

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

Francisco Rhon Dávila: Director
Director Ejecutivo del CAAP
José Sánchez-Parga: Primer Director 1982-1991
Fredy Rivera Vélez: Editor
Margarita Guachamín: Asistente General

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 2

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, diciembre del 2001

PRESENTACION / 3-4

COYUNTURA

Economía ecuatoriana y tendencias recesivas de la economía mundial / 5-18

Wilma Salgado Tamayo

Terrorismo y antiterrorismo del orden global / 19-36

J. Sánchez-Parga

¿Y después del 11 de septiembre, Nueva York? / 37-40

Anibal Quijano

Conflictividad socio-política: Julio-octubre del 2001 / 41-46

TEMA CENTRAL

Globalización y transmigración / 47-58

Hernán Rodas Martínez

Desde Nueva York a Madrid: tendencias en la migración ecuatoriana / 59-84

Brad D. Jokisch

La diáspora del comercio otavaleño: Capital social y empresa transnacional / 85-110

David Kyle

Radiografía de los primeros inmigrantes ecuatorianos en Murcia (España) / 111-126

Antonio García Nieto Gómez-Guillamón

Los niños de las remesas y traumas de la globalización / 127-154

Jason Pribilsky

Transformando los pueblos: La migración internacional

y el impacto social al nivel comunitario / 155-174

Emily Walmsley

Ecuatorianos en España: historia de una inmigración reciente / 175-188

Emilio J. Gómez Ciriano

DEBATE AGRARIO

Gitanos, magrebíes, ecuatorianos: una segmentación étnica
del mercado de trabajo en el campo murciano (España) / 189-200

Andrés Pedreño Canovas

Consideraciones sobre la migración rural: diáspora, mitimaes / 201-210

Carlos Pérez

ANALISIS

Una agenda social para la integración andina / 211-232

Francisco Pareja Cucalón

CRITICA BIBLIOGRAFICA

No quisimos soltar el agua. Formas de resistencia indígena
y continuidad étnica en una comunidad ecuatoriana: 1960-1965 / 233-236

Ursula Poeschel-Renz

Comentarios: Emilia Ferraro

ANÁLISIS

Una agenda social para la integración andina*

Francisco Pareja Cucalón**

Es verdad que el Acuerdo de Cartagena contempla un tratamiento preferencial para Bolivia y Ecuador, los dos países de menor desarrollo relativo en la subregión, pero nada significativo se ha avanzado en este campo y, por otra parte, la provisión aludida nada contempla con relación a regiones menos desarrolladas al interior de cualesquiera de los cinco países.

Al cumplir en 1999 tres décadas de vida azarosa, la Comunidad Andina de Naciones asumió el compromiso de conformar un mercado común subregional hasta fines del año 2005.¹ Circunscrita hasta el presente principalmente al ámbito comercial, con la decisión presidencial de conformar el mercado común, sin embargo, la integración andina tiene ante sí un conjunto de temas y asuntos mucho más importantes, amén de complejos y de

difícil concreción. Muchos de éstos son de naturaleza social; tienen relación con la libertad de movimiento, trabajo y residencia de las personas dentro del espacio subregional, con el reconocimiento recíproco de títulos profesionales y con los sistemas educativos, con las jubilaciones, con la salud, la pobreza, la exclusión y la iniquidad social, asuntos que deberán ser abordados si la meta de constituir un mercado común andino ha de trascender el plano de la

* Este artículo es una versión resumida y actualizada de una consultoría efectuada por encargo de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, a quien el autor agradece por su autorización para publicarlo, así como a sus funcionarios técnicos por los comentarios y observaciones recibidos en el curso de un taller realizado en Lima, en febrero del presente año. El autor agradece especialmente los valiosos y oportunos aportes generosamente ofrecidos recientemente por el Dr. Adolfo López, funcionario de la Secretaría General, que permitieron actualizar el contenido del artículo incorporando las últimas decisiones adoptadas por las autoridades andinas con ocasión del XIII Consejo Presidencial celebrado en Venezuela, en junio del 2001. El contenido del artículo, sin embargo, es de exclusiva responsabilidad del autor.

** Economista, M Phil. Consultor de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones.

¹ La decisión de conformar un mercado común andino hasta el año 2005 se hace explícita en la Declaración de Cartagena de Indias del XI Consejo Presidencial Andino, en mayo de 1999.

retórica. Esta ampliación del campo temático de la integración, por otra parte, afectará a un espectro mayor de sectores sociales que en el pasado y, consecuentemente, requerirá niveles de compromiso y la efectiva participación de un número mayor de actores.

La conformación del mercado común no es el único desafío que enfrentan los países andinos en el futuro inmediato. El proceso de globalización que hoy vivimos obliga a mejorar sustancialmente la competitividad de nuestras economías y sociedades, a fin de lograr una inserción proactiva en la economía mundial y evitar nuestra definitiva marginación del progreso técnico, económico y social. Para alcanzar ese propósito, naciones y economías pequeñas como las andinas, y aún economías considerablemente más grandes, como las europeas y muchas asiáticas, no tienen mejor opción que la de integrar sus procesos tecnológicos, productivos y comerciales para, de manera conjunta, superar las dificultades y desafíos que impone una economía mundial altamente compleja, caracterizada por relaciones de poder asimétricas. Así, inserción competitiva e integración van de la mano, y hasta puede afirmarse que la segunda es condición de la primera. Por otra parte, no debe olvidarse que la competitividad es sistémica y que, por tanto, necesita, entre otras cosas, una educación y capacitación pertinentes y de buen nivel, colaboración entre los agentes productivos y, en general, hombres y mujeres sanos y mentalmente despiertos, con capacidad creativa y flexibilidad en su desempeño. Comprende, pues, aspectos sociales de igual o

mayor importancia que los de naturaleza netamente económica o técnica.

La ampliación de la agenda integracionista, junto con el imperativo de volver más competitivas a las economías andinas, obliga pues a considerar seriamente dimensiones sociales de la integración antes casi olvidadas, incluyendo entre éstas la participación ciudadana. Pero no es dable esperar que la participación se fortifique si la población en su conjunto no percibe al proceso de integración, y a la inserción en la economía global que lo acompaña, como pertinente y de relevancia directa para sus vidas. Simultáneamente, es poco probable que el proceso de integración responda a las necesidades de las mayorías si éstas no asumen un rol más activo en su evolución. Por eso participación ciudadana y pertinencia de la integración para el conjunto de la población deben ser vistos como mutuamente condicionantes.

El desafío de impulsar una *Agenda Social* que comprenda también la participación ciudadana en el proceso de integración se convierte, así, en un objetivo prioritario del proceso de integración andina en la etapa actual, tal como insistentemente lo han señalado los presidentes y otras autoridades andinas, así como sectores representativos de la sociedad civil. Es así como recientemente, en su reunión de Valencia, Venezuela, de los días 23 y 24 de junio del presente año, los presidentes andinos ratificaron su decisión de impulsar la *Agenda Social* de la integración mediante un Plan Integrado de Desarrollo Social a ser adoptado este año por los cinco países para su ejecución en el futuro inme-

diato. Al adoptar la *Agenda Social* y disponer la confección de un programa de acciones específicas para concretarla, el Consejo Presidencial Andino ha tomado una decisión de trascendencia para nuestro proceso integracionista, que las autoridades nacionales y comunitarias, amén de los actores sociales de los cinco países, están llamados a concretar si esta decisión presidencial ha de trascender el ámbito de las buenas intenciones y convertirse en un nuevo impulso y hasta un golpe de timón para la integración subregional.

La dimensión social de la integración y del mercado común

La clara identificación de la dimensión social de la integración es todavía, a diferencia de la experiencia europea, terreno escasamente explorado en América Latina. En el ámbito subregional andino, si bien el Acuerdo de Cartagena contempló desde su versión original objetivos de naturaleza social, así como mecanismos e instrumentos para impulsarlos², en la práctica la atención ha estado concentrada en otras dimensiones. Pero a partir de la década de 1990 las autoridades andinas se han visto forzadas a prestar una atención cada vez mayor a la dimensión social de la integración, tanto por las implicaciones sociales de las nuevas metas propuestas en materia de integración económica, co-

mo por la necesidad de ampliar la base de apoyo social y político del proceso.

Es conveniente destacar al menos tres principios generales que deberían informar la formulación de una agenda social de la integración en nuestros países, sobre todo a partir de la decisión presidencial de acelerar la construcción del mercado común.

El primero es que los fines sociales de la integración deberán explicitarse y buscarse por sí mismos, ya que la convergencia de los objetivos de integración y el progreso social de los países participantes del esquema, seguramente no será espontánea, al menos al corto plazo. No obstante, predomina todavía en los Estados andinos una visión sectorialista y residual de lo social, que ha significado relegar esta dimensión del desarrollo, sin la cual éste en realidad no lo es, a un segundo plano frente a duras realidades financieras y limitaciones presupuestarias. Ello sin duda se refleja en el ámbito de la integración que es un proyecto, de por sí, predominantemente económico y comercial. Por otra parte, en vista de la decreciente relación funcional entre crecimiento económico y generación de empleo como consecuencia de la actual revolución técnica y productiva, ahora menos que nunca cabe esperar que mejore la deteriorada situación social de nuestros pueblos como consecuencia espontánea de

2 Las dimensiones socio-laboral, educativa y cultural, y de la salud, debían instrumentarse a través de los convenios Simón Rodríguez, Andrés Bello e Hipólito Unanue, y la participación de los sectores empresarial y laboral, a través de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral. Estos mecanismos, sin embargo, a excepción del Convenio Andrés Bello, han tenido escaso protagonismo.

una hipotética reactivación económica, así llegara a ser significativa la contribución de la integración a esa reactivación.

Un segundo principio a destacar es que la integración debe contribuir al desarrollo armónico de nuestros países, lo que significa que deberá ayudar a conformar gradualmente un espacio subregional socialmente cohesionado, sin grandes disparidades en los niveles de vida y las perspectivas de progreso social y económico entre países y regiones. Es verdad que el Acuerdo de Cartagena contempla un tratamiento preferencial para Bolivia y Ecuador, los dos países de menor desarrollo relativo en la Subregión, pero nada significativo se ha avanzado en este campo y, por otra parte, la provisión aludida nada contempla con relación a regiones menos desarrolladas al interior de cualesquiera de los cinco países.

Un tercer principio a relieves es que la integración debería garantizar un efecto neto socialmente positivo de todas las medidas o los avances de carácter económico y comercial del proceso integracionista. Es importante destacar este principio, porque no puede desconocerse que la apertura comercial, fruto de la integración de mercados nacionales, conlleva frecuentemente una significativa reestructuración del aparato productivo, en que empresas, sectores y hasta regiones enteras de un país verán expandirse su producción, mientras que otros, por el contrario, sufrirán una contracción por debilidad competitiva. De esta manera, la reestructuración productiva que inevitablemente acompaña a un proceso de integración, con fre-

cuencia habrá de generar tanto beneficios como costos sociales, y la conducción socialmente responsable de un proceso de integración debe poder evaluar anticipadamente estos efectos, y ejecutar oportunamente las acciones requeridas para evitar, atenuar o compensar los negativos, y potenciar los positivos.

Sin relegar estos principios generales al olvido, durante los próximos e inmediatos años de construcción del mercado común, habrá que encarar una serie de importantes asuntos prácticos de naturaleza social sin los cuales la meta propuesta por los presidentes no será viable. Será fundamental cuidar de que, al momento de elaborar y ejecutar los proyectos que permitan avanzar en esos asuntos, los principios antes enunciados no sean perdidos de vista. Es ésta una razón de peso, entre otras, para que la participación organizada de la sociedad se torne indispensable si ha de imprimirse una dirección apropiada a las etapas superiores del proceso de integración andino.

Antes de entrar en materia, cabe todavía dejar sentada aquí una nota de cauto realismo. La agenda social de la integración no es la sumatoria de las agendas o políticas sociales de los Países Miembros. En otras palabras, mientras la Subregión Andina no sea un espacio políticamente unificado, y esa es todavía, y lamentablemente, una meta francamente quimérica, la política social seguirá estructurándose dentro de parámetros estrictamente nacionales. El ámbito comunitario de intervención es, y por mucho tiempo continuará siéndolo, sumamente limitado. Dicho esto en

homenaje a la realidad y al pragmatismo, conviene también dejar señalado el camino hacia la utopía realizable. La integración es, a no dudarlo, un proceso siempre doloroso de cesión de soberanía nacional para depositarla en instancias supranacionales. Lo observamos en Europa donde, por citar solamente un ejemplo muy visible, ya se cuenta con una moneda única, y se camina rápidamente hacia una única política monetaria. En el ámbito andino está planteada desde hace pocos años la coordinación de políticas económicas, y está también en la mira la adopción de una política externa común frente al mundo extra andino. El ámbito social es seguramente aún más complejo que los dos antes citados, porque son mucho más numerosos los actores, y los intereses contrapuestos, y posiblemente más agudas y políticamente sensibles las disparidades entre grupos humanos al interior de cada país, y entre las cinco sociedades nacionales. Sin embargo, así como la cohesión social del espacio integrado sigue constituyendo una meta legítima del proceso de integración, así también habrá de serlo su corolario: una política social unificada.

Libre circulación y residencia

Un primer asunto práctico que habrá que resolver paralelamente al pro-

ceso de conformación del mercado común, es el de la libre circulación y residencia de profesionales, estudiantes y trabajadores dentro del espacio subregional. Si bien los presidentes andinos han expresado en varias oportunidades su voluntad de avanzar en este campo, y han propuesto medidas concretas para aproximarse gradualmente a ese objetivo³, la decisión de conformar un mercado común para fines del año 2005 obliga a acelerar el tratamiento y resolución del tema.

En el área andina existen actualmente corrientes migratorias entre Colombia y Venezuela, de Colombia y Perú hacia el Ecuador, de Ecuador a Venezuela, y de Bolivia hacia el Perú. Estos flujos, todavía poco importantes cuantitativamente en relación a la población de los cinco países, podrían llegar a generar un impacto económico desequilibrante cuando se produzca una mayor apertura a la circulación de personas. Una política comunitaria adecuada sobre la materia deberá basarse en una cuidadosa evaluación de las implicaciones sociales y económicas que podría conllevar un movimiento migratorio masivo entre cualesquiera de los cinco países.

En una primera aproximación, conviene distinguir al menos cinco categorías de migrantes, como lo sugieren Armando Di Filippo y Rolando Franco⁴,

-
- 3 Reconocimiento y homologación de títulos profesionales, análisis para un posible convenio sobre seguridad social, elaboración de las bases para una futura política migratoria comunitaria, armonización de sistemas educativos, etc.
 - 4 Di Filippo, Armando y Franco, Rolando, "Aspectos sociales de la integración regional", en CEPAL, *Aspectos Sociales de la Integración. Volumen I, Serie Políticas Sociales 14*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1997

cada una de las cuales plantea problemas específicos: a) trabajadores de calificación baja o media, b) gerentes, ejecutivos y miembros de la alta dirección de empresas, c) profesionales independientes de formación universitaria, d) científicos, investigadores, académicos de alto nivel, etc. y e) estudiantes de distintos niveles.

Así, por ejemplo, los primeros enfrentan problemas relacionados con "la validez en el lugar de destino de los derechos adquiridos en el lugar de origen, o con la posibilidad de reconvertir tales derechos para incorporarse a los vigentes en el lugar de destino": derechos previsionales, acceso a la salud y educación, etc., asuntos que para las demás categorías de migrantes, serán resueltos fundamentalmente por el mercado⁵. La asimetría existente en los regímenes previsionales y de seguridad social, de salud y de educación, derechos sindicales, etc. entre los cinco países, vuelve particularmente difícil esta tarea, si bien la penuria financiera que aqueja a estos sistemas en los países andinos y la situación de alto desempleo y subempleo que los caracteriza constituyen, sin duda, los principales obstáculos que habrá que vencer. Por eso cabe imaginar un proceso de acercamiento gradual que progresivamente lleve a una normativa común andina en esas materias, aunque no debe perderse de vista que los plazos se acortan aceleradamente si ha de cumplirse la meta de conformar el mercado común hasta finales del 2005.

A más largo plazo, seguramente se irá perfilando la realidad de un mercado

de trabajo subregional crecientemente integrado, como consecuencia de la mayor interrelación productiva entre nuestros países. Y la efectiva circulación y libertad de residencia de las personas en el espacio comunitario se convertirá, cada vez más, en una característica de ese mercado integrado. Pero por la complejidad del problema y el contexto de débil crecimiento económico y alto desempleo antes señalado, una política migratoria andina compatible con estas características no podrá implantarse plenamente y de una sola vez, sino que deberá tender a una liberalización progresiva de las actuales restricciones a la libre circulación y residencia de personas, de manera paralela a la puesta en vigor de otras medidas y políticas sociales comunitarias y, sobre todo, nacionales, que apunten efectivamente hacia un mejoramiento sustantivo de los niveles de ingresos y condiciones de vida de nuestros pueblos.

La movilidad subregional de la fuerza laboral y las políticas migratorias, así como la progresiva armonización y homologación de la legislación laboral y de seguridad social que demandan, fue tratado de manera explícita por los presidentes andinos, por primera vez, en su reunión de Caracas de mayo de 1991, ocasión en que se dispuso el establecimiento de bases para un Convenio Andino de Seguridad Social, y se tomó la decisión de crear una Tarjeta Andina de Seguridad Social. En el X Consejo Presidencial, reunido en Guayaquil en abril de 1998, la preocupación sobre la movilidad de los trabajadores y sus im-

5 Op. cit., pp. 31 y 32

plicaciones cobró nuevamente actualidad, lo cual con seguridad responde a que en ese Consejo Presidencial se resolvió acelerar la conformación del mercado común para fines del 2005.

Por su parte, las autoridades laborales de los Países Miembros han acordado acciones conjuntas para armonizar sus legislaciones nacionales, y reformar la normativa comunitaria andina pertinente (Decisión 116: "Instrumento Andino de Migración Laboral"), con el fin de "facilitar la movilidad y el derecho de libre establecimiento de empresarios, trabajadores, profesionales, técnicos calificados y turistas dentro del espacio comunitario"⁶. Adicionalmente, estas autoridades identificaron algunos instrumentos específicos que deberán servir para facilitar el establecimiento de ciudadanos de un país andino en otro: una *certificación laboral única* que sea reconocida por los cinco países, un *Estatuto del Trabajador Migrante Andino*, y acciones de capacitación a las autoridades de migración para ponerlas a tono con las nuevas concepciones y normas administrativas que sobre el tema deberán irse impulsando en el transcurso de los próximos e inmediatos años.

En lo relativo a la armonización de los regímenes de jubilación, las autoridades socio-laborales de los cinco países asumieron el compromiso de refor-

mar la normativa comunitaria (Decisiones 113 y 148, ambas sobre el Instrumento Andino de Seguridad Social), y avanzar en la estructuración de un régimen de pensiones de jubilación a nivel subregional que, entre otros beneficios, permita el reconocimiento y pago en un país andino de prestaciones sociales efectuadas por el cotizante en otro país de la Comunidad. Es también importante resaltar el acuerdo de estas autoridades de completar la ratificación andina del Convenio 102 de la OIT sobre seguridad social⁷, como paso adicional hacia la constitución de un espacio socio-laboral homogéneo.

Finalmente, el XII Consejo Presidencial reunido en Lima en junio del año 2000, al ratificar los compromisos adoptados en la anterior reunión, introdujo una mayor dosis de realismo, reveladora de un bienvenido alejamiento de la retórica, que augura bien para la concreción de los objetivos propuestos. En esa ocasión, los presidentes dictaminaron que: "La libre circulación de personas es un objetivo que será abordado de manera progresiva, a partir de la flexibilización de las normas nacionales, tomando en cuenta las peculiaridades del tránsito en las regiones de frontera respectivas, de empresarios y hombres de negocios, estudiantes, turistas y ciudadanos en general."⁸ En esa misma dirección de pragmatismo y de realismo

6 Tomado del resumen efectuado por la Secretaría General de la CAN de acuerdos alcanzados en el período mayo de 1999 a junio del 2000 en cuatro reuniones de viceministros y expertos del trabajo y tres reuniones de Ministros de Trabajo de la CAN. Página web de la Secretaría General, www.comunidadandina.org.

7 Al momento, está pendiente únicamente la ratificación por parte de Colombia

8 XII Consejo Presidencial Andino, *Acta de Lima*, 10 de junio de 2000

apuntan dos decisiones adoptadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en la víspera del XIII Consejo Presidencial de junio de 2001, a saber, la creación del pasaporte andino para viajar a terceros países, a entrar en vigencia, a más tardar, el 31 de diciembre de 2005 y, por otra parte, el reconocimiento recíproco de los documentos nacionales de identificación para los turistas andinos, con vigencia a partir de enero del próximo año, así como la eliminación del requisito de portar pasaporte dentro del espacio subregional para los turistas andinos.

Aspectos educativos y culturales

En el VI Consejo Presidencial (Cartagena, diciembre de 1991), los ministros de educación recibieron la instrucción de concluir "convenios que permitan la homologación de títulos universitarios"⁹, y en el XI Consejo Presidencial, la instrucción a los mismos funcionarios fue "que desarrollen los programas relativos a la armonización de los sistemas educativos andinos y el reconocimiento de licencias, certificados y títulos profesionales."¹⁰, medidas, ambas, destinadas a facilitar la movilidad subregional de profesionales andinos.

Tampoco se les ha escapado a los presidentes andinos la importancia que reviste el desarrollo de una cultura de la integración, así como la consolidación de una identidad cultural andina que, valga decirlo, es un atributo único de la integración andina que no comparten,

hasta el mismo grado, otros esquemas de integración en el mundo. Las raíces culturales comunes de los cinco países, particularmente de Bolivia, Perú y Ecuador, y los procesos históricos que los cinco han compartido, han sido identificados por los presidentes como elementos de unidad que, si bien han sido poco potenciados hasta el presente, pueden constituir puntales importantes de las próximas etapas del proceso.

De las reuniones presidenciales han emanado directivas concretas para fortalecer la dimensión cultural de la integración andina: armonización de textos de enseñanza de la historia (Caracas, mayo de 1991), intercambios culturales (Trujillo, marzo de 1996), formación de valores ciudadanos para la integración (Sucre, abril de 1997, y Guayaquil, abril de 1998), desarrollo de un proyecto concreto, denominado Ruta de los Andes, para investigar y desarrollar las identidades culturales de los pueblos que habitan en la Subregión (Cartagena, mayo de 1999), y la creación de una cultura de la integración (Lima, junio del 2000). Vale destacar, a este respecto, que al momento se encuentra plenamente en marcha un importante proyecto impulsado por la Universidad Andina "Simón Bolívar", la *Historia de América Andina*, cuyo primer volumen, dedicado a las sociedades aborígenes, fue lanzado en mayo de 1999.

Por su parte, los ministros de educación y responsables de las políticas culturales y científicas de la Comunidad Andina, reunidos en Santafé de Bogotá

9 VI Consejo Presidencial Andino, *Acta de Barahona*, 5 de diciembre de 1991

10 XI Consejo Presidencial Andino, *Declaración de Cartagena*, 27 de mayo de 1999

en abril de 1999, acordaron un Plan de Acción en el sector educación y cultural. Este Plan identifica un conjunto de programas y de acciones, cuyo cumplimiento debería contribuir de manera significativa, si llega efectivamente a ejecutarse, a la consolidación del proceso integracionista. Entre las acciones acordadas figura la realización de encuentros y cooperación entre historiadores de los cinco países, la continuación y conclusión del proyecto *Historia de la América Andina* de la Universidad Andina Simón Bolívar, la difusión del nuevo conocimiento histórico de la Subregión, y la armonización subregional de currículos en historia, así como la identificación de contenidos comunes o similares en los currículos nacionales que, por su naturaleza, contribuyan a fomentar los valores de una integración democrática, solidaria y participativa.

Las autoridades andinas también han destacado el desarrollo de programas culturales en las zonas de fronteras, así como la integración en la oferta educativa de contenidos que fomenten el respeto y valoración de las culturas locales, diseño y formulación de políticas de comunicación y cultura para democratizar los medios de comunicación, protección de los derechos de autor y la propiedad intelectual, promoción de las industrias culturales, y una integración más sistemática de la administración de los museos a las políticas culturales de los cinco países.

Integración y empleo

El desempleo es, junto con la pobreza, el problema social de mayor envergadura y urgencia que enfrentan los pueblos andinos. Por eso las autoridades laborales de los cinco países lo señalaron, en sus reuniones de mayo 1999 a junio 2000¹¹, como una de las cinco prioridades socio laborales para la presente etapa de la integración.

Sin embargo, al considerar opciones de política para potenciar los efectos netos positivos de la integración sobre el empleo, surgen algunas dificultades analíticas y prácticas. Por una parte será difícil diferenciar los efectos laborales de la apertura económica general, de aquellos que derivan de la integración, sobre todo en vista de que ésta se concreta fundamentalmente a través de la intensificación de flujos comerciales antes que mediante la interrelación productiva. Tampoco será fácil distinguir entre las consecuencias sobre el empleo de una situación de recesión o lento crecimiento económico, y aquellas que pueden legítimamente atribuirse a la apertura económica. A esta última consideración habrá que agregar la constatación de que, como consecuencia de la revolución techno-productiva en marcha a nivel mundial, el crecimiento económico es cada vez menos incorporador de fuerza de trabajo, "especialmente en los estratos medio-bajos en materia de calificación e ingresos", fenómeno que

11. Véase nota a pie de página no. 8

se observa en América Latina "aún en los casos en que (el proceso de reformas) está avanzado y las tasas de crecimiento son altas."¹²

Se debate actualmente a nivel mundial sobre la posible duración de estos efectos perversos de la revolución tecno-productiva. No ha sido aún dilucidado si el efecto sobre el empleo será permanente y nos encontramos en el inicio de una nueva realidad socio-económica irreversible, o si, por el contrario, esos efectos terminarán por ser ampliamente superados mediante la creación de nuevos empleos, más gratificantes y mejor remunerados, en los numerosos nuevos sectores productivos que se van abriendo gracias a la revolución tecnológica. Esto ya ha sucedido antes en la historia y, en principio, debería observarse un fenómeno similar en esta ocasión. El problema estriba en que la transición podría prolongarse durante muchos años, tornándose el problema social y políticamente intolerable.¹³

Esta compleja realidad que afecta al empleo en nuestros países, combinación de lento crecimiento económico, rigideces e insuficiencias estructurales, apertura comercial e imperativos de la competitividad, innovación tecnológica y reconversión productiva, etc., entorpece el diseño de políticas efectivas de generación de empleo. Durante los últimos años, y en un intento de respuesta a este complejo conjunto de fenóme-

nos, en América Latina se han formulado diversas propuestas de políticas o de programas dirigidos a promover el empleo, si bien los resultados efectivamente obtenidos están aún por evaluarse convincentemente.

En algunos países se han adoptado medidas administrativas y reformas legales dirigidas a reducir el costo de la mano de obra e incentivar, de esa forma, un mayor volumen de contrataciones por parte de los empleadores. Arbitrios tales como la reducción de cargas sociales o la supresión del régimen de salario mínimo legal, han sido ensayados o propuestos en la región. Se trata de proposiciones que responden a una concepción neoclásica sobre el funcionamiento de los mercados, particularmente el de trabajo, que señalan a la inflexibilidad de los salarios nominales a la baja, y a su nivel pretendidamente alto (para la capacidad de absorción del mercado, se entiende), como causas centrales que explicarían la escasa capacidad de generación de empleo que aqueja a las economías latinoamericanas. A esta misma filiación teórica responden los llamados a flexibilizar el régimen de contratación laboral, para incentivar las contrataciones temporales y facilitar los despidos por causas justificadas, particularmente la económica, de modo de facultarle a la empresa una respuesta más flexible a las fluctuaciones del ciclo económico.

12 Di Filippo & Franco, p. 23

13 Una visión pesimista sobre el tema lo expresa, de manera dramática, el libro de Viviane Forrester, *El horror económico*, mientras que el libro de Robert Reich, *El trabajo de las naciones*, presenta una visión más optimista o, al menos, propositiva ante las incertidumbres que acompañan a la revolución tecnológica actual.

Otras concepciones teóricas, de filiación nekeynesiana y estructuralista, enfatizan más bien los determinantes institucionales y tecnológicos que tienden a debilitar el nexo entre producción y empleo, y propugnan la ejecución de programas especiales o temporales de generación de empleo en el sector público (obras de infraestructura, por ejemplo), o bien conceden subsidios al financiamiento de iniciativas locales o privadas, o incentivos al sector informal y a la pequeña y mediana empresa.¹⁴ En general, la promoción del crecimiento económico, condición necesaria para incrementar el empleo en forma sostenida, puede canalizarse de modo que su contribución a la generación de empleo sea mayor. En otras palabras, las políticas de fomento pueden concentrarse “especialmente en actividades o estratos empresariales que (como las pymes) evidencien mayor creación de empleos por unidad de capital.”¹⁵

Sin embargo, al revisar las medidas propuestas, se constata lo limitado que está condenado a ser su impacto, si éstas no se dan en un contexto de crecimiento económico. Así, pues, los arbitrios que por lo general se han instrumentado para fomentar el empleo, sólo inciden de manera indirecta sobre él, y muchas de ellas (promoción del empleo autogestionado, formalización de las unidades productivas informales, fomento de microempresas y producción

solidaria) están dirigidas más bien a mejorar los niveles de ingresos de quienes ya cuentan con trabajo, generalmente autónomo, sin relación de dependencia. Ninguna de ellas va más allá de la facilitación o supresión de obstáculos a iniciativas espontáneas de sectores pobres y desempleados de la población para generar ingresos al margen del mercado laboral, a fin de que puedan desarrollarse sin mayores trabas.

De todas formas, las autoridades laborales andinas han señalado dos ámbitos de acción que pueden contribuir a identificar otras posibles opciones. Uno de ellos es el fortalecimiento del diálogo tripartito de gobierno, trabajadores y empresarios, que la OIT ha venido auspiciando ya por algunos años con el fin de debatir e identificar posibles acuerdos que propicien mejoras en la productividad y el empleo. En esta misma dirección apunta la modificación del Convenio Simón Rodríguez, adoptada en el contexto de la reunión presidencial de junio del presente año, por la que se establece un foro para el diálogo tripartito y paritario (Ministros de Trabajo, y presidentes de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial). Por otra parte, las autoridades laborales andinas se propusieron también optimizar el funcionamiento del mercado laboral de cada país, dotando a los agentes que intervienen en él de información suficiente y adecuada.

14 Martínez, Daniel, *América Latina y el Caribe: políticas y programas de generación de empleo productivo*, ponencia presentada en la Reunión Regional de Expertos sobre “Desarrollo Social y la Cumbre Mundial”, SELA-UNESCO-CLACSO-CENDES, Caracas, 17-18 de noviembre de 1994, pp. 5-6.

15 Di Filippo & Franco, pp. 23-24.

Es por todo lo dicho que una política de empleo, a diferencia de la libre movilidad y residencia y los aspectos educativos y culturales de la integración, es un asunto de tratamiento mucho más complejo en el ámbito de un esquema de integración. A las razones antes expuestas, se añade la limitación de que los mercados de trabajo funcionan todavía dentro de marcos jurídicos e institucionales estrictamente nacionales.

Derechos sindicales

Los beneficios de la integración no llegarán de manera automática a los trabajadores, y menos todavía a los sectores sociales afectados por la pobreza extrema y la marginación. El llamado "efecto derrame" del crecimiento económico ha quedado desacreditado hace mucho como uno de los tantos mitos ideológicos que permearon la teoría del desarrollo en los años cincuenta y sesenta. Una acción sindical responsable puede contribuir significativamente a garantizar una adecuada distribución de los beneficios de la integración y del progreso económico entre todos los agentes de la producción. Derechos fundamentales como el de asociación o sindicalización, a la negociación colectiva y a la huelga, deberán serles garantizados a los trabajadores de los cinco países, y deberá armonizarse la normativa que en cada Estado reglamenta estos derechos. Este requisito aparece co-

mo indispensable para la efectiva constitución de un mercado común con libre circulación y residencia de las personas.

Entre los aspectos que habrá que considerar figura el de las implicaciones para la acción sindical que se derivan de la presencia de una empresa en más de uno de los cinco países, situación que puede darse tanto con empresas de alguno de los países andinos, como con las de carácter multinacional andino o foráneo. Ante la internacionalización del espacio económico en que opera una empresa, será lógico esperar también una internacionalización y redimensionamiento de la acción sindical.¹⁶

Hay otro ámbito de convergencia evidente en el campo de los derechos sindicales entre los países andinos: la gradual homologación de las normas nacionales en materia social y laboral. Esta homologación debería, no obstante, ir acompañada de una elevación gradual de los estándares socio-laborales de los países andinos hacia niveles internacionales. La homologación de la normativa socio-laboral y gradual elevación de sus estándares es uno de los principios rectores de, por ejemplo, la Unión Europea porque, al decir de uno de sus documentos oficiales sobre la materia, "proporciona un baluarte contra la utilización de estándares sociales bajos como instrumento de una competencia económica injusta y constituye una protección contra la reducción de dichos estándares para aumentar la

16. Ermida Uriarte, Oscar, "Instituciones y relaciones laborales del MERCOSUR", en CEPAL, *Aspectos Sociales de la Integración. Volumen IV, Serie Políticas Sociales 14*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1998, pp. 45-46.

competitividad, así como también es una expresión de la voluntad política de mantener el avance del progreso social.¹⁷ En nuestro continente, el Grupo de Trabajo No. 11 de MERCOSUR, establecido para analizar las relaciones laborales, de empleo y seguridad social, recomendó la ratificación común por los Estados Miembros de 34 convenios de la OIT, para constituir así "una normativa laboral internacional mínima común..."¹⁸ Una iniciativa similar podría fácilmente implementarse en la Subregión Andina.

Cohesión social del espacio subregional

Un aspecto de singular importancia y muy sugestivo para la consolidación de un proyecto integracionista es la provisión de mecanismos y medios comunitarios para reducir las diferencias de desarrollo entre zonas del espacio común, o para compensar de los costos de la integración a grupos sociales vulnerables. En la Unión Europea los llamados fondos estructurales o de cohesión han canalizado recursos a la superación tanto de diferencias estructurales o históricas de niveles de desarrollo al interior de la Unión, como para enfrentar algunos de los costos sociales que la integración inevitablemente trae consigo para determinadas regiones o grupos sociales.

Esta experiencia, exitosa en el contexto europeo, es por ahora quizás poco

viable en nuestros países, acosados por penurias fiscales y urgencias de corto plazo, pero no por ello deberían descartarse o postergarse indefinidamente. Aunque en una escala quizá más modesta, es posible diseñar y ejecutar programas para impulsar el desarrollo de las regiones más pobres dentro del espacio subregional, para la reconversión de sectores industriales afectados por innovaciones tecnológicas y pérdida de competitividad como consecuencia de la apertura de mercados, para la reinserción en el mercado laboral de trabajadores desplazados, el mejoramiento del funcionamiento de los mercados laborales, para la ayuda a los desempleados de larga duración, promoción de iniciativas locales de empleo, la integración de barrios y sectores sociales deprimidos en las grandes ciudades, etcétera. Un ámbito en el que la Comunidad Andina se ha planteado ya acciones concretas, es el de las zonas fronterizas, vistas como espacios en los que es posible y conveniente, por su potencial efecto demostrativo de los beneficios de la integración, desarrollar acciones, programas y proyectos para promover el desarrollo económico, el bienestar social y la gestión compartida de sistemas ecológicos y de recursos biológicos.

Todos éstos son asuntos muy cercanamente relacionados con el de la pobreza, tema que ha estado presente en varias de las reuniones presidenciales desde mayo de 1989 cuando, en Carta

17 Comisión Europea, *La Política Social Europea. Un paso adelante para la unión. Libro Blanco*, Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales, Bruselas/Luxemburgo, 1994, p. 13

18 Ermida, op. cit., p. 43

gena, se tomó la decisión de "impulsar una acción concertada de todos los países de la región en la lucha frontal contra la pobreza absoluta, que deberá verse plasmada en el establecimiento de un programa subregional para su erradicación"¹⁹. La lucha contra la pobreza vuelve a destacarse en noviembre de 1990, ocasión en que los presidentes resolvieron "intercambiar experiencias en esta área, para la adopción de un programa andino destinado a mitigar este grave y preocupante problema social."²⁰ En septiembre de 1995, volvieron los presidentes a plantear la necesidad de superar la pobreza, mandando que "los programas y acciones que se desarrollen en el marco de la integración subregional...deberán tener como prioridad la eliminación de la pobreza"²¹, entre otros objetivos.

Los asuntos antes mencionados también guardan relación con la preocupación por conformar un espacio subregional socialmente cohesionado, para lograr lo cual la integración de la economía campesina al proceso de desarrollo, y la promoción de los derechos socio-económicos, políticos y culturales de los pueblos indígenas y afro andinos, son aspectos que destacan por su importancia y que los presidentes han señalado como prioritarios. Así, por ejemplo, en su reunión de 1995 acordaron armonizar las políticas nacionales de atención a las comunidades indígenas y locales, y otorgar prioridad a las políti-

cas y programas tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y de vida de las poblaciones campesinas.

Desarrollo sustentable

Este es un ámbito en el cual la cooperación entre los países andinos es especialmente promisoría, en vista de que varios eco sistemas son compartidos por dos o más Países Miembros, y en vista también de que la Subregión Andina ostenta una de las mayores biodiversidades del planeta; cuatro de los cinco Países Miembros integran la nómina de los diecisiete países megadiversos del mundo. Esta extraordinaria riqueza biológica no sólo conlleva una enorme responsabilidad frente a la comunidad internacional y el destino del planeta en su conjunto, sino también una gran oportunidad que puede ser mejor valorada y aprovechada sobre la base de una acción conjunta. Basta tener presente que una de las más importantes revoluciones tecnológicas y productivas del nuevo siglo que comienza es la biológica, y que nuestros países cuentan con una participación desproporcionadamente grande, en relación con sus dimensiones geográficas y poblacionales, de la materia prima y los recursos genéticos que constituyen la base para la multiplicación de nuevos alimentos, medicinas, colorantes naturales, etc. No hay que olvidar, tampoco, que una proporción significativa del patrimonio genético del planeta se encuentra dentro de la Subre-

19 *Manifiesto de Cartagena de Indias*, 26 de mayo de 1989

20 *Acta de La Paz*

21 *Acta de Quito*

gión Andina, y que ello constituye un capital invaluable para su desarrollo.

Es alentador, por tanto, que en este ámbito se hayan cumplido las resoluciones presidenciales del XII Consejo Presidencial, en el sentido de avanzar en la adopción de una estrategia subregional para la preservación del ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. Por otra parte, la Comunidad Andina ya cuenta con un régimen común sobre acceso a los recursos genéticos, varios países han avanzado en la formulación de sus reglamentos nacionales para aplicarla, y se están ejecutando actualmente varias iniciativas conducentes a coordinar y fortalecer la gestión de los Países Miembros en estas materias, entre las cuales cabe destacar la Estrategia Subregional Andina sobre Biodiversidad.

Es también digno de destacarse la adopción, por parte del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Decisión 501, en el contexto de la última reunión del Consejo Presidencial, en Venezuela, en junio del presente año. Esta Decisión norma el establecimiento de zonas de integración fronteriza entre los Países Miembros y entre éstos y terceros países, para promover el desarrollo sostenible, así como para fomentar el desarrollo económico y comercial, y mejorar la calidad de vida de las poblaciones fronterizas.

Aspectos sociales de la competitividad

Desde hace algunos años el mundo entero vive, o sufre, la compleja transición hacia un nuevo paradigma tecnológico, fruto de la revolución tecnológica, la interrelación productiva de las empresas por sobre las fronteras nacionales y las nuevas modalidades de organización del trabajo y de gestión empresarial. Y una consecuencia fundamental de ello es que se están redefiniendo los determinantes de la competitividad de los países y de las empresas. Es cada vez menor la importancia de los recursos naturales, el trabajo manual e inclusive el capital, y mayor la del uso inteligente y creativo de la información y del conocimiento. De la sistematización rutinaria *taylorista* del trabajo y la línea de montaje *fordista*, se está pasando rápidamente a los procesos flexibles; de la manufactura se está transitando hacia la "mentefactura"²².

Competitividad y formación integral

Por eso es que, si bien todavía pueden obtenerse ventajas competitivas del bajo costo laboral propio de los países más pobres, resultaría contraproducente sustentar la competitividad a largo plazo de una economía sobre la permanencia de salarios bajos. Y ello no solamente porque tal estrategia resulta social y éticamente insostenible, sino además

22 El término "mentefactura", particularmente apto para sintetizar las características del nuevo paradigma tecno-productivo, la escuchó por primera vez el autor de este artículo en una conferencia dictada por el economista mexicano, René Villareal, en 1996.

porque la revolución tecnológica otorga una importancia cada vez menor al trabajo no calificado o de escasa calificación, y lo sustituye por sistemas de producción automatizados. Este proceso con seguridad continuará hasta que no exista salario, por bajo que éste sea, capaz de competir con la productividad de un robot²³. La verdadera ventaja competitiva proviene, más bien, de la especialización productiva y de la calidad del producto o servicio que se ofrece, sobre la base de recursos humanos formados, flexibles y motivados, y ello es incompatible con la persistencia de remuneraciones bajas y niveles de vida de pobreza.

No cabe duda, pues, de que el asunto socio-laboral más significativo desde la óptica de la competitividad global del conjunto de las economías andinas, es la formación y capacitación de sus trabajadores, profesionales y directivos. Es por ello que las autoridades laborales de los cinco países han enfatizado este tema como uno de los más importantes en su esfuerzo por concertar y coordinar políticas comunes. En esa dirección apunta, por ejemplo, su voluntad de homologar las metodologías y contenidos de los programas de formación y capacitación laboral que se ejecutan en los países andinos, así como su señalamiento de la necesidad de asegurar el reconocimiento recíproco

de las certificaciones oficiales otorgadas en cada país.

Al adoptar, en Quito, en septiembre de 1995, el Nuevo Diseño Estratégico, los presidentes reiteraron la necesidad de alcanzar "una competitividad creciente y sostenible (para) una eficaz inserción internacional, (lo que lleva) a comprometernos con la renovación de los sistemas educativos de nuestras naciones... (los mismos) que deben convertirse en soportes y en mecanismos eficaces para que nuestros pueblos asuman la innovación, la competitividad y la cooperación como actitudes y valores de su patrimonio cultural, y para que alcancen capacidades crecientes para promover la modernización en lo económico, lo social y lo institucional... (Los) sistemas formales e informales de educación y de generación y difusión del conocimiento, deben contribuir a formar empresarios creativos y una fuerza laboral de competencia creciente."²⁴

Al momento de definir acciones concretas, los presidentes determinaron que el Grupo Andino promueva la aplicación de estrategias entre otros campos, el de la "Inversión en el desarrollo del capital humano,... renovar y mejorar la calidad de la educación básica... elevar el nivel técnico y la cobertura de los sistemas de formación profesional y capacitación para el trabajo..."²⁵ aspectos, todos ellos, que se articulan clara

23 Expresión de Viviane Forrester en su inquietante libro, *El horror económico*, Fondo de Cultura Económica, 1997

24 VII Consejo Presidencial Andino, *Nuevo Diseño Estratégico*, Quito, 5 de septiembre de 1995

25 Idem

mente alrededor de la prioridad estratégica de mejorar la inserción competitiva de la Comunidad Andina en la economía global.

Competitividad y relaciones laborales

El nuevo paradigma productivo y el imperativo de la competitividad exigen, por otra parte, niveles de flexibilidad en las relaciones de trabajo, incompatibles con prácticas tradicionales en la materia. Esta exigencia de flexibilidad en el ámbito laboral se ha convertido en uno de los aspectos más polémicos de las relaciones entre trabajadores y empleadores en la región. Sin embargo, no todas las acepciones del concepto necesitan serlo.

En términos generales, la flexibilidad funcional aparece como indispensable para el éxito de las nuevas modalidades de trabajo que traen aparejadas las nuevas tecnologías, y entre muchos dirigentes laborales existe apertura al respecto. Sin embargo, otras acepciones del concepto, como la flexibilidad contractual o la salarial, encuentran comprensibles resistencias por parte de las organizaciones sindicales. Por ello es conveniente, siguiendo a Ricardo Lagos²⁶, delimitar claramente el significado y los alcances de cada uno de los tres tipos de flexibilidad mencionados.

La flexibilidad funcional está íntimamente vinculada con la introducción de nuevas tecnologías y prácticas gerenciales, y supone una fuerza laboral for-

mada para asumir diversas funciones dentro de la empresa. Los "nuevos equipos tienden a desdibujar las fronteras ocupacionales" y la empresa debe estar en capacidad de "reorganizar los puestos de trabajo."²⁷ Los programas de formación de la fuerza laboral exigida que requiere este tipo de flexibilidad, tienden cada vez más a convertirse en un aspecto central de la negociación sindical.

La flexibilidad salarial hace referencia al objetivo de superar la rigidez de los costos laborales, con frecuencia presentada como un obstáculo al crecimiento del empleo. Sin embargo, estudios empíricos citados por Lagos sobre las reacciones del nivel del empleo a cambios en la escala de salarios reales, contradicen o, al menos, no confirman esa supuesta relación. En general, en las economías latinoamericanas resultan poco convincentes los argumentos que señalan a la inflexibilidad a la baja de los salarios nominales, o a la legislación sobre salario mínimo, o el excesivo costo de la mano de obra por los beneficios sociales agregados al salario básico, como obstáculos para la generación de empleo. Esto es así por la presencia de un enorme "sector informal", que capta a la vasta mayoría de la fuerza laboral, en el que la legislación salarial no tiene vigencia efectiva. Es más plausible atribuir a rigideces estructurales, a un lento crecimiento económico e, inclusive, a la introducción de tecnologías ahorradoras de mano de obra, la pobre capacidad

26 Lagos, Ricardo, "¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?", en *Revista de la CEPAL*, no. 54, Santiago de Chile, Diciembre 1994.

27 Op. cit., p. 89

para generar empleo que aqueja a las economías latinoamericanas y andinas.

La flexibilidad contractual, o “numérica” en la terminología utilizada por Lagos, se refiere a la potestad de la empresa para ajustar la nómina a las fluctuaciones del ciclo económico, incrementándola en períodos de expansión, y reduciéndola en épocas de recesión. Es la asimetría de esta flexibilidad la que conspiraría contra el empleo, en la medida en que el empleador dudará en incrementar la nómina durante el auge, si sabe que durante la contracción estará imposibilitado de despedir trabajadores, o le resultará oneroso hacerlo. Frente a esta situación, se propone flexibilizar las leyes de contratación y despido de trabajadores, para permitir contratos temporales, a plazo fijo o a jornada parcial, y para facilitar y hacer menos gravosos los despidos por causa justificada. Una modalidad alternativa para flexibilizar las contrataciones de trabajadores frente a las fluctuaciones del ciclo económico consiste en modificar el horario laboral en correspondencia con el ciclo. De las dos modalidades mencionadas, la primera usualmente enfrenta la oposición de los trabajadores, mientras que la segunda suele tener un mayor grado de aceptación de parte de éstos.

En resumen, el tema de la flexibilidad laboral es polémico y complejo, pero no todas sus modalidades conducen necesariamente a situaciones de conflicto entre trabajadores y empleadores.

Integración y participación

Esta es, lamentablemente, una de las dimensiones más débiles de la integración subregional andina. El carácter

preponderantemente comercial que la ha caracterizado durante la mayor parte de su trayectoria explica en parte esta deficiencia, pero es también un reflejo de las limitaciones de nuestras democracias, más formales que reales, y la persistencia de regímenes sociales con altos grados de iniquidad y marginalización. Sin embargo, aciertan los presidentes andinos cuando sugieren que la participación ciudadana en el proceso de integración es una condición necesaria para asegurar su consolidación y, sobre todo, para viabilizar su avance hacia etapas para las cuales es perentoria la participación de diversos actores sociales si éstas han de concretarse. Incluso la participación empresarial y laboral, únicas institucionalizadas hasta el presente, ha sido sumamente débil y deficiente.

Los empresarios, por una parte, han privilegiado otras instancias, al margen de la institucionalidad de la Comunidad Andina, para coordinar y concertar actividades a nivel subregional. Es así como se conformaron organismos tales como la Confederación de Empresarios Privados Andinos, y asociaciones diversas que agrupan a empresarios de sectores específicos: ganaderos, agricultores, transportistas, líneas aéreas, pequeños industriales y comerciantes, etc. No debe desestimarse, sin embargo, la importancia de esta participación empresarial por el hecho de haberse dado al margen de la institucionalidad oficial, pues podría muy bien constituir el germen de un auténtico y más activo involucramiento en el proceso, sobre todo si se tiene en cuenta que ya durante algunos años se vienen celebrando encuentros y ruedas de negocios empresariales a ni-

vel subregional con éxitos evidentes.

El Consejo Laboral Andino ha sido aún menos activo que el empresarial, y la participación de los trabajadores, cuando se ha dado, ha sido de carácter más bien retórico, además de carecer de continuidad y el indispensable seguimiento de las resoluciones adoptadas. El Instituto Laboral Andino (ILA), organismo que puede constituir una opción interesante para la promoción de programas de formación y capacitación que contribuyan, de esa manera, a conquistar un mayor apoyo de los trabajadores organizados de la Subregión al proceso de integración, ha tenido dificultades para despegar por falta de apoyo político, sindical y financiero. Resulta por ello alentador que el Consejo Laboral haya resuelto, en su reunión previa a la cita presidencial de junio del presente año, reactivar el ILA, buscando su reconocimiento a nivel comunitario como entidad sin fines de lucro. Sin embargo, las nuevas tendencias del desarrollo prevalecientes en el mundo y en nuestra región, que conllevan un inevitable debilitamiento de la organización sindical tradicional, no auguran bien para la participación de los trabajadores organizados.

La reactivación del Convenio Simón Rodríguez, órgano creado para tratar los asuntos socio-laborales de la integración y canalizar la participación de los trabajadores, pero que hace muchos años se encuentra inactivo, ha sido

planteada reiteradamente en las reuniones presidenciales desde 1989. En su reunión de 1999, los presidentes finalmente decidieron introducir modificaciones sustanciales a este Convenio, y en su más reciente reunión, de junio recién pasado, acordaron transformarlo en un foro tripartito y paritario. Es de esperarse que esta reforma sustancial del Convenio contribuya a superar la testaruda incapacidad de la Comunidad Andina para darle vida.

Sin descartar ni subestimar la importancia de la participación de empresarios y trabajadores sindicalizados, se vuelve también vital para la fortaleza y el futuro del proceso integracionista, la ampliación de la participación hacia otros sectores de la sociedad civil, tal como los presidentes lo anticiparon en Guayaquil en 1998. Entre los sectores más promisorios hay que mencionar a las ONGs ambientalistas, cuya agenda de trabajo contiene objetivos que necesariamente trascienden fronteras nacionales; las organizaciones indígenas, que han cobrado impulso en los últimos años y que perciben en la solidaridad étnica transnacional un elemento fundamental de su fortaleza; los pequeños empresarios, que podrían potenciar las oportunidades de complementariedad productiva que ofrece el espacio subregional; profesionales, para quienes se presentarán crecientes oportunidades de coordinar una ampliación organizativa de sus mercados de trabajo, etc.²⁸ Lo

28 Véanse las importantes recomendaciones del Eco. Marco Romero, en su trabajo "Integración Andina y participación de la sociedad civil. Síntesis Subregional de la Comunidad Andina" en Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción ALOP. *Integración Andina y Participación*, Quito, febrero 1999.

importante a destacar es que, al enriquecerse progresivamente el ámbito temático de la integración, la participación de actores diversos y heterogéneos de nuestras sociedades se volverá no sólo cada vez más necesaria, sino que irá constituyéndose en el puntal de una integración más democrática y cercana a las necesidades y las aspiraciones del grueso de la población.

Es importante rescatar en este contexto el principio de **subsidiaridad**, "que sostiene que las decisiones de política deben tomarse en el nivel más cercano posible al que van a ser llevados a la práctica."²⁹ Este principio no sólo apunta a robustecer las instancias de participación democrática de la población en los niveles más inmediatos y cercanos a sus preocupaciones, sino que además va en la dirección de apuntalar los procesos de descentralización administrativa y política en que están empeñados la mayoría de nuestros países.

La preocupación por ampliar la base social y política de la integración y abrir canales de participación para consolidarla y fortalecerla, ha llevado a las autoridades andinas a aventurar planteamientos novedosos. Así, por ejemplo, ya en 1995 los presidentes decidieron "promover la participación de las pequeñas empresas y de circuitos de microempresas y empresas asociativas en el espacio económico ampliado"³⁰,

con lo cual se proponían efectuar un acercamiento a un sector social heterogéneo y vasto de nuestros países, como es el sector informal de la economía, y la que podría denominarse "economía popular". En 1998, los presidentes instruyeron al Secretario General de la CAN "que presente al Consejo Andino de Relaciones Exteriores... una propuesta de *participación organizada de la sociedad civil en la construcción de la CAN*, la cual deberá ser complementaria a la participación empresarial y laboral."³¹

Algunas conclusiones

A modo de conclusiones, conviene resaltar algunas de las ideas o propuestas formuladas en diversos momentos e instancias durante los últimos años, con el propósito de enriquecer y profundizar el proceso de integración andina. Estas deberán concretarse mediante la ejecución de una *Agenda Social*, cuya puesta en vigor habrá de concretarse próximamente, en atención a la directiva presidencial adoptada en la reunión del último Consejo Presidencial Andino, efectuada en Valencia, Venezuela, en junio recién pasado.

En primer lugar, no debe perderse de vista que el sentido profundo de la *Agenda Social* de la integración es la estructuración de un espacio social homo-

29 Podestá, Bruno. "Integración económica y formación de un espacio social: la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur", en *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración*, Seminario ALOP/CEFIR/CLAEH, Montevideo, 1998, p. 39.

30 VII Consejo Presidencial Andino, *Nuevo Diseño Estratégico*, Quito, 5 de septiembre de 1995

31 X Consejo Presidencial Andino, *Acta de Guayaquil*, 5 de abril de 1998

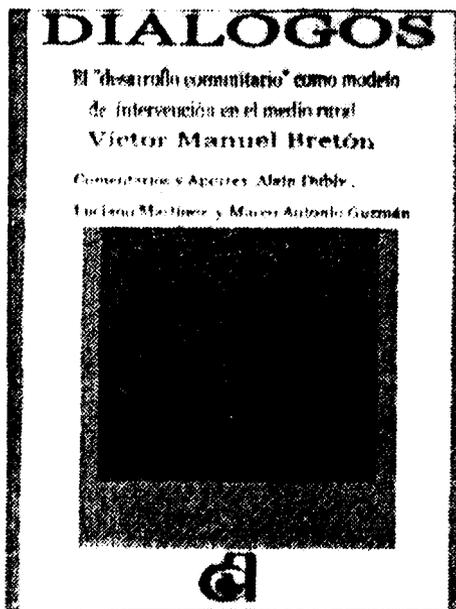
géneo y cohesionado, que asegure el sostén social y político que requiere un proyecto integracionista, y le otorgue a la integración comercial y económica el oxígeno indispensable para asegurar su sustentabilidad y crecimiento. La dimensión social de la integración no es, pues, un simple agregado o apéndice de la integración "dura", sino un componente esencial sin el cual ésta carecerá de vitalidad a largo plazo.

Hasta el momento, la participación de los actores sociales en el proceso de integración andino ha sido débil y esporádica y, si bien los aspectos sociales de la integración han estado presentes desde la creación del Grupo Andino, se ha privilegiado la dimensión comercial del proceso, quedando su dimensión social relegada a un segundo plano. Sin embargo, como consecuencia de la decisión de conformar el mercado común andino hasta fines del año 2005, la di-

dimensión social de la integración se vuelve prioritaria para el éxito del proceso.

Con esta ampliación temática de la integración andina, que obliga a enfatizar su dimensión social, habrá de involucrarse en el proceso a un número considerablemente mayor de actores sociales. Ello ayudará a fortalecer a las instituciones comunitarias andinas, tales como los convenios sociales, los Consejos Consultivos y el Parlamento Andino, aunque la participación ciudadana podrá también abrirse camino a través de instancias no formales o no institucionalizadas dentro del proceso. Sin embargo, no debe perderse de vista que la participación social en el proceso de integración andina se fortalecerá en la medida en que el proceso se vuelva más relevante para la sociedad en su conjunto.

PUBLICACIÓN CAAP



**“Desarrollo comunitario”, Víctor Manuel Bretón,
Centro Andino de Acción Popular, Quito, 2000, 95 pp.**

El estudio central, de Víctor Bretón, de esta nueva entrega de la Serie Diálogos propone al debate, a partir de la acción de la Misión Andina del Ecuador, la compleja relación Estado-Comunidad de campesino indígenas, principalmente en la década del 60 y principios de la del 70.

Participan en la discusión del estudio Marco Antonio Guzmán, quien en su momento fuera Director de la MAE-Ecuador; Alain Dubly uno de los importantes pensadores de la realidad urbana; Luciano Martínez otro de los analistas agrarios muy conocidos en el país sobre todo en los trabajos alrededor del desarrollo rural.