde su creación y otros que han sido creados con carácter *ad hoc*.

Dentro de la actual estructura institucional del Mercosur y a simple título enunciativo, tenemos que del CMC dependen las Reuniones de Ministros y el Foro de Consulta y Concertación Política; del GMC dependen los Subgrupos de Trabajo, la Comisión Sociolaboral del Mercosur, el Grupo de Servicios y las Reuniones Especializadas; y de la CCM dependen los Comités Técnicos que colaboran en tareas de asesoramiento.

Dentro de los órganos auxiliares nos referiremos en detalle a aquellos con competencias específicas en el área laboral, así como a los que tienen competencias parcialmente relacionada con el área sociolaboral o de la educación, dada la dualidad de la formación profesional.

#### 3.1. Órganos con competencias específicas en el área laboral

Los órganos con competencias específicamente laborales son actualmente el Subgrupo de Trabajo N° 10 de "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social", la Comisión Sociolaboral del Mercosur y las Reuniones de Ministros de Trabajo.

### **3.1.1. El Subgrupo de Trabajo N° 10 de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”**

#### ***Su antecesor: el Subgrupo de Trabajo N° 11***

Como ya se señalara anteriormente, el Tratado de Asunción sólo preveía una estructura orgánica provisoria a cargo del Consejo Mercado Común y del Grupo Mercado Común, ordenando la instalación de diez Subgrupos de Trabajo, subordinados al GMC con el cometido de coordinar las políticas económicas y sectoriales.

Dentro de los Subgrupos creados, no se preveía ninguno con cometidos especiales dentro del área laboral. Sin embargo en la ya mencionada Declaración de Ministros de Trabajo de los cuatro países del Mercosur de mayo de 1991, se destacó la necesidad de atender los aspectos laborales y sociales del proceso de integración y de promover la creación de un Subgrupo de Trabajo con el cometido específico de avanzar en el estudio de estos aspectos del Mercosur.

Como consecuencia directa de la acción de los Ministros de Trabajo, en la reunión de Foz de Iguazú de diciembre de 1991, el Grupo Mercado Común mediante la Resolución N° 11/91, llenando el vacío dejado por el Anexo V del Tratado de Asunción, creó el Subgrupo de Trabajo N° 11 (SGT 11), denominado inicialmente, de Asuntos Laborales.

En sus comienzos, el Subgrupo N° 11 fue el único órgano con competencias en el área laboral que tuvo actividad efectiva dentro del Mercosur.

Dicho Subgrupo –como los anteriormente creados– se constituyó como un órgano auxiliar del GMC sin potestades decisorias, elevando Recomendaciones a efectos de que –si lo consideraba oportuno– el GMC dictara una Resolución de carácter obligatorio.

La primera reunión del Subgrupo tuvo lugar el 27 de marzo de 1992 en la ciudad de Montevideo, y sus dos primeras Recomendaciones –que fueran aprobadas por el GMC– hicieron referencia a:

- la modificación de su nombre, proponiéndose “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”, que recogía la globalidad de la temática que debía encarar;
- su integración tripartita, donde participaran conjuntamente con los Gobiernos, delegados de las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores de los cuatro países.

El tripartismo adoptado para este Subgrupo de Trabajo fue la primera experiencia en tal sentido, dentro de la organización institucional del Mercosur.

Conforme al Reglamento del GMC, los actores sociales participan en el Subgrupo, únicamente en las reuniones de trabajo preparatorias, quedando reservada para los gobiernos la etapa decisoria donde se adoptan las Recomendaciones a ser elevadas al GMC.

El Subgrupo –ya con su integración tripartita– comenzó a reunirse a mediados de 1992 y acordó la creación de ocho comisiones técnicas, también de carácter tripartito, con el fin de analizar los diversos temas del área laboral, las que prepararían los trabajos a analizar por el Subgrupo en las materias inherentes a su esfera de actuación.

Dichas comisiones fueron:

- Comisión 1: sobre relaciones individuales de trabajo y costos laborales;
- Comisión 2: sobre relaciones colectivas de trabajo;
- Comisión 3: sobre empleo y migraciones laborales;
- Comisión 4: sobre formación profesional y reconocimiento de aptitudes profesionales;
- Comisión 5: sobre seguridad e higiene en el trabajo;
- Comisión 6: sobre seguridad social;
- Comisión 7: sobre sectores específicos;
- Comisión 8: sobre Principios.

Para dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción, el Consejo Mercado Común –con la presencia de los Presidentes de los cuatro países– acordó en 1992 en la ciudad de Las Leñas (Argentina), un Cronograma de Actividades a cumplir por sus diversos órganos e instituciones.

Con relación al SGT N° 11, en general, se previeron tres etapas a cumplir hasta fines de 1994 (fecha prevista para la revisión del proceso de integración):

- a) un diagnóstico y análisis comparativo de los regímenes jurídico laborales existentes en cada uno de los países integrantes;
- b) la posterior identificación de aquellas asimetrías que pudieran perjudicar o demorar la libre circulación de los factores de producción o distorsionar la sana competencia entre las fuerzas productivas de los países;
- c) la elaboración de propuestas y su remisión al GMC. Dichas propuestas como es lógico, debían estar destinadas –según pautas dadas por el Tratado de Asunción– a la armonización de sus legislaciones y a la implementación de las acciones y políticas necesarias para consolidar la libre circulación de los factores productivos inherentes a todo mercado



común y a una integración regional con justicia social, tendiente al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región.

Esta etapa inicial, si bien supone un importante y necesario avance en el conocimiento recíproco de las realidades nacionales, no produce resultados concretos visibles en materia de armonización o coordinación de normas y políticas regionales.

En general los trabajos de las Comisiones se circunscribieron a analizar las normas y políticas nacionales en las diferentes áreas de su competencia y en algunos casos se llegó a detectar las principales asimetrías existentes entre los países, pero no se realizaron propuestas concretas de armonización o convergencia de las mismas.

Desde el punto de vista *institucional* este período inicial de la integración se caracteriza por el nacimiento de una temprana pero incipiente institucionalidad laboral, que se conforma en los hechos por un único órgano especializado en la materia, el Subgrupo de Trabajo N° 11.

Asimismo es de especial importancia la decisión gubernamental de dar participación desde el inicio a todos los actores del mundo laboral, al resolverse su integración tripartita, lo que legitima el proceso de avance de esta dimensión laboral.

Desde el punto de vista de los *resultados* obtenidos, se detectan debilidades importantes y algunas potencialidades interesantes que surgen en esta etapa.

Las *debilidades* se centran en la escasez de propuestas concretas para avanzar en el desarrollo de la dimensión sociolaboral de la integración, en la infructuosa concreción de esas líneas de trabajo consensuadas y –o como causa de lo anterior– en la inexistencia de metas y objetivos claros a cumplir en materia sociolaboral para acompañar el proceso de integración económico.

En este período puede destacarse como *avance* interesante la elaboración de un proyecto de Reglamento que regula la libre circulación de trabajadores del Mercosur, que no logró su aprobación en el ámbito del Subgrupo, dada la lentitud de los plazos para conformar el mercado común, del cual es pilar la libre circulación de los factores de producción.

Asimismo pueden señalarse como *logros* alcanzados en materia normativa, el afianzamiento del concepto de “igualación hacia arriba” como pauta rectora de las futuras propuestas armonizadoras y el consenso respecto a la necesidad de establecer un piso mínimo de derechos laborales.

En similar sentido y como trabajo complementario se elaboró en consenso un documento de derecho comparado donde se establecen los diversos institutos

normativos del derecho laboral y de la seguridad social, que identifica las principales características de los ordenamientos jurídicos laborales de los cuatro países, denominados “Nomencladores”. Posteriormente y basado en los mismos, se elaboró otro documento donde se relevaron las principales similitudes y diferencias de las normas laborales que regulan las relaciones de trabajo de carácter individual.

La Comisión N° 8 de “Principios” realizó el análisis de propuestas de algunas líneas de trabajo tendientes a la armonización de normas laborales.

Esta Comisión de Principios, por su contenido, se convirtió en la Comisión de mayor relevancia dentro del Subgrupo, ya que justamente tenía asignada la proposición de instrumentos de construcción del espacio social del Mercosur y su principal tarea era la definición y posterior consagración de las normas fundamentales a regir en esa dimensión social.

A medida que transcurría el tiempo y se cumplía el programa de liberalización comercial progresivo y automático, la competencia cada vez más abierta entre las empresas de diferente tamaño, tecnología y grado de integración vertical comenzó a provocar desequilibrios comerciales dentro de la región.

Como consecuencia aparecieron diversos reclamos tendientes a modificar los plazos definidos en el Tratado de Asunción de modo de evitar la generación de problemas a nivel nacional que afectaran empresas y sectores productivos.

Ello determinó que en 1994 se realizara una Reunión Cumbre del Consejo Mercado Común donde se resolvió mantener el objetivo de construir un mercado común, pero adecuando los plazos para su conformación, a términos más razonables y acordes a las realidades de la región.

Se acordó así redefinir el proceso de integración, reafirmando en lo inmediato la consolidación de una zona de libre comercio, la conformación en el mediano plazo de una unión aduanera cuyo proceso se iniciaría a partir de 1995 y de un mercado común en un período posterior.

Bajo estas nuevas pautas se firma en diciembre de 1994 el Protocolo de Ouro Preto que complementa la inicial estructura institucional del Mercosur, con la creación de la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, órganos ya descriptos precedentemente.

Esta lentitud cronológica del proceso de integración del Mercosur, a lo interno significó sin embargo una revitalización y ampliación de sus actividades y un replanteo de sus metas y objetivos, que se plasmó en el *Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000*.

Este Programa marcó un punto de inflexión en el proceso de integración, pues allí se consagra el objetivo estratégico de profundizar la integración me-

diante la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera, así como de establecer líneas de acción que permitieran la expansión del proceso de integración en todas las áreas de interés social: educación, cultura, tecnología, salud, medio ambiente, trabajo, etcétera.

La ampliación de los objetivos del proceso de integración a diversas áreas no incluidas explícitamente en el período anterior, tuvieron consecuencias sobre el desarrollo institucional del Mercosur, tanto a nivel general como laboral. En este último aspecto son relevantes la transformación del SGT 11 en el SGT 10 de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” así como la creación de la Comisión Sociolaboral y la reactivación de las Reuniones de Ministros de Trabajo.

### *El actual Subgrupo de Trabajo N° 10*

El cambio acontecido en cuanto al ritmo y plazos en que se consolidaría el proceso de integración, fue acompasado por el Subgrupo de Trabajo N° 11, mediante un cambio de estrategia.

En 1994, en una de las escasas reuniones del Subgrupo 11 integrada en forma exclusiva por representantes gubernamentales, los Coordinadores del SGT N° 11 entendieron conveniente suspender los trabajos de las Comisiones Temáticas, para adecuar los plazos de la integración social a la integración económica y replantearse la naturaleza y objetivos del Subgrupo y su futura dinámica.

Como resultado de los acuerdos logrados se propuso al GMC una modificación sustancial en la forma de actuación del Subgrupo y sus estrategias futuras.

En primer lugar se entendió que las tareas de investigación, análisis y diagnóstico que habían centrado la actividad del Subgrupo hasta esa fecha debían ser sustituidas o complementadas por otras que trascendieran el plano puramente técnico y analítico, para convertir al Subgrupo en un instrumento operativo idóneo, que nutriera de insumos concretos al GMC para apoyar sus decisiones en los temas sociolaborales.

En segundo lugar, y para ese fin, era necesario priorizar temas específicos acordes con los avances y requerimientos de la integración.

Para ello y sin perjuicio de mantener en su agenda de discusión las materias definidas al inicio, se propuso encarar en forma gradual y progresiva temas puntuales de dichas áreas para tratarlos en profundidad y obtener un resultado concreto a ser elevado al GMC. En síntesis: tratar simultáneamente un menor número de temas, pero hacerlo con mayor profundidad, a efectos de concentrar los esfuerzos y lograr la obtención de resultados concretos a corto plazo, que a su vez estimularan la continuidad de otras acciones.

En tercer lugar, ello requería reformular su mecanismo de funcionamiento, con el objetivo de hacerlo más flexible, adaptable y ágil.

En tal sentido se resolvió –con aval tripartito posterior– concentrar los trabajos en tres Comisiones Técnicas, que priorizarían temas concretos para el tratamiento de los cuales se convocarían grupos de trabajo especiales.

En cuarto lugar y en conocimiento de que se crearía un nuevo órgano del Mercosur donde estarían representados los diferentes sectores e intereses de la sociedad, –que en definitiva fue el Foro Consultivo Económico y Social– se ratificó expresamente la necesidad de mantener y fortalecer el carácter tripartito del Subgrupo.

Ya firmado el Protocolo de Ouro Preto, y ratificando la propuesta de sus Coordinadores, el Grupo Mercado Común resolvió mantener al Subgrupo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, como *órgano auxiliar del propio GMC*, conservando su carácter tripartito, pero pasando a ser ahora –en virtud de la redistribución de tareas con la Comisión de Comercio– el Subgrupo de Trabajo N° 10, que se mantiene hasta el presente con iguales características.

Al reiniciarse la actividad del Subgrupo de Trabajo N° 10 las directivas generales respecto a los objetivos a cumplir en el área laboral, habían quedado establecidas en el denominado Programa Mercosur 2000, aprobado por Decisión N° 5/95 del CMC.

En lo relacionado con la materia, se establecía expresamente que para mejorar las condiciones de vida y de trabajo era necesario encarar el examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales y una mayor cooperación para el cumplimiento y control de las normas laborales nacionales.

En su *estructura interna* el Subgrupo, a la fecha, está conformado por tres Comisiones Temáticas, un Observatorio de Mercado de Trabajo y, en virtud de su estructura flexible, ha creado para objetivos puntuales, instancias especiales, como la Comisión *ad hoc* de Migraciones Laborales que ha adquirido permanencia desde su instalación en 1997.

#### *Las Comisiones Temáticas*

Sustituyeron las ocho Comisiones anteriores, redistribuyéndose y ampliándose los temas asignados a cada una de ellas.

Esas Comisiones Temáticas, que son de carácter tripartito, tienen un funcionamiento permanente, reuniéndose previamente al SGT 10, en general una vez por cada Presidencia *pro tempore*, que rota cada seis meses. Realizan informes y

recomendaciones esencialmente técnicos, que se elevan al **Plenario del Subgrupo** para su consideración y elevación al GMC si se considera pertinente.

Las Comisiones que se crearon y mantienen, son:

**Comisión N° 1:** Relaciones de Trabajo, que incluye las tareas encaradas por las anteriores Comisiones N°s 1, 2 y 8.

**Comisión N° 2:** Empleo, Migraciones y Formación Profesional, que tiene a su cargo las áreas antes asignadas a las Comisiones 3 y 4.

**Comisión N° 3:** Salud y Seguridad Laboral, Seguridad Social e Inspección de Trabajo, que asumió las materias a estudio de las Comisiones 5 y 6 anteriores y agregó el tema de inspección de trabajo.

#### *El Observatorio de Mercado de Trabajo del Mercosur*

Uno de los resultados de las líneas de acción definidas tripartitamente dentro del Subgrupo, fue la creación del **Observatorio de Mercado de Trabajo del Mercosur**, como espacio de información e investigación del mercado de trabajo regional, que originó la creación en 1997, de una estructura orgánica nueva que al igual que la Comisiones Temáticas, depende del Subgrupo de Trabajo N° 10.

En su *estructura funcional* el Observatorio de Mercado de Trabajo está integrado por un Consejo Gestor y una Secretaría Técnico Ejecutiva:

- *Consejo Gestor*

Es un órgano tripartito y paritario, integrado por tres representantes de cada país integrante del Mercosur, propuestos por sus respectivos sectores y designados por las Secciones Nacionales.

Se reúne en forma ordinaria por lo menos dos veces al año, pudiendo también hacerlo en forma extraordinaria a solicitud de la Coordinación de la Secretaría Técnico Ejecutiva, de cualquier sección nacional completa o de las cuatro delegaciones de un mismo sector.

Sus competencias principales son:

- a. Establecer periódicamente las acciones y prioridades del Observatorio, tomando como bases las sugerencias del Subgrupo 10.
- b. Imponer en sus cargos a los integrantes de la Secretaría Técnico Ejecutiva.

- c. Elaborar planes de trabajo y de costos, necesarios para la implementación de las actividades técnicas instruidas por el Subgrupo.
  - d. Identificar y establecer las diferentes formas de cooperación e intercambio con las instituciones públicas y privadas que actúan en áreas de interés para el mercado de trabajo.
  - e. Poner en conocimiento del Subgrupo los resultados de los trabajos del Observatorio.
  - f. Identificar la información producida por las Comisiones del Subgrupo N° 10 y de otros Subgrupos del Mercosur.
  - g. Sugerir anualmente el país que ejercerá las funciones de coordinación de la Secretaría Técnico Ejecutiva.
  - h. Aprobar el presupuesto y fuentes de financiamiento.
- *Secretaría Técnico Administrativa*

Está integrada por un representante de cada país miembro del Mercosur, designado por la respectiva sección nacional del Subgrupo N° 10 y cumple tareas de coordinación y ejecución técnico administrativa.

Está previsto que se reúna por lo menos cuatro veces en cada año.

Sus atribuciones son:

- a. Ejecutar los planes de trabajo aprobados por el Consejo Gestor.
- b. Definir los procedimientos metodológicos a ser adoptados en sus trabajos.
- c. Sistematizar, intercambiar y difundir las informaciones y estudios relevantes sobre mercado de trabajo.

Las funciones de esta Secretaría están coordinadas sucesivamente por un representante del país designado a esos efectos por el Subgrupo.

La coordinación rota en forma anual y por orden alfabético, aunque en estos primeros años de funcionamiento, para dar continuidad a las acciones emprendidas por los países que detentan las funciones de coordinación, los períodos anuales previstos han sido prorrogados por el Subgrupo.

#### *La Comisión ad hoc de Migraciones Laborales*

Se crea en el mes de agosto de 1997 con el objetivo de proyectar una reglamentación normativa sobre migraciones fronterizas y continúa trabajando en el

tema, habiendo realizado encuestas en los puestos de frontera a efectos de determinar el perfil del trabajador fronterizo y elaborar una matriz de pautas comunes como insumo para la elaboración de la reglamentación.

Tiene una integración ampliada donde participan los tres sectores del mundo de trabajo y un representante de las direcciones de migraciones de los países integrantes del Mercosur, que son generalmente dependencias del Ministerio del Interior.

### **3.1.2. La Comisión Sociolaboral del Mercosur**

La creación de la Comisión Sociolaboral del Mercosur fue prevista en los arts.20 y siguientes de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, del 10 de diciembre de 1998, como un *órgano directamente auxiliar del Grupo Mercado Común*, de composición tripartita, con carácter promocional y no sancionatorio, dotado de instancias nacionales y regional, destinado a fomentar y acompañar la aplicación del instrumento: esto es a promover el cumplimiento de los derechos previstos en ella.

Su creación definitiva se materializa en la Resolución N°15/99 del GMC de fecha 9 de marzo de 1999.

Posteriormente la propia Comisión acuerda los Reglamentos Internos de la Comisión Sociolaboral Regional y de las cuatro Comisiones Nacionales, donde desarrollan las características y atribuciones establecidas en la propia Declaración y en la Resolución que la institucionalizara.

#### **Comisión Sociolaboral del Mercosur (regional)**

**Composición:** Se integra por doce miembros titulares que representan a los sectores gubernamental, empleador y trabajador de cada Estado Parte, y doce miembros alternos, que son elegidos respectivamente por los Gobiernos y las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores.

A efectos de dar certeza y continuidad a las representaciones, estas no podrán ser modificadas, salvo por quien las designó, y los sustitutos solo podrán participar de las reuniones si media una comunicación formal realizada con una antelación de 48 horas a la realización de la misma.

A los efectos de armonizar la naturaleza política de los delegados – imprescindible para la toma de decisiones– con los necesarios apoyos técnicos para eva-

luar previamente las consecuencias de la adopción de las mismas, los miembros titulares y alternos podrán acompañarse por hasta un máximo de dos asesores.

Solo los miembros titulares tendrán voz y voto y los suplentes que participen de la reunión tendrán voz, y cuando sustituyan a los titulares también voto.

También podrán participar invitados especiales, si existe consenso de la Comisión, en calidad de exponentes o de observadores; tal como se resolvió recientemente respecto a la OIT.

- *Coordinación:* la Comisión funcionará bajo la dirección de una Coordinación tripartita rotativa, que coincide con la presidencia *pro tempore* del Mercosur, que es semestral y rota en orden alfabético. El Reglamento establece las competencias y obligaciones de la coordinación.
- *Reuniones:* Se establecen dos reuniones *ordinarias* mínimas por año, a realizarse en los meses de abril y octubre, y la posibilidad de reuniones *extraordinarias*. Para asegurar que el tema a tratar justifique, por su importancia y urgencia, la fijación de una reunión extraordinaria, deberá pedirla el Grupo Mercado Común, una sección nacional tripartita o la mayoría de un sector (tres miembros). En la solicitud se dejará expresa constancia del tema que determina la convocatoria y para que se convoque a reunión deberá tener el consenso de siete de los miembros de la Comisión, donde deberá haber un representante de cada sector.
- *Quórum y consenso:* Para la realización de las Reuniones se exige un quórum mínimo de siete personas, debiendo estar presentes dos representantes de cada sector. Esta decisión se adoptó luego de largas negociaciones tendientes a asegurar que un sector no tuviera la posibilidad de impedir –con su no concurrencia– la realización de las reuniones de la Comisión, pero garantizando simultáneamente una mínima representatividad de los países y sectores en las mismas. Asimismo se reglamentó la obtención del consenso, interpretándose que los 12 votos requeridos para adoptar decisiones (un voto por Estado parte y sector), se integran con votos positivos y abstenciones, y que para el caso de miembros ausentes, estos tendrán quince días para presentar objeciones totales o parciales, y en caso de silencio se considerara acordado el texto en cuestión. Fue una fórmula que intentó flexibilizar la necesidad de consenso e impedir abusos en el derecho de veto de sus integrantes.
- *Cometidos:* por último, el Reglamento establece las formas de cumplimiento de sus principales cometidos, de los cuales destacaremos los puntos más relevantes:
  - Elaboración de Memorias. Conforme a la Declaración Sociolaboral del Mercosur se elaboran por los Ministerios de Trabajo en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores.



El Reglamento establece que una vez elaborada, se presentan en la Comisión Nacional antes del 30 de junio de cada año, se discuten en ese ámbito, y antes del 30 de julio se remiten a la Comisión Regional y a las otras Comisiones Nacionales con las consideraciones realizadas por los otros sectores.

Asimismo establece que las *primeras Memorias* deberán informar de la situación legal, institucional y práctica, haciéndose un diagnóstico general de la situación nacional al respecto; y que las *siguientes Memorias* deberán consignar las *modificaciones* en la legislación y en la práctica, así como los *avances* realizados en la promoción de los derechos y las *dificultades* encontradas en su aplicación.

- Examen de Memorias. Se examinan en primera instancia por la Comisión Nacional del respectivo país, se realiza un informe y se elevan ambos para examen de la Comisión Regional. Cada tema será examinado con la frecuencia que decida la Comisión, la que podrá subdividir por semestres el tratamiento de los derechos objeto de Memorias.

Luego de analizadas las Memorias y las consideraciones de los sectores sociales, se hace un informe evaluatorio del estado de aplicación y se eleva al GMC.

- Planes, programas de acción y recomendaciones. Del mismo modo se elevan al GMC los planes, programas de acción y recomendaciones consensuadas que tiendan a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la Declaración. Para estos efectos la Comisión considerará las propuestas realizadas por las propias Comisiones Nacionales u otros órganos del Mercosur, además de las propuestas que surjan en su propio seno como resultado del examen de las Memorias presentadas anualmente.
- Examen de observaciones, consultas y dudas. Para proceder a su examen se requiere que se refieran a la aplicación e interpretación de la Declaración y que se basen en las opiniones de las Comisiones Nacionales. Si hay consenso se redactan las consideraciones y aclaraciones que correspondan, y de no lograr el mismo se remiten a las Comisiones nacionales para un nuevo tratamiento de los disensos.

Se buscó con esta solución dar a las Comisiones Nacionales un papel preventivo, como organismo actuante en primera instancia y que actúa de filtro en estos temas.

- Aplicación y cumplimiento de la Declaración. Estas atribuciones refieren a la realización de análisis e informes sobre la aplicación en general

de la Declaración, que se elevan al GMC con las recomendaciones pertinentes.

- Propuestas de modificación: Reitera lo expresado en la Declaración al respecto, agregando que las propuestas fundamentadas de revisión serán elevadas al GMC.

En una destacable interpretación, el Reglamento agrega además que “la Comisión adoptará igual procedimiento en las actualizaciones posteriores”, reiterando la idea de que la consolidación de los espacios sociales de la integración es un proceso gradual y progresivo que recién se inicia y que supondrá un trabajo complejo y continuo de obtención de consensos hasta su total implantación.

Ratifica entonces el carácter dinámico y con vocación de perfeccionamiento de la Declaración y recoge la posibilidad permanente de profundizar los derechos y su contenido, de mejorar el procedimiento de seguimiento y de modificar la naturaleza jurídica del instrumento.

### ***Comisiones Sociolaborales Nacionales***

Las Comisiones Sociolaborales Nacionales son las instancias iniciales de preparación y discusión de los documentos de las Memorias; conforme a su reglamento son de carácter tripartito e integradas por los mismos miembros nacionales que luego representan al país y sector en la Comisión Regional, lo que permite mantener la continuidad de las representaciones y enriquece el tratamiento de los temas, al tener sus integrantes la visión nacional y regional de los mismos.

El reglamento establece una Coordinación semestral rotativa entre los tres sectores (gubernamental, empleador y trabajador), lo que supone que por primera vez –una entidad del Mercosur, aun sea de nivel nacional, integrada por los Gobiernos– será coordinada por los sectores sociales, lo que es una reafirmación más del valor y alcance otorgado al tripartismo.

Las Comisiones Nacionales tienen gran flexibilidad de funcionamiento, de forma tal que se adapten a las realidades específicas de cada país.

El Reglamento Interno dispone –extralimitando las disposiciones de la Declaración– que adoptarán sus decisiones, conclusiones y recomendaciones por consenso. No obstante, para garantizar el conocimiento de las diversas posiciones sectoriales se establece que si luego de dos reuniones de discusión, no se obtiene dicho consenso, se elevarán a la Comisión Regional las distintas posiciones.

### 3.1.3. Las Reuniones de Ministros de Trabajo

Luego de la participación relevante de los Ministros de Trabajo en mayo de 1991, exigiendo la creación del ámbito sociolaboral que diera origen al Subgrupo de Trabajo N°11, el CMC creó también como ámbito institucional la Reunión de Ministros de Trabajo (RMT) por decisión N° 5/91. Sin embargo, los Ministros no se reunieron –quizás debido en parte a la puesta en funcionamiento de dicho Subgrupo– hasta su reinstitucionalización definitiva dispuesta por Decisión N° 1/95 del CMC. Esta nueva disposición dio un fuerte impulso a las Reuniones, organizándolas como instancia política *directamente dependiente del Consejo Mercado Común*, órgano máximo del Mercosur.

A partir de esa fecha las Reuniones de Ministros se realizaron con relativa periodicidad, participando generalmente de las mismas los Ministros de Trabajo de Chile y Bolivia y en algunas oportunidades, los de otros países de América y España.

Como órgano de impulso político de los temas laborales, las RMT fueron marcando prioridades en la integración laboral del Mercosur, impulsando el estudio de temas, dando su apoyo permanente a lo actuado por el Subgrupo de Trabajo N°10 y propiciando el análisis de sus resultados en la esfera del CMC.

Las características relevantes que han tenido las Reuniones de Ministros de Trabajo, o que deberían tener y profundizar en el futuro, se resumen en:

#### 1) *Instancia eminentemente política*

De acuerdo al desarrollo señalado, es claro que la frecuencia y fluidez de las reuniones de Ministros de Trabajo las han convertido en una instancia política necesaria para determinar e impulsar objetivos prioritarios a efectos de que los mismos sean desarrollados en los ámbitos técnicos laborales del Mercosur, como el SGT 10 u otros.

Así las RMT tienen un rol preponderante en relación con la promoción y profundización de los aspectos sociolaborales de integración laboral.

#### 2) *Ámbito de discusión de problemáticas intra y extra región*

La composición de las RMT, con integración básica de los representantes de Mercosur, Chile y Bolivia pero con participación complementaria y eventual de otros países, la señala como instancia dinámica y abierta a problemas y circunstancias de carácter coyuntural. Su integración ampliada reforzó los vínculos y posibilitó acciones en materia de cooperación técnica con otros bloques regionales de América y con la Unión Europea.

### *3) Instancia de coordinación en foros internacionales*

Asimismo, esta coordinación de Ministros de Trabajo tiende a lograr la concreción de posiciones comunes de los países de la región como bloque en instancias internacionales o regionales que involucren sus países.

Esa coordinación de posiciones en foros internacionales ha sido puesta en práctica, para reuniones específicas como la Conferencia Internacional de Trabajo, y en forma genérica para todos los eventos en que deban estar representados los países de la región, como la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo y otras reuniones de OEA y de Naciones Unidas.

### *4) Sensibilización del Mercosur general sobre temas sociolaborales*

A la vez que promotor de políticas y propuestas en materia sociolaboral, la RMT es el referente específico para sensibilizar al Mercosur económico, partiendo de la base de su propio reconocimiento, de que el crecimiento económico y el libre juego del mercado no garantizan por sí solos una distribución equitativa de los beneficios.

### *5) Papel referencial en materia de diálogo social*

Todas las características reseñadas anteriormente convergen en la determinación del carácter referencial de las RMT en el diálogo social, y ello porque hay una reivindicación propia de este órgano en cuanto a la necesidad de avanzar en la integración y en las reformas estructurales emprendidas, a través de instancias de participación de la sociedad.

## **3.2. Órganos con competencia no exclusiva en materia laboral**

Dentro de la estructura institucional del Mercosur existen dos órganos principales de carácter consultivo, con competencias genéricas que abarcan la materia sociolaboral: la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, ya descritos en el presente trabajo.

Asimismo, existen otros órganos auxiliares con competencias en materias específicas que se vinculan por su temática con el ámbito sociolaboral. Entre ellos se destacarán aquellos que han desarrollado o pueden desarrollar en el futuro alguna actividad de interés en el área social y en materia de formación profesional

### **3.2.1. Reunión de Ministros de Educación**

Como órgano auxiliar del CMC, esta Reunión de Ministros de Educación ha tenido una actividad muy dinámica desde el inicio del proceso de integración.

Se han acordado importantes compromisos en materia de reconocimiento de certificados, títulos y estudios de niveles primario, medio no técnico, medio técnico, admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas y otros acuerdos de integración educacional para la formación de recursos humanos a nivel de postgrado.

Actualmente el sector educativo del Mercosur está compuesto por la Reunión de Ministros de Educación (RME), órgano responsable de la toma de decisiones; un Comité Coordinador Regional (CCR) de carácter asesor, cuyo objetivo es proponer políticas de integración y cooperación en el ámbito educativo; Comisiones Regionales Coordinadoras de Área (CRCA), que son tres, con competencias respectivamente en el área de la educación básica, tecnológica y superior y que dependen del Comité Coordinador Regional.

### **3.2.2. Reunión de Ministros de Desarrollo Social**

Tienen especial vinculación con la materia laboral, las Reuniones de Ministros de Desarrollo Social institucionalizadas recientemente como consecuencia de la *Carta de Buenos Aires sobre compromiso social del Mercosur, Bolivia y Chile*, que fuera redactada por el Foro de Consulta y Concertación Política, y aprobada y suscrita por los Jefes de Estado de los cuatro países del Mercosur, Chile y Bolivia.

La Carta de Buenos Aires suscrita el día 30 de junio de 2000, tiene un contenido programático y recoge el compromiso social de los países en lograr la superación de los problemas sociales más agudos a partir de la definición de posibles áreas de acción coordinadas, que atañen a temas como el empleo, la educación, el trabajo infantil o la exclusión social.

La Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur fue institucionalizada por Decisión del CMC del 15 de diciembre de 2000, como instancia política y técnica. Está apoyada por un Grupo Técnico, el que actualmente se encuentra elaborando un Sistema Estadístico de Indicadores Sociales (SEIS).

### **3.2.3. Grupo de Servicios (GS)**

Con el objetivo de redactar el denominado “Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur”, que fue aprobado por Decisión N°13/97 del CMC el 15 de diciembre de 1997, nace el Grupo *ad hoc* de Servicios, el que luego continúa trabajando en la incorporación de Anexos al Protocolo de Montevideo donde se incluyen disposiciones específicas sectoriales sobre el libre comercio de servicios.

Actualmente y desde diciembre de 1998 (Res.73/98) se ha transformado en un órgano auxiliar del Grupo Mercado Común: Grupo de Servicios, con la finalidad de organizar las rondas anuales de negociaciones a efectos de completar el Programa de Liberalización del comercio de servicios en el Mercosur.

En tanto el Protocolo de Montevideo tiene un capítulo relacionado con el reconocimiento de títulos, experiencia, educación, etcétera, para el ejercicio de las actividades y profesiones propias de la esfera de servicios, en el futuro seguramente este Grupo de Servicios abordará la temática de la formación profesional y el reconocimiento de competencias para ejercer las diversas profesiones y actividades relacionadas con la prestación de servicios dentro de la región.

### **3.2.4. Reunión Especializada de la Mujer (REM)**

La Reunión Especializada de la Mujer surge por resolución del GMC N° 20/98 del 22 de julio de 1998 y a instancias de una solicitud efectuada por el Foro de Mujeres del Mercosur, a fin de otorgarle al proceso de integración una visión desde la perspectiva de las mujeres, y a fin de consolidar un desarrollo en equidad.

Actualmente tiene como objetivos la promoción de la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW y el Tratado de Roma, la transversalización de la perspectiva de género en los Subgrupos, Reuniones y órganos comunitarios del Mercosur, la realización de estudios sobre género y macroeconomía, la incorporación del enfoque de género en la elaboración de los presupuestos nacionales de los Estados Parte, la prevención del acoso sexual y la potenciación del liderazgo femenino.

Los órganos de la institucionalidad del Mercosur referidos en este capítulo, concretan su accionar a través de la formulación de directrices, propuestas y recomendaciones, con lo cual se va conformando un orden normativo del Mercosur, que –con las consideraciones formuladas respecto a su vigencia y eficacia– desarrollaremos en el capítulo siguiente.