

La Comunidad Andina de Naciones y sus mecanismos participativos

Mario Pasco Cosmópolis

Profesor Principal de la Pontificia
Universidad Católica del Perú

Sumario

I. La comunidad andina de naciones .1. Origen y evolución. 2. Estructura y organización funcional. 3. Principales instituciones y organos. 4. La agenda social y sus instrumentos. 5. Otros instrumentos recientes. II. La participación tripartita en la comunidad andina de naciones. 1. Participación de los interlocutores sociales en la comunidad andina de las naciones. 2. Entre el idealismo y la realidad

Los asuntos sociales y más específicamente los de carácter laboral ocupan grados muy diversos de importancia en los diversos procesos de integración, sea la Comunidad Europea, donde son muy relevantes, el Mercosur, donde alcanzan también relieve, o en el identificado como NAFTA (Canadá, Estados Unidos y Mexico), donde su carácter es casi residual.

En la Comunidad Andina de Naciones, a la que pertenece el Perú, se ha adoptado una serie de acuerdos y creado diversos órganos y mecanismos en esa línea, cuya eficacia, sin embargo, no marcha pareja con sus declarados propósitos.

El presente artículo – que bajo forma de ponencia fue presentado en el Seminario “*La Dimension sociale de l’ integration des Amériques*” celebrado en la ciudad de Montreal, Canadá, en noviembre de 2003¹ - apunta a desarrollar el campo de intervención previsto en la Comunidad Andina de Naciones – CAN en

¹ Por su origen como ponencia y por el lugar en que fue presentada – Montreal, Canadá – hay referencias forzosas, pero pertinentes, a datos específicos, como por ejemplo en la comparación cuantitativa entre ese país y los que conforman la CAN.

lo sucesivo - para los interlocutores sociales, dentro del campo más amplio de la participación social en el proceso de integración andina.

Ello obliga a exponer de modo previo el marco institucional y la evolución de la CAN, temas harto conocidos en nuestro país pero que deben ser traídos a la memoria para una mejor comprensión de la cuestión central a que el presente trabajo se concreta.

I. LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

1. Origen y evolución

El proceso de integración de los países andinos se inicia en agosto 1966 con la Declaración de Bogotá, que establece las bases del ulterior Acuerdo de Integración Subregional formalizado en Cartagena de Indias el 26 de mayo de 1969, entre cuyos objetivos – a más obviamente de la integración económica como tal – están el armonizar las políticas económicas y sociales y aproximar las legislaciones nacionales en una serie de materias.

La Comunidad Andina de Naciones es una organización subregional con personería jurídica internacional que nació bajo el nombre de Pacto Andino; en su fundación participaron Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, habiéndose posteriormente adherido Venezuela en 1973 y separado Chile en 1976. En reiteradas reuniones, Panamá ha participado como observador.

La población conjunta de los cinco países que hoy conforman la CAN es algo superior a 115 millones de habitantes, dentro de un territorio que abarca 4 710 000 kilómetros cuadrados; tiene un Producto Bruto Interno de US\$ 283 mil millones (2003) y un *per capita* del orden de 2,464 dólares americanos^{2,3}.

2. Estructura y organización funcional

El Sistema Andino de Integración se encuentra conformado por diversos niveles de organización. El órgano de cúpula es el Consejo Presidencial Andino que,

² Fuente: página web de la CAN: www.comunidadandina.org.

³ Con aproximadamente 30'000,000 habitantes, Canadá detentaba en el año 2001 un producto bruto interno per cápita de 23,582 dólares americanos (Fuente: www.affaires.2001.com).

como su nombre expresa, está integrado por los presidentes de los respectivos países, y tiene como órganos de dirección y decisión el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la CAN, conformada por los ministros de Comercio y de Integración. El Parlamento Andino es su órgano legislativo o deliberante y el Tribunal de Justicia de la CAN, su órgano jurisdiccional. El órgano ejecutivo es la Secretaría General, que junto con otros órganos e instituciones desarrolla diversas iniciativas vinculadas a la Agenda Social de la integración andina, la cual fue renovada con las más recientes directrices presidenciales.

Los aspectos de tipo financiero son conducidos por la Corporación Andina de Fomento - CAF - y el Fondo Latinoamericano de Reservas - FLAR -, y los aspectos de índole social derivan de los Convenios Hipólito Unánue, relativo a la salud; Simón Rodríguez, en lo atinente al trabajo; Andrés Bello, en lo cultural; y la Universidad Simón Bolívar, respecto de educación y cultura.

Finalmente, tiene dos órganos consultivos: el Consejo Consultivo Laboral Andino y el Consejo Consultivo Empresarial Andino.

3. Principales instituciones y órganos

No parece necesario desarrollar *in extenso* cada uno de estos órganos e instituciones, por lo que nos concentraremos en aquellos que más directamente atañen a las cuestiones sociales.

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores: Es el órgano de mayor nivel y responsabilidad, en tanto que encargado de elaborar las diversas propuestas que habrán de convertirse en normativa andina. Dentro de ellas y con referencia directa a nuestra área de interés, cabe resaltar su propuesta de participación organizada, complementaria a la de los sectores empresarial y laboral, dirigida a incorporar nuevos actores y agentes de la sociedad civil al proceso comunitario de toma de decisiones, con el propósito de promover el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la convivencia pacífica, la gobernabilidad, el respeto a los derechos humanos, la salvaguarda de la diversidad cultural y el mejoramiento persistente de la calidad de vida de nuestros pueblos.

Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la CAN: Creado por el XII Consejo Presidencial Andino, en Lima en junio de 2000, coordina y desarrolla acciones en las cinco áreas identificadas como prioritarias o ejes temáticos sociolaborales, para apoyar la conformación del mercado común andino: (i) fo-

mento del empleo; (ii) formación y capacitación laboral; (iii) seguridad y salud en el trabajo; (iv) seguridad social; y (v) migración laboral.

Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) : Es una de las dos instituciones consultivas y está conformada por delegados del más alto nivel, elegidos directamente por las organizaciones representativas del sector laboral de cada uno de los países miembros. En su VI Reunión Ordinaria en Quito (marzo 2002), modificó su Reglamento Interno, que establece su composición y sus funciones.

Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA): De modo simétrico al anterior, este consejo, integrado por cuatro delegados elegidos entre los directivos del más alto nivel de las organizaciones empresariales representativas de cada uno de los países miembros, aprobó su Reglamento Interno, que establece su composición y sus funciones y las atribuciones de su Secretaría Técnica en su primera reunión, celebrada el 30 de noviembre de 1998,

El CCLA se rige por las Decisiones 441,464 y 494 y el CCEA, por las Decisiones 442 y 464, aprobadas todas por la Comisión de la CAN, en cumplimiento de la Directriz del Consejo Presidencial Andino que dispone la búsqueda de una mayor participación de los sectores laboral y empresarial en la construcción del proceso de integración tendiente a conformar el mercado común.

Los mencionados Consejos Consultivos están facultados a participar activamente, con derecho a voz, en las reuniones vinculadas con la marcha del proceso subregional de integración y su principal función consiste en emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional que son de interés para el sector laboral y empresarial, respectivamente..

Observatorio Laboral Andino: Constituido en la II Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo (La Paz, diciembre de 2001), su sede se ubica en La Paz, Bolivia. Con la suscripción del Acuerdo Marco Tripartito entre las Presidencias del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral en Lima en diciembre de 2002, se manifestó la voluntad y el interés de los tres sectores por aunar esfuerzos en la constitución del Observatorio para que, en el marco del Convenio Simón Rodríguez, se convierta en el instrumento fundamental para el análisis, definición y seguimiento de las políticas comunitarias en materia sociolaboral en la región. Actualmente se avanza en la puesta en marcha del Plan Piloto del Observatorio Laboral Andino. En esta primera etapa se busca construir una base de datos que recopile y sistematice información esta-

dística, normativa y documental, principalmente, sobre los cinco ejes temáticos sociolaborales del mercado común andino y que sirva como referencia para la orientación de las acciones a nivel comunitario en esta materia. Para ello, se cuenta con el apoyo del Sistema de Integración Económica Centroamericana - SIECA - para la modernización del mercado laboral.

4. La agenda social y sus instrumentos

El examen de la problemática laboral dentro del proceso de integración implica, por lo menos, dos grandes cuestiones: 1. Los instrumentos multinacionales adoptados a nivel de la región a integrarse, y 2. Las convergencias y divergencias de las respectivas legislaciones laborales, en orden a detectar las posibilidades y dificultades para su armonización.

A la búsqueda de esos objetivos sociales y a través de los órganos comunitarios competentes, la CAN, dentro de los alcances del Convenio Simón Rodríguez, adoptó una Agenda Social que plasma y sintetiza las aspiraciones integracionistas en el campo social. El Convenio Simón Rodríguez, suscrito en Caracas (octubre 26, 1973) y cuyo Protocolo fue adoptado en Cartagena de Indias (mayo 12, 1976), tiene por objeto establecer una estructura orgánica encargada de los aspectos sociolaborales de la integración, con la intervención de los Ministerios de Trabajo y la participación de los trabajadores y empleadores, y hace importantes referencias a la adecuada utilización de los recursos humanos y a la solución del desempleo y subempleo, así como al mejoramiento de la formación profesional y movilidad de la mano de obra en la subregión; el 24 de junio de 2001 se suscribió en Venezuela el Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez, cuyos objetivos son: proponer y debatir las iniciativas en los temas vinculados al ámbito sociolaboral que signifiquen un aporte efectivo al desarrollo de la Agenda Social de la subregión; definir y coordinar las políticas comunitarias referentes al fomento del empleo, la formación y capacitación laboral, la salud y seguridad en el trabajo, la seguridad social, las migraciones y los demás temas que determinen los países miembros; y proponer y diseñar acciones de cooperación y coordinación entre los países miembros en la temática sociolaboral andina.

La Agenda Social comprende el desarrollo de programas, proyectos y normas comunitarias alrededor de los siguientes ejes temáticos: dimensión social del mercado común andino, desarrollo social y participación de la sociedad civil en el proceso de integración. A estos ejes temáticos actualmente en ejecución se suma-

rá próximamente el referido a los aspectos sociales de la competitividad. Actualizada en el XII Congreso Presidencial Andino (Lima, junio 2000), gira en torno a las cinco áreas prioritarias del ámbito sociolaboral, que coordina el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo.

- a) *Fomento del empleo*: Las tareas a corto, mediano y largo plazo son: (i) promover la capacitación de los trabajadores en función de los requerimientos del sector productivo; (ii) promover la formalización de las empresas del sector informal; (iii) desarrollar proyectos de fomento a las microempresas, a través de programas de asistencia técnica y crediticia; (iv) promover la participación solidaria en los ámbitos rural y urbano (v) incentivar la concertación social para el desarrollo de programas de empleo y el aumento de la productividad; y (vi) suministrar información adecuada sobre la situación laboral a los agentes del mercado (trabajadores, empleadores, gremios profesionales, etc.).
- b) *Formación y capacitación laboral*: Las acciones en esa materia se dirigen a: (i) desarrollar programas continuos orientados a las demandas del sistema productivo de manera descentralizada, guardando semejanzas entre los países en términos de metodología, contenido, sistemas de evaluación y certificación; (ii) organizar talleres subregionales andinos con el fin de intercambiar experiencias; (iii) realizar un diagnóstico de las legislaciones y programas nacionales de formación y capacitación laboral; (iv) desarrollar una propuesta de Observatorio Laboral que reúna información estadística, normativa y aquella referida a los programas de empleo en la subregión; (v) formular propuestas vinculadas a la capacitación en zonas de frontera; y (vi) propiciar una mayor participación de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial Andinos en las propuestas que se realicen a nivel subregional sobre los programas de formación y capacitación laboral.
- c) *Seguridad social*: En junio de 2003, la 11ª Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN aprobó la Decisión 546, “Instrumento Andino de Seguridad Social”⁴, a través de la cual se adecua la normativa comunitaria al objetivo del Mercado Común, y a la actual estructura de los sistemas de seguridad social de los países andinos. Este instrumento fue adoptado con la idea básica de que todo país miembro debía conceder a las personas de los otros países miembros igual trato que a los nacionales en casos de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesio-

⁴ Sustituye al Instrumento de ese nombre que fuera adoptado por Decisión 113 en febrero de 1977.

nales, invalidez, vejez, muerte y auxilio funerario. En la actualidad, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo con el apoyo técnico de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), viene adelantando las bases del proyecto reglamentario de dicho instrumento.

- d) *Migración laboral*: En junio de 2003, la 11ª Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN aprobó la Decisión 545, “Instrumento Andino de Migración Laboral”⁵, a través de la cual se adecua la normativa comunitaria al objetivo del Mercado Común y al derecho de los trabajadores andinos a desplazarse y establecerse libremente en el mercado comunitario. Este instrumento fue adoptado para facilitar el traslado de trabajadores nacionales al territorio de otro país miembro con el objeto de prestar servicios personales subordinados. Para ello, se previó la implantación de oficinas de migración laboral y se estableció un procedimiento para la contratación de trabajadores migrantes, sean éstos calificados, fronterizos o temporales. En la actualidad, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo con el apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), viene adelantando las bases del proyecto reglamentario de dichos instrumento.
- e) *Seguridad y salud en el trabajo*: El Consejo Asesor de Ministros de Trabajo tiene entre sus objetivos difundir los Convenios de la OIT N° 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores, y N° 161, sobre los servicios de salud en el trabajo, para su correcta aplicación en los países de la subregión. Asimismo, promueve el desarrollo de programas de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, previo diagnóstico de las condiciones de trabajo de cada país, y el mejoramiento de los sistemas de vigilancia y control sobre los accidentes y enfermedades, los sistemas de inspección de trabajo de vigilancia y control sobre las condiciones de trabajo, seguridad y salud.

En junio de 2003, la 11ª Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó la Decisión 547 “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”, a través del cual se busca promover y regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los países miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, mediante la aplicación de medidas de control y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo. En la actualidad, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo

⁵ Sustituye al que con ese mismo nombre se adoptó por Decisión 116 en febrero de 1977.

con el apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), viene adelantando las bases del proyecto reglamentario de dicho instrumento.

En la VI Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la CAN celebrada en Quito y Guayaquil (julio 14 y 15, 2003), considerándose el avance los trabajos técnicos en los ejes de formación y capacitación laboral, y fomento del empleo; y de la constitución del Observatorio Laboral, se acordó elaborar un instrumento de administración del trabajo que sintetice los principales objetivos de los Ministerios de Trabajo de cara a la integración subregional con el objeto de elaborar los proyectos de normas reglamentarias de las Decisiones en materia de migración laboral, seguridad social y seguridad y salud en el trabajo dentro del plazo de seis meses.

Asimismo, se convino promover la implementación de un plan subregional para la erradicación progresiva del trabajo infantil; respaldar los resultados de los trabajos desarrollados en los Talleres Subregionales sobre Formación y Capacitación Laboral y Fomento del Empleo; concretar la reunión conjunta con el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y organismos de planeación con el fin de plantear un trabajo coordinado para la suscripción de un convenio de cooperación que favorezca la creación de un Consejo Económico y Social Andino; y promover iniciativas que posibiliten acuerdos de la CAN para el tratamiento de la deuda externa privilegiando el pago de la deuda social y el combate a la pobreza.

Por último, recomendó el Consejo Asesor la institucionalización permanente del diálogo social tripartito para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y programas de trabajo y empleo, la creación de sistemas de negociación y solución de conflictos debidamente dotados e institucionalizados, el fortalecimiento de las unidades administrativas de los Ministerios de Trabajo que actúen como entes rectores de las políticas de empleo y la conducción de los sistemas de investigación y seguimiento del mercado laboral, la integración de los programas de formación profesional y capacitación laboral, la automatización de la información y de las estadísticas laborales como herramientas de decisión de políticas del sector, el mejoramiento de los sistemas nacionales de inspección y supervisión del cumplimiento de la legislación laboral y de los convenios fundamentales de la OIT ratificados por los países miembros especialmente en materia de salarios mínimos, protección social, derechos fundamentales del trabajo, prevención y protección contra los riesgos del trabajo.

5. *Otros instrumentos recientes*

Acta de Lima: Suscrita en el XII Consejo Presidencial Andino celebrado en Lima, el 10 de junio de 2000, las directrices que contiene son: (i) el establecimiento del mercado común andino; (ii) la ejecución de la política externa común; (iii) el desarrollo de la Agenda Social; (iv) otros aspectos de la integración.

Declaración de Quirama: Fue suscrita el 28 de junio de 2003, en Antioquia, con el objeto de promover las acciones encaminadas a reglamentar las Decisiones en materia de migración laboral, seguridad social y seguridad y salud en el trabajo, y complementar los avances en materia sociolaboral, mediante la adopción de la normativa pertinente para el reconocimiento de las licencias, títulos profesionales y acreditaciones en la subregión.

Declaración de la Mitad del Mundo: Suscrita en la VI Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la CAN, celebrada en Quito y Guayaquil, los días 14 y 15 de julio de 2003, recoge los acuerdos siguientes: (i) elaborar un Instrumento Andino de Administración del Trabajo que sintetice los principales objetivos de los Ministerios de Trabajo de cara a la integración subregional; (ii) elaborar los proyectos de normas reglamentarias de los Instrumentos Sociolaborales de Migración Laboral (Decisión 545), Seguridad Social (Decisión 546) y Seguridad y Salud en el Trabajo (Decisión 547), dentro de los seis meses de plazo establecidos en las normas comunitarias pertinentes; (iii) promover la implementación de un Plan Subregional para la erradicación progresiva del trabajo infantil; (iv) iniciar acciones a fin de concretar la primera reunión conjunta del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y responsables de Organismos de Planificación de la CAN con el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la CAN a fin de plantear un trabajo coordinado que implique la próxima suscripción de un Convenio de Cooperación que favorezca a futuro la creación de un Consejo Económico y Social Andino; (v) promover iniciativas que posibiliten acuerdos de la CAN para el tratamiento de la deuda externa, privilegiando el pago de la deuda social y el combate a la pobreza tomando en cuenta las propuestas formuladas por los países de la subregión; y (vi) exhortar a los países miembros que aún no lo hayan hecho, ratificar el Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez.

II. LA PARTICIPACIÓN TRIPARTITA EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

Los actores sociales tienen un papel fundamental a través del diálogo social tripartito (trabajadores, empleadores y gobiernos), a efectos de favorecer la diversidad de escenarios para los intercambios, consensos y acciones concretas, en pro del desarrollo de las capacidades productivas, el incremento de las fuentes de trabajo, con empleos dignos, que aseguren la calidad de vida en forma integral.

Los presidentes de la CAN han puesto en marcha un proceso creciente de diálogo y concertación de los intereses económicos, políticos, sociales y culturales al interior de la subregión, mediante la participación organizada de la sociedad civil en el proceso comunitario de toma de decisiones.

La participación organizada de los sectores empresariales y laborales de los países miembros está consagrada en el artículo 44° del Acuerdo de Cartagena y en las Decisiones 441, 442 y 464; y se manifiesta a través de la formulación y presentación de las opiniones o puntos de vista de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral sobre la marcha de dicho proceso. Se evidencia, asimismo, mediante el diálogo y la concertación de los intereses económicos, políticos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de la CAN.

1. Participación de los interlocutores sociales en la Comunidad Andina de Naciones

A diferencia de lo establecido en la Unión Europea, donde el Comité Económico y Social enlaza de manera orgánica la participación conjunta de los distintos agentes de la vida económica y social, y en especial de los representantes de trabajadores y empleadores, lo cual de alguna manera es emulado por el Mercosur a través del denominado Foro Consultivo Económico-Social, el cual tiene una Comisión de Aspectos Sociales de integración plural, en la CAN esa intervención se da en forma desarticulada, mediante los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial, lo que está muy lejos de constituir un mecanismo de diálogo o concertación social.

Característica común a ambos Consejos es que tienen carácter meramente consultivo y no deliberativo, lo que mengua su importancia. En efecto, según las decisiones que rigen su existencia y funcionamiento – Decisiones 441, 464 y 494,

en el caso del CCLA, y 442 y 464, en el caso del CCEA -, la función de ambos consejos “es la de emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que sean de su interés”.

Los Consejos Consultivos han operado de dos maneras: (i) en forma independiente, celebrando cada cual sesiones y reuniones de trabajo por separado, y (ii) en forma conjunta, que es donde se expresa de mejor manera la participación de los interlocutores sociales a los que representan.

Desafortunadamente, estos encuentros en común han sido escasos y no se han centrado en temas sociales. Así, se registran apenas 4 reuniones (Cartagena de Indias 1999, de la que no se levantó acta; Arequipa 2000, Caracas 2001 y nuevamente Cartagena 2002), habiéndose tratado en las tres primeras aspectos de tipo económico, encaminados a acelerar el proceso de integración. Es recién el último encuentro el que incidió en temática social al aprobar los proyectos de Instrumentos Andinos de Migración Laboral y de Seguridad Social, así como el compromiso de desarrollar el Observatorio Laboral Andino.

Lo común es que los referidos consejos actúen en forma independiente y sin correlación entre sí, al impulso de sus respectivos integrantes y sin una acción coordinada, trabajando además *a deux vitesses*: el CCEA – ha celebrado apenas 5 reuniones, en los años 1998, 2000, 2001 y dos en 2002), y su preocupación se ha centrado siempre en temas económicos.

El CCLA, en cambio, ha desarrollado actividad más intensa y sus miras han estado orientadas de manera preponderante a los aspectos de tipo social, habiendo adoptado numerosos acuerdos sobre materias muy variadas.

Los Consejos en realidad funcionan al ritmo que cada grupo le quiera imprimir, lo que ha determinado la escasa operatividad del CCEA, que ya fue evidenciada en documentos como los elaborados en la Reunión Técnica Preparatoria de la XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (Brasilia, julio 23-24, 2003).

En efecto, se expresa allí que “la práctica parece sugerir un bajo nivel de participación por parte de los miembros del CCEA”, al punto de que los Ministros de Trabajo exhortaron en la III Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo (mayo 2002) la activa participación de sus representantes a fin de permitir que los temas analizados puedan ser enriquecidos desde una perspectiva tripartita’. No obstante ello, en el acta de la IV Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo (diciembre 2002), dejaron expresa constancia de su “preocupación por la

reiterada inasistencia” del CCEA, por lo que solicitaron ‘a la Presidencia del Consejo Asesor y a la Secretaría General de la Comunidad Andina renovar sus esfuerzos para asegurar una mayor participación de dicho Consejo”

Concluye el documento que *“en general las organizaciones sindicales, impulsoras de la Carta Andina, comparten la idea de mantener reglas sociales en los propios acuerdos, considerando las organizaciones empleadores que dichos temas deben quedar ajenos a las discusiones sobre el comercio”*.

En la práctica, el rol jugado por los Consejos en el proceso de integración y, en particular, en la promoción de los aspectos sociales ha sido, hasta el día de hoy, de escasa relevancia, lo cual no debe ser motivo de sorpresa si tomamos en cuenta las experiencias de los países que componen la CAN en materia de diálogo social y tripartismo, las cuales han sido, en la mayor parte de los casos, poco fructíferas y hasta decepcionantes. Parece evidente que la atención que las partes brindan al proceso de integración, reflejado de alguna manera en su participación en estos Consejos, pone de manifiesto posiciones disímiles, que apuntan en el caso de los empresarios a acelerar los mecanismos de integración económica, y en el de los trabajadores, a afianzar los contenidos sociales. Los Consejos vienen a ser así cajas de resonancia de los intereses de los sectores que representan, y no órganos de búsqueda de consensos, aptos para la elaboración y presentación de propuestas unitarias concordadas.

El Equipo Técnico Multidisciplinario para los países andinos de la OIT ha podido constatar que *“en los países andinos, no puede hablarse de que existan bases propicias para el diálogo: conflicto social que se plasma en ocasiones en situaciones casi de guerra (Colombia), crisis económica aguda con efectos perniciosos para el empleo, vulneración de las libertades sindicales, debilitamiento del entramado social, flexibilidad social extrema, etc.(...). La libertad sindical se ve afectada...y los actores enfrentan problemas de articulación, de legitimidad...y, por ende, de representatividad al ver disminuir su índice de afiliación”*. El mismo Equipo sostiene que el diálogo a nivel nacional enfrenta además como dificultades *“...las posiciones encontradas de los actores, las reticencias y prejuicios frente a las otras partes, el desconocimiento de los temas”*.⁶

⁶ MARTÍNEZ, Daniel y VEGA RUIZ, María Luz. *Libertad sindical y diálogo social en los países andinos*. Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT para los países andinos. OIT, Lima, 2001.

El sindicalismo tradicional fue afectado gravemente por las políticas de ajuste estructural, las cuales comportaron medidas de flexibilización de los mercados de trabajo que causaron estragos entre los efectivos de los que tradicionalmente se nutrían las organizaciones sindicales.

En lo que concierne al problema de la legitimidad de los representantes de los actores sociales, cabe señalar entre los factores de mayor importancia la existencia de un gigantesco sector informal, el cual absorbe en los países andinos a más de la mitad de la población económicamente activa y permanece al margen de las organizaciones gremiales y sindicales tradicionales. En tal sentido, el referido Equipo Técnico Multidisciplinario afirma que *"...desgraciadamente, la estructura orgánica y del empleo de los países andinos no siempre es compatible con un alto grado de organización de trabajadores y empleadores"*⁷.

La composición de las clases empresariales y laborales es pues, en la actualidad, sumamente compleja y con una faz muy distinta a la que tenía en los años sesenta cuando empezó el proceso de integración, lo que convierte en estos tiempos en una tarea ardua no sólo la búsqueda del consenso, sino la previa identificación y validación de los distintos interlocutores sociales.

Incluso en el seno de los propios interlocutores tradicionales, como por ejemplo las organizaciones sindicales, no se ha logrado revertir una tendencia a la división, inclusive a la atomización. En efecto, en la actualidad podemos contar hasta 26 centrales sindicales nacionales en los cinco países andinos, las cuales, además, no agrupan a todas las organizaciones de grado inferior, lo que les resta legitimidad.

No se puede dejar de mencionar tampoco entre los factores que dificultan el éxito del tripartismo en los países andinos, a la desconfianza y reticencia por parte de algunos sectores empresariales frente a dichos mecanismos participativos, pues hay quienes consideran, equívocamente por cierto, que una de las principales ventajas comparativas de nuestros países frente a los desarrollados es la existencia de una mano de obra relativamente "barata", la cual podría desaparecer si progresara al interior de los procesos de integración la promoción de los derechos laborales con el consecuente encarecimiento de los costos laborales.

Esos factores, en nuestra opinión, han repercutido negativamente en el progreso y eficacia del tripartismo en el seno del CAN. La superación de estos obstáculos

⁷ SEPÚLVEDA, Juan Manuel y VEGA RUIZ, María Luz. *El Diálogo social en los Países Andinos ¿Nuevo camino para los Sindicatos?*. Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT para los países andinos. OIT, Lima, 2000.

los constituye el gran reto que deben afrontar no solo los estados que lo componen sino, principalmente, los representantes de los actores sociales, quienes tienen por tarea reinventar y democratizar sus propias estructuras, de manera que puedan absorber amplios sectores hasta hoy excluidos de sus organizaciones, recuperar la legitimidad perdida y renovar sus ideologías, agendas e idiosincrasias, poniéndolas a la altura de los grandes desafíos del siglo XXI y al servicio de intereses que van más allá de los meramente corporativos.

2. Entre el idealismo y la realidad

Más allá de la participación de los interlocutores sociales y de los mecanismos tripartitos, el propio proceso de integración presenta brechas entre sus declarados propósitos y sus logros efectivos, esto es, entre los instrumentos que consagran metas y objetivos y la dura realidad.

Los acuerdos económicos de integración regional responden a diversas tipologías y se fijan metas u objetivos de diverso alcance o intensidad. Así, por ejemplo, es claro que la Unión Europea apunta a una integración absoluta, que desbordando el campo de lo económico y lo social, se dirige a una unidad de tipo político. Otros acuerdos - como NAFTA, por ejemplo - tienen el acento marcado en lo económico, con contenido social escaso y contenido político nulo.

La CAN se ubica, a nuestro entender, en un punto intermedio, porque tiene propuestas claramente económicas - como es en esencia la creación de un mercado común interno - y también sociales, traducidas en la armonización de políticas y la aproximación de sus legislaciones laborales - pero en ningún momento ha insinuado ningún tipo de integración política.

Ahora bien, dentro del terreno de lo social y, muy en concreto, en lo que atañe a la participación de la sociedad civil y de los interlocutores sociales, los mecanismos puestos en marcha por la CAN presentan una doble faz: por un lado, desde la perspectiva teórica, cubren un vasto espectro de objetivos y reposan en un no menos vasto conjunto de instrumentos, bajo forma de Convenios, Acuerdos, Recomendaciones. De otro lado, empero, los resultados son magros: poco es lo que se ha avanzado hacia una real integración de materia laboral o social.

Es que la CAN ha sufrido a lo largo de su vida muchos altibajos: períodos de gran entusiasmo y fervor han sido sucedidos por otros de enfriamiento y pesimismo, lo que se ve reflejado con claridad en hechos como el retiro prematuro de Chile o el apartamiento temporal del Perú en la década de los noventa.

De similar manera, instrumentos tan ambiciosos como el relativo a la seguridad social - adoptado a través de la Decisión 113 - o sobre migraciones -- adoptado por Decisión 116, ambos en el año 1977 - han sido objeto recientemente de revisión y de virtual sustitución a través de las decisiones 547 y 545, respectivamente, sin que ninguno de los instrumentos iniciales haya llegado a tener vigencia real y efectiva.

Se constata, por ende, una considerable distancia entre la teoría y la realidad. Si uno se dejara guiar sólo por los aspectos formales, por los instrumentos y documentos, la CAN aparecería como muy activa y fructífera, y la integración de los países andinos, como un proceso avanzado y eficiente. Pero si uno se traslada al terreno de lo real aprecia que los progresos son escasos y la integración no pasa de ser un *desideratum*, muy distanciado de la realidad.

Ha habido logros, sin duda. El comercio intrarregional ha tenido un notorio crecimiento, pues las exportaciones intracomunitarias subieron más de 50 veces desde la creación del Pacto Andino, como también las exportaciones hacia fuera de la región que alcanzaron en 2002 a 51 mil millones de dólares, casi duplicando el monto de una década atrás, con un crecimiento de casi 9 veces en la totalidad del periodo y un ritmo promedio anual de 6 por ciento, determinando que a lo largo de ese periodo se registre un constante superavit comercial (con la sola excepción de los años 1995 y 1998) y que la participación en el comercio mundial, que era 2% en 1970, sea de 11% en la actualidad.. La población en 30 años se duplicó, pero el PBI de los cinco países andinos creció nueve veces y la inversión extranjera acumulada aumentó 25 veces, destacando el turismo receptivo entre las naciones andinas, que se quintuplicó.

De similar manera, la CAN es a nivel mundial un interlocutor más importante que cada uno de sus integrantes por separado, lo que ha permitido avances en las conversaciones y negociaciones con la Unión Europea y Mercosur y en las encaminadas a la formalización del ALCA, aunque también en esos terrenos se advierten esfuerzos que emprenden algunos de sus miembros en forma independiente y aislada.

Pero en el terreno de lo social, que es el que interesa desde la perspectiva del Seminario en que la ponencia fue presentada, esos avances y logros son muy relativos y no dejan mayor espacio para el optimismo. En un reciente Encuentro del Grupo Bologna-Castilla/La Mancha-Turín de expertos en temas sociolaborales, celebrado en Buenos Aires (8 y 9 de setiembre 2003), examinando en conjunto los diversos procesos de integración regional de las Américas pero con énfasis en la CAN y Mercosur, se llegó a conclusiones tan valiosas que vale la pena recogerlas. Se dijo en el documento final que “*la dimensión social de la integración*

primigeniamente afirmada en el Acuerdo de Cartagena y plasmada en la Declaración Social de Mercosur, después de un proceso de gestación en el cual tuvieron importantes participación los actores sociales, los ministerios de trabajo y los sectores académicos, encuentra en nuestros países una elaboración normativa que no se corresponde con la realidad de los hechos. La gran brecha entre normativa y realidad, característica de los sistemas de relaciones de trabajo latinoamericanos, se refleja igualmente en la formulación teórica de una dimensión social que no se corresponde con las situaciones sociales de los países involucrados en los procesos de integración”.

De ello se concluye que “el logro efectivo de los objetivos formulados en los instrumentos emanados de los acuerdos de integración supone, al interior de cada país, una convicción ideológica y un esfuerzo continuo para que tales objetivos descendan de la retórica elaborada en los instrumentos a la cotidianeidad de los hechos. Tal paso no podrá darse sino dentro del marco institucional de un sistema democrático participativo, en el cual actores sociales, fortalecidos y auténticamente representativos, puedan participar eficazmente en el control del cumplimiento de los compromisos formalmente aceptados por el Estado, el cual ha de considerarlos como sujetos destinatarios de los acuerdos sociales elaborados en el desarrollo de los procesos de integración.”