

CAPÍTULO VII

EVALUACIÓN Y CONCLUSIONES

1. EL MERCOSUR, DEBILIDADES Y POTENCIALIDADES

El proceso de integración del Mercosur, como su nombre lo indica, tiende a la consecución de un mercado común, esto es: una zona integrada con liberación total del comercio intrarregional, un arancel externo común en su comercio con los terceros países, y libre circulación de todos los factores de producción incluido el trabajo; estableciéndose además, en forma expresa, una política exterior común a los cuatro países, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de sus legislaciones en las áreas pertinentes.

Ese desarrollo comercial y económico que procura el Mercosur, según el propio Tratado Fundacional, tiene como objetivo último un fin social que es el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores y de las condiciones generales de vida de la población de la región.

Para alcanzar los objetivos propuestos debe instrumentarse, desarrollarse y consolidarse un marco jurídico e institucional adecuado al proceso de avance y profundización permanente de la integración en todas sus dimensiones.

Para ello es necesario avanzar lenta, gradual pero firmemente, concretando etapas para luego plantearse nuevos objetivos, realizables algunos en el corto plazo, en el mediano y largo plazo otros, de modo de ir conformando un espacio participativo y plural para diseñar políticas, garantizar derechos, elaborar normas y hacer el seguimiento y control de las mismas.

Mirado desde esta perspectiva general, se pueden detectar progresos pero también debilidades que suponen un freno para su desarrollo futuro.

1.1. Carencia de supranacionalidad

En este proceso general de conformación y consolidación de la integración regional, si bien se han realizado avances, se detectan aún las debilidades propias de un sistema de integración que carece de supranacionalidad, tanto sea referida a la integración de sus órganos como a su sistema normativo.

Cuando varios países se reúnen con el objetivo de formar un mercado regional que trasciende los vínculos meramente comerciales y económicos, llega un momento en que se vuelve necesario que los países cedan parte de su soberanía a instituciones comunitarias supranacionales, que representen un interés regional común a todos ellos sin perder de vista las características propias de estos.

En el Mercosur se ha llegado a una etapa de maduración en la cual es necesario plantearse el establecimiento de instituciones supranacionales que reflejen la voluntad comunitaria, en sustitución de la actual institucionalidad intergubernamental, conformada por representantes que responden a la voluntad coyuntural de los gobiernos, por esencia dinámica y cambiante. Esta “movilidad” de representantes y objetivos de los gobiernos se refleja en la composición de los órganos del Mercosur, determinando la inestabilidad de los ámbitos de negociación de los países, que se modifican conjuntamente con los Gobiernos, generando dilaciones y retrocesos.

Ello determina, además, que no haya una visualización, a nivel de los ámbitos de negociación, de la existencia de un proyecto común consolidado, puesto que en definitiva las decisiones son más resultado de las coyunturas nacionales que de la voluntad de acercarse a los objetivos planteados por la integración.

1.2. Carencia de representatividad efectiva de la sociedad civil

Ninguna construcción institucional puede ser duradera y sólida si no disfruta del apoyo popular y de la adhesión de las fuerzas sociales. Por eso también es imprescindible que en esa institucionalidad existan órganos que representen la ciudadanía, los sectores sociales, las regiones, etcétera, que sean escuchados y que puedan incidir efectivamente en las decisiones relativas al proceso. Ello es parte de la ciudadanía participativa que debe ser considerada e incluida en dicho proceso, como manifestación de un desarrollo democrático necesario.

En este aspecto existen también debilidades a nivel general derivadas del hecho de que los dos órganos principales que representan esos intereses (CPC y FCES) son de carácter meramente consultivo y asesor.

No hay en la institucionalidad del Mercosur ni en el proceso de toma de decisiones –con algunas excepciones como las del ámbito sociolaboral– participación de la sociedad civil, lo que implica un déficit en la conciencia de la existencia de un territorio ampliado y de objetivos comunes a todos sus habitantes. La carencia o debilidades en ese sentido de pertenencia es uno de los aspectos que deben revertirse para que el proceso de integración sea efectivo.

1.3. Carencias en el sistema de adopción de decisiones

La existencia de órganos supranacionales debería ser el primer paso para modificar el sistema de adopción de decisiones, sustituyéndose en algunas áreas, el sistema del consenso por el de mayorías cualificadas.

Ello implica establecer cuál es la relevancia que se le atribuye a cada uno de los Estados miembros a la hora de adoptar las decisiones, lo que es un tema extremadamente delicado y de gran trascendencia.

En primer lugar es necesario lograr que países con población, poderío y desarrollo diferentes, puedan ser oídos e incidir en el proceso de decisión en forma razonable, sin que ello implique renunciar al derecho de veto o de hacer pesar su posición cuando se trate de intereses nacionales vitales.

La posibilidad de emitir una respuesta negativa es la seguridad que tienen los países pequeños en su relación frente a los grandes, y estos en sus relaciones mutuas, de incidir y ser tenidos en cuenta en sus decisiones; pero debe establecerse medidas o procedimientos que impidan el uso desmedido de ese derecho o, dicho de otra forma, que aseguren su utilización acotada a las decisiones de especial trascendencia.

Por otra parte, la situación difiere cuando el derecho al veto es ejercido por una parte de la región o por un determinado número de países.

Así, se releva la importancia de poder adoptar algunas decisiones por mayoría calificada, que no vinculen el desarrollo del proceso a la voluntad de un solo país, pero que aseguren que las decisiones adoptadas responden a los intereses comunitarios y no perjudican especialmente a un grupo de países, sean estos los más pequeños, los menos desarrollados o los localizados en determinada región.

Este delicado equilibrio institucional debe concretarse en forma paulatina y para ello se requiere crear y fomentar una conciencia de pertenencia comunitaria en los ciudadanos, que priorice el bien común frente a los intereses, ideas e incluso determinados prejuicios nacionalistas.

En definitiva, es prioritario que el proceso de integración redefina el sistema de toma de decisiones, estableciendo como norma la adopción por mayoría calificada, salvo asuntos que por su trascendencia requieran una decisión por consenso.

La temática social es especialmente adecuada para ser objeto de dicho sistema de decisiones, a pesar de la dificultad que surge del reducido número de países y la notoria diferencia entre los dos mayores y los dos menores.

1.4. Carencia de eficacia plena de las normas de la integración

Otra de las debilidades del proceso de integración es la que refiere a la eficacia de las normas que emanan de los órganos del Mercosur, los que deberían tener –en consonancia con el sugerido *status* supranacional– naturaleza similar y eficacia vinculante inmediata. En suma, un mercado integrado debe tener, a su vez, la potestad de elaborar normas supranacionales de carácter vinculante.

Si bien hoy existe un sistema de aplicación simultánea de las normas obligatorias, debería tenderse a la consagración de un derecho inmediata y directamente aplicable y prevaleciente respecto al derecho nacional, con mecanismos de convergencia hacia un sistema supranacional con determinadas características:

Aplicabilidad inmediata: La norma comunitaria adquiere automáticamente estatuto de derecho positivo en el orden jurídico interno de los Estados miembros.

Aplicabilidad directa: La norma comunitaria crea ella misma derechos y obligaciones a los particulares, y los tribunales nacionales pueden y deben garantizar esos derechos y sancionar los incumplimientos a las obligaciones comunitarias.

Primacía y prevalencia: La norma comunitaria se aplica con prioridad a la nacional y si hay contradicción entre ambas el juez nacional debe aplicar el derecho comunitario.

1.5. Carencia de Tribunales de Justicia de carácter regional y permanente

Si bien la inclusión de la *vía arbitral* en el sistema de solución de controversias del Mercosur constituye un importante avance, que por su carácter jurisdiccional significa un paso interesante en la aplicación de un ordenamiento jurídico propio de los procesos de integración más avanzados, sería necesario establecer

un verdadero sistema judicial para la aplicación e interpretación del derecho comunitario.

Un proceso de integración requiere que dentro de los órganos comunitarios, necesariamente deban existir órganos independientes y especializados destinados a la solución de controversias.

La salvaguardia adecuada de los intereses de los países pequeños y de los ciudadanos, requiere un sistema adecuado para la aplicación e interpretación de sus normas, que favorezca las negociaciones entre sí y entre el Mercosur y otros países o bloques, al darle mayor certeza jurídica a todas las partes intervinientes.

El futuro sistema de solución permanente de controversias del Mercosur debería contar con:

- un Tribunal de Justicia de funcionamiento permanente;
- obligatoriedad de la instancia jurisdiccional;
- fallos obligatorios, inapelables y definitivos;
- interpretación uniforme del derecho comunitario, que permita su armónica aplicación;
- aplicabilidad directa de las sentencias en el orden interno de los Estados Parte;
- amplia posibilidad de acceso de las personas físicas y jurídicas particulares a la vía jurisdiccional del Tribunal.

1.6. Pautas para revertir las debilidades

De acuerdo a lo desarrollado, para revertir las debilidades o carencias detectadas, el Mercosur debería contar con una institucionalidad supranacional donde se equilibren órganos que representen los intereses comunitarios con otros vinculados a los intereses nacionales; órganos que representen a la ciudadanía en general y a determinados sectores representativos de la misma, como empresarios y trabajadores, para los temas laborales; órganos que por su constitución y funcionamiento permitan el justo equilibrio entre los Estados de diferente tamaño y desarrollo y que se adapten continuamente a los nuevos requerimientos de la integración y de los países que se van sumando al proceso.

Para que las instituciones u órganos de un proceso de integración comunitaria cumplan con sus cometidos deben disponer de autoridades propias, independientes de las autoridades gubernamentales, debiéndose asegurar el cumplimiento

de ciertos requisitos: el nombramiento de sus integrantes, de común acuerdo entre los gobiernos, entre personas de reconocida competencia, desvinculados de los gobiernos, ajenos a las directivas de estos y que actúen en función de una lealtad comunitaria, proveniente del compromiso con la integración y sus objetivos.

A su vez la institucionalidad comunitaria debe tener independencia financiera, es decir recursos propios comunitarios y no dependientes de los aportes de los Estados, pasibles de ser incumplidos condicionando con ello el desarrollo del proceso.

Asimismo el proceso de integración deberá contar con un sistema de toma de decisiones que permita un uso restringido del derecho al veto, y una utilización fluida del procedimiento de mayoría calificada. Por último, debe contar con una eficacia normativa que parta de una aplicabilidad directa e inmediata de las decisiones, con valor y fuerza supranacional por sobre la normativa nacional, y con un sistema de solución de controversias regional y permanente, cuyas decisiones obliguen en forma inapelable y definitiva a quienes estén sujetos a su jurisdicción.

La institucionalidad del proceso de integración debe ser responsable de sus decisiones ante un órgano comunitario con facultades de control y también frente a la institución regional que represente los intereses de sus ciudadanos, la cual deberá ejercer sus controles también con una visión e interés regional, objetivo e imparcial.

Aplicación del Derecho Comunitario originario y derivado en forma inmediata, directa y prevaleciente; órganos actuando con criterio comunitario y un Tribunal de Justicia comunitario permanente, son los ejes básicos sobre los cuales debe transitarse para remover las actuales debilidades del proceso de integración regional.

2. DEBILIDADES Y POTENCIALIDADES DE LA DIMENSIÓN LABORAL DEL MERCOSUR

2.1. Las conquistas

Es indudable que en los últimos años se ha dado un salto cualitativo relevante en la construcción del espacio social del Mercosur.

Este proceso de integración ha demostrado sus potencialidades como instrumento para desarrollar políticas sociales armónicas en la región.

En el **aspecto institucional** se han afianzado los órganos existentes y se han creado otros, que abarcan el tratamiento de gran parte de los temas sociolaborales y permiten enfocar los mismos desde diferentes perspectivas y con líneas de acción complementarias. En este aspecto la institucionalidad sociolaboral del Mercosur ha constituido un verdadero “sistema”, donde cada órgano tiene una función y un rol específico que cumplir.

Ese sistema institucional es aún incipiente, dada la reciente creación de algunos de sus órganos, con el consiguiente delineamiento primario de sus perfiles propios. En ese sentido el proceso de consolidación y desarrollo del espacio sociolaboral, registra etapas diferentes con actividad de distintos órganos que diseñan, gestionan o implementan, aprueban y controlan el cumplimiento de las decisiones.

Así, en el Mercosur laboral hoy coexisten, articulan y complementan sus cometidos, diversos órganos:

- a. órganos de claro perfil político que adoptan decisiones en cuanto al impulso y prioridad en el tratamiento de los diversos temas, que son las **Reuniones de Ministros de Trabajo** y las **Reuniones de Coordinadores del Subgrupo N° 10**, asesorados o en consulta con los sectores sociales que participan de las diversas instancias;
- b. un órgano técnico político tripartito que da forma a esas prioridades y elabora normas, gestiona e implementa el tratamiento de los temas, que es el **Subgrupo de Trabajo N° 10**, que como Subgrupo de Trabajo está encargado de la coordinación de las políticas sectoriales, haciendo las propuestas y recomendaciones que entiende pertinentes para la coordinación de las políticas laborales de los países integrantes del Mercosur;
- c. órganos decisorios, que recogen las propuestas laborales en normas de diversa naturaleza, pudiendo otorgarles el carácter de norma obligatoria dentro del Mercosur, que son el **Grupo Mercado Común** y el **Consejo Mercado Común**;
- d. un órgano de promoción, fomento y control del cumplimiento de algunas normas elaboradas y aprobadas por el procedimiento anterior: la **Comisión Sociolaboral**, que, hasta hoy, se circunscribe a realizar el seguimiento de la Declaración Sociolaboral del Mercosur.

El relacionamiento dinámico y recíprocamente proactivo que se plantea entre los referidos órganos, ha tenido una concreción inicial a partir del año 2001, cuando comenzaron a observarse interesantes sinergias entre los distintos ámbitos institucionales, fundamentalmente entre la Comisión Sociolaboral, el Subgrupo N° 10 y el Grupo Mercado Común; lo que lleva a considerar la necesidad de

consolidar ambos órganos sociolaborales, en razón de la distinta naturaleza de sus cometidos y su mutuo enriquecimiento, que permite avanzar en nuevas líneas de trabajo para el futuro.

En el aspecto referido a **armonización normativa** se ha consolidado un piso mínimo común de derechos fundamentales de trabajadores y empleadores, tanto en el área laboral como de la seguridad social, con compromisos importantes asumidos por los Estados Parte.

La Declaración Sociolaboral del Mercosur por su carácter abierto y dinámico, constituye una plataforma de salida para un futuro ordenamiento regional, que expresa la conciencia sociolaboral de la región; sirviendo de guía e inspiración para interpretaciones, normas y políticas en materia laboral y consagra la idea de la progresividad de los derechos sociales, comprometiendo a todos los actores sociales en un trabajo futuro permanente con el objetivo de lograr la ampliación de los mismos y su vigencia efectiva en los países de la región.

El Subgrupo N° 10, redactor de la Declaración, ha ido consolidando su perfil como órgano elaborador de normas en un paralelismo con el cometido legislativo de desarrollar los principios y derechos fundamentales recogidos en las Constituciones Nacionales.

Así, la Declaración Sociolaboral del Mercosur en su carácter de instrumento abierto y dinámico, y esta nueva actividad del Subgrupo tendiente a desarrollar los derechos consagrados, podrían constituir el germen básico de un futuro ordenamiento regional, representativo de la conciencia sociolaboral de la región.

Del mismo modo, la actividad de fomento y seguimiento del cumplimiento de esos derechos que realiza la Comisión Sociolaboral podría también ser el germen de un futuro órgano jurisdiccional regional especializado en la materia.

En los aspectos de **armonización y coordinación de políticas laborales**, se ha avanzado en un conocimiento recíproco importante de las realidades y experiencias nacionales, rescatándose sus diferencias, fortalezas y debilidades.

Este conocimiento global de la región obtenido a través de las Memorias, de la información que ya existe y la que se seguirá consolidando en el Observatorio de Mercado de Trabajo y otras investigaciones y actividades que desarrolla el SGT N° 10, permitirá en un futuro delinear acciones de apoyo y complementación recíproca en diversos ámbitos y fomentará la adopción de políticas y acciones en el nivel nacional, tendientes a alcanzar determinados objetivos comunes que en el nivel regional se hayan detectado como los más adecuados para mejorar las condiciones de trabajo de sus habitantes.

En tal sentido la reciente elaboración de pautas rectoras que orienten las políticas nacionales sobre diversos temas del ámbito laboral se presenta como un

instrumento idóneo para la convergencia de políticas laborales en la región. Esta nueva línea de trabajo se ha instrumentado, con diferentes grados de avance, en los temas de formación profesional, competencias laborales y seguridad y salud en el trabajo, respectivamente.

Estas normas concebidas desde su génesis como no vinculantes, suponen un esfuerzo tripartito interesante para la convergencia paulatina de políticas laborales dentro de la región y tienen un contenido potencialmente adecuado para generar futuras normas regionales obligatorias a medida que se vaya consolidando el proceso de integración del Mercosur y su dimensión sociolaboral.

También como consecuencia de estos avances, el Subgrupo ha reorientado su actividad hacia el análisis de asimetrías de los institutos del Derecho Laboral que incorpora la Comisión Sociolaboral a su agenda de Memorias y la ratificación prioritaria de instrumentos internacionales y americanos que consagran derechos fundamentales.

La perspectiva de género –como se señalara en capítulos anteriores– es otro tema que ha permeado todos los ámbitos sociolaborales: tanto el Subgrupo N° 10 como la Comisión Sociolaboral resolvieron transversalizarla en todos sus trabajos y el Observatorio de Mercado de Trabajo se encuentra incorporando índices que la relevan.

En los **aspectos instrumentales**, es notable la consolidación del tripartismo a nivel regional, y la generación de ámbitos nacionales de consulta y participación de los actores sociales, como consecuencia de la integración, ejemplo de los cuales son las Comisiones Sociolaborales Nacionales y la consulta a las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, para la confección de las Memorias.

También cabe reseñar como fortaleza adquirida en el desarrollo del proceso de integración, la consolidación del diálogo social como herramienta para la elaboración de normas consensuadas y estrategias conjuntas de promoción del ámbito sociolaboral, temas que ya han sido desarrollados en el Capítulo anterior.

En lo que refiere a los **sistemas de seguimiento de los derechos consagrados**, el avance se constata en la consolidación del funcionamiento práctico del procedimiento de análisis y examen de las Memorias y la receptividad de los órganos decisorios a las propuestas tendientes a la armonización de políticas sociales a nivel regional.

En términos generales las señales obtenidas fueron alentadoras:

En *primer lugar* los países elaboraron **las memorias previstas en la DSL** y en términos generales se ajustaron a la información solicitada, con un *diagnóstico completo* de las realidades nacionales.

En *segundo lugar* se dio cumplimiento a los ***procedimientos de consulta y participación tripartita*** con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores.

En *tercer lugar* la concurrencia de sectores y países a las reuniones regionales ha permitido cumplir sobradamente con el ***quórum*** necesario para sesionar.

En *cuarto lugar* y en lo referente a los ***consensos tripartitos***, primó un espíritu de concertación que permitió acordar propuestas respecto a los derechos tratados que revelan el interés de promoverlos efectivamente y tener condiciones laborales armonizadas en el Mercosur.

En *quinto lugar* y en lo atinente a las ***respuestas del GMC y del CMC a las propuestas***, implicaron la incorporación dentro de sus prioridades –básicamente referidas a los asuntos comerciales y arancelarios– de temas que atañen a las relaciones humanas en el campo laboral. Ello da cuenta de su interés en armonizar políticas sociales especialmente en materia de formación profesional, elemento clave para el éxito del proceso regional de integración en un contexto mundial de globalización, y en materia de erradicación del trabajo infantil, objetivo fundamental para la consagración del trabajo decente.

Finalmente y en *sexto lugar* las actividades realizadas implicaron el nacimiento ya señalado de ***sinergias*** entre la Comisión Sociolaboral y el Subgrupo N° 10, en el camino de construir políticas armonizadas en el área social.

2.2. Las debilidades

Así como se pueden relevar avances y conquistas en la dimensión sociolaboral del Mercosur, se detectan también debilidades en su funcionamiento práctico, que han motivado en los últimos tiempos una serie de propuestas de reestructura de los órganos que actúan en esa dimensión y el convencimiento de que se vuelve imprescindible una reflexión crítica con el objetivo de optimizar su funcionamiento y no duplicar esfuerzos.

Una de las carencias detectadas es la falta de un procedimiento de seguimiento de las propuestas de los órganos laborales elevadas a los órganos decisorios así como de las decisiones efectivamente aprobadas por los referidos órganos.

En cuanto a las propuestas elevadas por el SGT 10 y la Comisión Sociolaboral del Mercosur, se ha constatado la necesidad de mantener un seguimiento más cercano al proceso de formación de la decisión en el ámbito del GMC y eventualmente participar en dicho proceso. El desconocimiento de las razones de un rechazo o silencio sobre determinadas propuestas, impide a los proponentes defi-

nir estrategias al respecto, como ha sucedido con la propuesta de recomendación de la CSL sobre el art.3 de la Declaración Sociolaboral, "Igualdad entre mujeres y hombres".

A tal efecto, en su reunión conjunta de mayo de 2003, la CSL y el SGT 10 resolvieron que un delegado de los órganos laborales del país que ejerza la presidencia *pro tempore*, concurra a las reuniones del GMC para brindar información complementaria que este le requiera, y acceder a otras informaciones que le suministre el GMC en función de sus temas. Lo anterior es sin perjuicio de los esfuerzos de coordinación que las Seccionales Nacionales de los órganos laborales deberían realizar con las Seccionales Nacionales del GMC de su respectivo país, para impulsar el tratamiento y aprobación de las propuestas laborales que se eleven.

En cuanto a las propuestas efectivamente aprobadas por los órganos decisorios, la debilidad radica en que algunas resoluciones no determinan el ámbito institucional responsable del seguimiento de las tareas contenidas en las mismas. Esta indefinición implica un riesgo cierto de que los Estados Parte no hagan los esfuerzos pertinentes por ajustar sus acciones a las pautas establecidas en las decisiones.

Mecanismos de seguimiento como los establecidos en la Declaración Sociolaboral o la Declaración sobre Erradicación de Trabajo Infantil deberían establecerse en todas las decisiones, a efectos de consolidar la responsabilidad de los gobiernos en la implementación de las mismas,

Otra debilidad emergente del desarrollo de los órganos sociolaborales es una cierta indefinición o superposición de roles y competencias del SGT 10 y la CSL, lo que incluso llevó a la formulación de propuestas de fusión de ambos. Recientemente se ha desechado tal posibilidad, estableciéndose específicamente que los cometidos del SGT 10 refieren a la formulación de propuestas de armonización de las políticas laborales y de la seguridad social, mientras que los de la CSL refieren a la promoción de los derechos consagrados a nivel regional.

El SGT 10 debería abocarse a consolidar –a través del Observatorio del Mercado de Trabajo y otras herramientas con las que cuenta– la información sociolaboral regional (datos estadísticos, investigaciones, etcétera) a fin de elaborar propuestas de armonización de políticas, fundamentalmente a través de proyectos de directrices normativas. Asimismo deberá dar difusión en el ámbito regional a la información recabada y establecer un programa de acciones basado en la priorización de determinados ejes temáticos. Con ello se podrá establecer un plan de trabajo en base a objetivos claros y concretos, dando continuidad a los temas y líneas de trabajo definidas como prioritarias.

La CSL debería abocarse a la promoción y seguimiento de los derechos sociolaborales regionales, proponiendo acciones para su efectivo cumplimiento, basadas en las memorias e informes elaboradas por los países.

3. LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL MERCOSUR: EVALUACIÓN DE SUS AVANCES

A modo de síntesis e intentando evaluar los avances, dificultades y desafíos del abordaje de la formación profesional en el proceso de integración del Mercosur, es posible rescatar:

a) Como logros y avances en la materia:

1. El reconocimiento de la formación profesional como derecho fundamental de todos los trabajadores en la región.
2. La formulación de directrices consensuadas con los actores sociales para la futura convergencia y adopción coordinada de políticas y acciones nacionales en materia de formación profesional, tendientes a darle vigencia efectiva al derecho consagrado.
3. Un mecanismo tripartito de seguimiento y promoción del derecho a la formación profesional, con idéntica finalidad.
4. Una visión común en el Mercosur de la situación de la formación profesional y especialmente de las dificultades que enfrentan los países en la materia, originada por el ejercicio del tripartismo en el proceso de elaboración, análisis y evaluación de la Memoria del art.16 de la Declaración Sociolaboral.
5. Información general sobre la formación profesional obtenida o a obtener a través de las Memorias, matriz y datos periódicos con los que se alimenta el Observatorio de Mercado de Trabajo, que permitirá en el futuro, -con un proceso permanente de mejora, ampliación y actualización de la misma-, acciones de cooperación y complementación recíproca en materia de capacitación.

b) Como dificultades o potenciales debilidades futuras:

1. La sensibilización aún insuficiente en los ámbitos decisorios del Mercosur, de la relevancia de la formación profesional como herramienta fundamental de desarrollo económico y social del bloque, que debería

estar presente en forma transversal en todos los ámbitos de negociación relacionados con la economía y los sectores productivos.

2. El abandono sin justificación visible de algunos objetivos trazados, que determinan la falta de continuidad en el tratamiento de temas de interés para la región en materia de formación profesional, como ha sucedido con los temas de competencias laborales o con las líneas de complementación y cooperación en la materia.
3. La carencia de una efectiva coordinación con el ámbito regional de la educación, lo que ha implicado desinformación respecto a los avances recíprocos y eventual superposición de tareas.

En tal sentido un **desafío** para el futuro es complementar y desarrollar el contenido actual del derecho a la formación profesional y lograr que este, así como las recomendaciones y directrices comunes acordadas, pasen a integrar las normas propias de un derecho comunitario directa e inmediatamente aplicable, sometido al control de órganos jurisdiccionales regionales.

Otro desafío planteado es procesar la rica información que se ha obtenido sobre formación profesional y la que se obtenga en el futuro, para diseñar e implementar acciones concretas al respecto.

4. PAUTAS PARA UNA FUTURA AGENDA SOCIOLABORAL

Dos hilos conductores deberían ser las pautas legitimantes y el substrato indispensable a la hora de pensar una futura agenda sociolaboral: su elaboración e implementación a través del diálogo social y la participación de la sociedad, en especial trabajadores y empleadores, destinatarios últimos de todas las políticas en la materia; y por el otro lado la determinación de que las acciones a promover deberán serlo en clave de derechos humanos y de trabajo decente puesto que las decisiones que se adopten al respecto incidirán fuertemente en el desarrollo futuro de la región.

Con esas pautas la agenda sociolaboral del proceso de integración debería incluir:

- La revisión y ampliación permanente de los derechos incluidos en la Declaración Sociolaboral y la optimización de los mecanismos de seguimiento de los mismos.
- La profundización de los procedimientos de convergencia de políticas y programas en materia sociolaboral, considerando que todos los países a

través de sistemas nacionales diversos deben responder a similares desafíos, armonizar determinados principios básicos o ideas rectoras que se acuerden en el ámbito regional y que orienten y se concreten en las acciones y políticas emprendidas en los niveles nacionales. En tal sentido una de las tareas relevantes del SGT 10 sería continuar formulando directrices regionales relacionadas con los derechos consagrados o a consagrar a nivel regional.

- La creación de bases de datos y mejora de las existentes a fin de permitir su cotejo, sobre la base del compromiso de gobiernos y sectores sociales de aportar información confiable, transparente y periódica.
- La instrumentación de acciones de cooperación que permitan el intercambio de información y experiencias así como la realización de estudios e investigaciones conjuntas en materias de interés común que se transformen en insumos accesibles para los operadores clave en las respectivas áreas a nivel nacional, a fin de concretar acciones efectivas.
- El mejoramiento de las acciones de difusión respecto a los avances logrados, a efectos de darles visibilidad e impacto, como forma de crear una identidad regional.
- La instrumentación de acciones de complementación en materia sociolaboral, fundamentalmente de formación profesional, que mejoren el uso de los recursos materiales y humanos destinados a tal fin, como el uso compartido, acceso y aprovechamiento por los trabajadores de la región, de centros de capacitación profesional de excelencia que funcionen en cualquiera de los países; y la implementación en zonas de fronteras, de acciones conjuntas para la reconversión y mejora de las calificaciones de trabajadores afectados a sectores productivos en dificultad y para el desarrollo conjunto de acciones piloto para la reconversión o reactivación de los mismos.
- La convergencia de esfuerzos nacionales, fomentando la colaboración en ámbitos concretos entre entidades de capacitación, universidades, etcétera, que permitan reorganizar y ordenar los recursos destinados a educación y formación profesional, para un mejor conocimiento y aprovechamiento de los mismos.
- La determinación de acciones encaminadas a fomentar la movilidad de los trabajadores a través del reconocimiento de las competencias laborales.
- La profundización de la perspectiva de género en todas las actividades relacionadas con el ámbito sociolaboral.

En definitiva, la agenda deberá propender, en el futuro, a la consecución de un verdadero proyecto de integración comunitaria, con un ordenamiento jurídico e institucionalidad de carácter supranacional.

5. COMPROMISOS Y DESAFÍOS

Las instituciones sociolaborales del Mercosur tienen un importante rol a cumplir: la armonización de normas y políticas sociales, a fin de lograr –conjuntamente con el resto de la institucionalidad regional– el objetivo final de la integración, que es el desarrollo económico con equidad social.

La Declaración Sociolaboral del Mercosur es potencialmente idónea para impulsar la profundización de una dimensión social regional a través de la promoción y desarrollo de los derechos fundamentales consagrados. La instrumentación de los principios consensuados a nivel regional, deberá orientar la adopción de medidas convergentes en el plano nacional que garanticen efectivamente el goce de los derechos laborales fundamentales.

Un primer desafío para el futuro ha de consistir en la ampliación de los derechos consagrados a nivel regional y lograr que estos pasen a integrar las normas propias de un derecho comunitario, directa e inmediatamente aplicable, sometido al control de órganos jurisdiccionales regionales.

Un segundo desafío en ese sistema dinámico que desarrolla el Mercosur y que compone la insoslayable dimensión social de todo proceso de integración, es que tenga la capacidad permanente de evaluar los impactos de las iniciativas y políticas adoptadas sobre la sociedad en general y sobre los sectores más vulnerables de ella en particular, con el fin de mejorar la cohesión social de la región.

El proceso del Mercosur integra a su vez un complejo de respuestas frente a la globalización, dentro del cual también participan otros procesos y todos ellos convergen hacia instancias de integración cada vez más amplias. Consolidar una dimensión social dentro del Mercosur será un paso necesario para incidir en la inclusión de esta dimensión dentro de las negociaciones hemisféricas de integración y lograr que estas sean más participativas.

Un tercer desafío en tal sentido implicará la búsqueda de principios comunes a todos los procesos regionales y subregionales de integración a efectos de consolidar un bloque de normas o directrices básicas armónicas, que tengan como marco de referencia los principios y derechos fundamentales contenidos en las normas internacionales de trabajo.

En cuarto lugar es necesario que ese conjunto de principios que deben consolidarse como un instrumento de garantía de los derechos sociolaborales básicos, se continúen elaborando e implementando a través del diálogo social y la participación de toda la sociedad.

La participación, concertación y compromiso de todos sus integrantes en la búsqueda constante de un equilibrio entre el desarrollo económico basado en la competitividad y el desarrollo social basado en la distribución equitativa de los beneficios logrados, son claves para la consolidación en la región de los principios democráticos y de la paz social.

En tanto el Mercosur mantenga ese equilibrio, podrá seguir avanzando en forma permanente y firme en el logro de la cohesión social de la región e incorporarse a procesos más amplios de integración que consoliden una perspectiva socialmente adecuada de la globalización.

No hay integración estable entre países inestables, y en el contexto actual una de las principales fuentes de inestabilidad en la región provienen de lo social.

En tal sentido existe una relación directa entre la capacidad de desarrollar y profundizar la integración y la capacidad de profundizar el desarrollo social como factor de estabilidad institucional.

No será posible consolidar una integración estable si los países integrados no pueden resolver conjuntamente las tensiones sociales.

Si bien el equilibrio macroeconómico es una condición previa para el crecimiento sostenido, no es menos cierto que cuanto más sólida sea la base social de las políticas económicas, mayor será su sustentabilidad.

El proceso de desarrollo requiere políticas públicas y sociales, tanto nacionales como regionales que incorporen elementos de equidad en ese desarrollo y ello es una decisión eminentemente política que debe adoptarse y mantenerse a lo largo de todo el proceso de integración. Es por eso preocupante que la difícil coyuntura por la que atraviesa la región desestime la profundización de la integración en general y de sus aspectos sociales en particular.

La coyuntura actual permite prever un sustancial avance del Mercosur en cuanto existe una conciencia política clara del interés estratégico de su desarrollo, fundamental para su promoción. Esta conciencia política sumada a la asunción de responsabilidades con referencia al desarrollo social de los países de la región, es la clave insoslayable para viabilizar un proyecto comunitario y una conciencia de pertenencia regional. El interés, el compromiso y el esfuerzo de los Estados, en conjunto con la sociedad civil, debe ser sostenido y permanente para que se refleje en una mejora efectiva de las condiciones laborales y sociales de la región.