

Integración y Comunicación

En el área Andina

Primera Edición
Marzo de 1986

Este libro ha sido publicado con el aporte económico de la Comunidad Europea.

Derechos reservados por CIESPAL según la Ley de Derechos de Autor, expedida mediante Decreto Supremo No. 610 de 30 de Julio de 1976. La reproducción parcial o total de esta obra no puede hacerse sin autorización de CIESPAL.

Impreso en The Quito Times
Quito - Ecuador



Ponencias e intervenciones presentadas en el Simposio Internacional sobre "Integración y Comunicación: desafíos del futuro" (Bogotá - Noviembre de 1985), organizado por la Comunidad Europea, CIESPAL y la Fundación Friedrich Ebert.

INDICE

Introducción	9
--------------------	---

SECCION I

VISION GLOBAL	15
----------------------------	-----------

América Latina. Opciones ante la crisis	17
---	----

Guillermo Maldonado Lince

Balance y perspectivas del Pacto Andino	29
---	----

Martín Arocena

Comunicación e integración en el area andina: desafíos del futuro	39
--	----

Franco Teucci. Comunidad Europea

Comunidad e integración	51
-------------------------------	----

Guido Grooscors

SECCION II

BALANCE Y TENDENCIAS DE INTEGRACION	63
--	-----------

Intervención del doctor Jaime Salazar Montoya, miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena	65
--	----

El Convenio Andrés Bello	73
--------------------------------	----

Carlos Martínez Acosta

El Convenio Simón Rodríguez	85
<i>Nelson Dávila Villagómez</i>	
El Convenio Hipólito Unanue	95
<i>Roberto Acosta Borrero</i>	
El derecho en el proceso de integración subregional andino	102
<i>José Guillermo Andueza A.</i>	
El apoyo del Fondo Andino de Reserva a la integración	111
<i>Milos Alcalay</i>	
La integración andina y el desafío para el empresario	123
<i>Gonzalo Garland</i>	
La CAF en la integración andina	135

SECCION III

COMENTARIOS	161
Ponencia del Dr. Jorge Valencia	163
La integración y los nuevos enfoques del desarrollo	175
<i>Edgard Moncayo Jiménez</i>	
Teoría y práctica de la integración	189
<i>Alicia Puyana</i>	
Comentario a la Ponencia del Dr. Guillermo Maldonado	195
<i>Jacques Adda</i>	
Crisis de la información o de la integración	201
<i>Grupo de redactores económicos de Bogotá</i>	

SECCION IV

LA COMUNICACION EN LA INTEGRACION	213
Integración y comunicación: notas para la reflexión	215
<i>Alejandro Alfonzo .</i>	
La comunicación como apoyo a la integración un balance de experiencias	259
<i>Roberto Cuevas Ramírez</i>	
Papel del Estado en la integración a través de la información	303
<i>Ignacio Basombrio Zender</i>	
Ponencia del Dr. Jaime Aguilera Blanco	317

El Convenio Simón Rodríguez

NELSON DAVILA VILLAGOMEZ

Permítaseme transmitir, en primer término, el saludo y excusas del Secretario Ejecutivo de Coordinación del Convenio "Simón Rodríguez", doctor Washington Barriga López, como también sus deseos por el buen éxito de este Simposio Internacional, que se realiza en la acogedora ciudad de Santa Fe de Bogotá. El doctor López, por obligaciones ineludibles de su función en la ciudad de Quito, no ha podido asistir a este encuentro, por lo cual, y en mi calidad de Asesor de la Secretaría de Coordinación en materia de Seguridad Social cumpla su encargo con el mayor agrado, al mismo tiempo que agradezco a las instituciones organizadoras, por la deferente invitación que me han extendido.

Sin duda es esta la primera ocasión en los 16 años de vida del Pacto Andino en que, por iniciativa y bajo la organización del Centro de Estudios Superiores para América Latina —CIESPAL—, de la Fundación Friedrich Ebert de la República Federal Alemana, y con los auspicios de la Comunidad Económica Europea C.E.E., un grupo de destacados funcionarios y tratadistas, íntimamente vinculados con el proceso subregional de integración Andina, se ha reunido con un grupo no menos selecto y respetable de periodistas de varios países hemisféricos, para analizar en conjunto, detenida y francamente —y no

podría ser de otra manera—, los problemas, el estado actual y, paralelamente, las proyecciones que se derivarán del nuevo impulso vigorizador del anhelo común de progreso y bienestar, que las naciones signatarias del Acuerdo de Cartagena se proponen dar, para que se materialice un sentido anhelo de unidad, cooperación, solidaridad y bienestar de los pueblos que se afanan en mantener imperecederamente vigentes los ideales del Libertador Simón Bolívar.

Esta reunión, que también es patrocinada por el Centro Latinoamericano de Informática de la Presidencia de la República, el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y la Universidad Externado de Colombia, adquiere sobresaliente significado porque del esfuerzo de CIESPAL y de la Fundación Ebert, emanará, probablemente una nueva y vigorosa actitud de los órganos y organismos del Acuerdo de Cartagena, para facilitar la actividad futura de los comunicadores sociales, dándoles oportunidad de participar más activamente y de contribuir, con mayor énfasis, a la difusión de los logros, el análisis de las acciones y posibilidades y la orientación correcta, de todo cuanto concierne a la Integración Subregional, para que los sectores público y privado, con convicción inequívoca de sus responsabilidades, participen en el proceso integral, y se pueda arribar a las metas de progreso a las que aspiran los 86 millones de habitantes de nuestros países.

Solo así con el accionar múltiple participativo y coordinado, los países bolivianos como tales y como grupo, podrán ascender al nivel, que deben ocupar por imprescindible necesidad de supervivencia histórica, geográfica, política y económica, para que su presencia esté debidamente acreditada ante países de más avanzados desarrollos e influencia que son los que deciden por sí solos y a su entero arbitrio en la suerte de este conflictivo mundo de las postrimerías del siglo veinte.

La limitación de tiempo, el exhaustivo análisis que, en las sesiones precedentes se hizo del aspecto económico y de otros factores esenciales al proceso de la Integración Andina, y mi propósito de no ser reiterativo en concreción objetivas que ya se han obtenido gracias al intercambio de valiosos criterios, me deciden a referirme en forma específica al tema de la Integración Humana que es, precisamente, el fundamento y objetivo del Convenio "Simón Rodríguez" de Integración socio-laboral del Grupo Andino, y cuya efectiva apli-

cación no ha podido ni podrá conseguirse en su gran perspectiva, a menos que se le dé, como a los otros procesos, el tratamiento prioritario y la base adecuada de financiamiento, para que enfrente el desafío del futuro y supere los obstáculos, en la medida de la importancia que exigen sus acciones y objetivos y el derecho de las generaciones de hoy y de mañana.

EL CONVENIO "SIMON RODRIGUEZ"

En Noviembre de 1972, con ocasión de la IV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, reunida en Buenos Aires, Ecuador propuso e invitó a los países del Grupo Andino a estudiar la posibilidad de establecer un sistema socio-laboral andino que satisfaga los requerimientos de las agremiaciones del sector, y que permita incorporar en el proceso integracionista, la consecución de mejores condiciones de vida, trabajo y seguridad social para los trabajadores de ciudades, campos y zonas marginales, tanto en los ámbitos nacionales como en la región.

Al aceptarse esta propuesta, pocos meses después se celebró en Quito la primera Reunión de Ministros de Trabajo del Grupo Andino que aprobó la denominada Declaración de Quito, del 2 de abril de 1973 y que dio paso a que, el 26 de octubre del mismo año, al efectuarse en Caracas la Segunda Reunión de Ministros del Trabajo de los países integrantes del Grupo Andino, se suscribiera el Convenio "Simón Rodríguez" de Integración Socio-Laboral.

Nace así el Convenio, hace exactamente 12 años, un mes, como un Tratado de Derecho Internacional Público, en el contexto del Pacto Subregional Andino, como respuesta a la necesidad imperiosa e inaplazable de los países miembros de contar con un instrumento dinámico e idóneo, en materia de integración social, y con propósitos definidos de complementar y fortalecer las acciones emprendidas en otras áreas, especialmente las de educación y salud, mediante acciones y estrategias que coadyuven en la labor de los organismos de cada país, y en la de las subregiones, con miras a alcanzar los propósitos del Acuerdo de Cartagena, y obviamente los referidos y los que se presentaren, respecto de las poblaciones laborales de los países andinos.

Con posterioridad a la suscripción del Convenio, al realizarse en Cartagena de Indias, la Segunda Reunión de Ministros del Trabajo del Simposio Andino, el 12 de mayo de 1976, se formó el Protocolo adicional del Convenio "Simón Rodríguez" que le da la categoría de Organismos Internacional, reafirmando muy justicieramente, el nombre del insigne maestro, ideólogo y leal amigo del Libertador, y consiguando las normas y disposiciones complementarias para el cumplimiento de los propósitos acordados.

El organismo, encargado de adecuar las acciones pertinentes, conforme a los lineamientos del Acuerdo de Cartagena, se proyecta así, al tenor de un Convenio Internacional de vastas proyecciones, como el ente coordinador de todos los aspectos de trabajo y seguridad social del Pacto Andino, para auscultar los problemas, sugerir medidas, elaborar planes y desarrollar todas las gestiones que, al orientar la actividad de los organismos subregionales y nacionales, hagan factible la consecución de las finalidades del Acuerdo, sin dejar al margen la instrumentación de un tratamiento adecuado para que se facilite la utilización de la mano de obra, se armonicen correctamente las normas jurídicas laborales y de seguridad social, y se emitan y cumplan las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y las Resoluciones del Convenio en favor de los trabajadores y sus familias.

Y para beneficio de éstas y de aquellos, se establece, así mismo, que las políticas y acciones conducentes a la utilización de los recursos humanos serán de prioridad inmediata, a fin de que se solucionen los problemas del subempleo y desempleo, con el mejoramiento sustancial y constante de los sistemas de formación y capacitación profesional; que igualmente la cooperación en el campo social deberá ser preocupación prioritaria de todos los órganos del Acuerdo de Cartagena y de los gobiernos de los países miembros; y, que para obtener tal cooperación deberán proceder en forma concertada en los foros mundiales y regionales, en toda ocasión en que fuere menester.

Se agrega a esto la determinación de adoptar normas básicas de protección y seguridad social para los trabajadores migrantes; y el apropiado uso de la asistencia técnica de los organismos especializados que deberá ser encaminada al cumplimiento de estos propósitos.

Al Convenio se asigna además la responsabilidad de velar por la aplicación y ratificación, en casos necesarios, de los convenios internacionales, para de esta manera, contribuir también a hacer más efectivo el desarrollo de la subregión.

El Convenio establece que para el cumplimiento de estos objetivos actuaron los siguientes órganos:

- a.- La Conferencia de elementos de trabajo;
- b.- La Comisión de Delegado;
- c.- La Secretaría Ejecutiva de Coordinación (con sede en Quito) y
- d.- Los demás órganos que la Conferencia de Ministros decida crear.

Estos, en síntesis, la estructura orgánica y lineamientos del Convenio "Simón Rodríguez" de Integración Socio-Laboral del Grupo Andino, del 26 de octubre de 1973, y de su protocolo adicional, del 12 de mayo de 1976.

Pero ha transcurrido alrededor de una década que, lamentablemente, los propósitos enunciados hayan podido alcanzar la plenitud de respuesta satisfactoria y fehaciente a los innumerables problemas que, en los ordenes laboral y de seguridad social, siguen imperando en la subregión.

Si bien es cierto que desde abril de 1973 se han celebrado siete reuniones ordinarias de la Conferencia de Ministros de Trabajo y dos reuniones extraordinarias, con la promulgación de acuerdos y recomendaciones destinados a impulsar las actividades encomendadas al organismo, la crítica situación que se inició en esa época para el mundo y consiguientemente para la subregión —como ya se ha analizado en este foro de integración y comunicación— incidió, en forma inevitable, en las acciones del Convenio "Simón Rodríguez" sumándose a esto los incumplimientos de los países miembros, en lo que concierne al desenvolvimiento de los procesos de integración en las otras áreas.

Si por una parte se ha emprendido en acciones básicas de notable trascendencia, y que con anterioridad, no se habían realizado en el ámbito subregional, por otra, la situación antes mencionada, no ha permitido que se cumplan en plenitud varios propósitos de urgente tratamiento.

Tenemos, por un lado, algunas de las principales aportaciones del organismo:

- Participación en el estudio para fijación de salarios mínimos en los países andinos, mediante investigaciones y encuestas sobre las necesidades de cada uno.
- Estudios comparativos de las legislaciones laborales y de Seguridad Social para su armonización. Este trabajo contribuyó a la expedición por la Comisión del Acuerdo de Cartagena de la Decisión 113 a la que corresponde el Instrumento Andino de Seguridad Social.
- Conjuntamente con la OEA y el CIAT, preparó el documento denominado Instrumento Andino de Administración del Trabajo (régimenes administrativos de trabajo en los países andinos; forma de desarrollar acciones que hagan factible la pronta y adecuada atención a los problemas laborales y sociales, especialmente juicios de trabajo, reclamaciones judiciales, contratos colectivos, etc.), instrumento que está en poder de la Junta del Acuerdo para que la Comisión le dé el tratamiento previo a su entrada en vigencia.
- Estudios para la planificación del Banco Andino de Seguridad Social, que se hallan en consideración de los gobiernos de los países miembros del Pacto Andino.
- Formulación del proyecto para el establecimiento de un Centro de Estudios, capacitación, investigación y centralización de información y consultoría de la Seguridad Social para el Grupo Andino.
- Con la Junta del Acuerdo de Cartagena participó en los planes de CINTERFOR para la búsqueda de mecanismos apropiados que identifiquen la estructura ocupacional de la mano de obra, y la determinación de necesidades y niveles de formación profesional en función de los programas integracionistas.
- Estudios conjuntos con la OEA y la OIT, sobre la migración de

los trabajadores andinos, que determinaron la expedición de la Decisión No. 116 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

- Estudio con la Junta del Acuerdo sobre los efectos del proceso de desarrollo e integración económica en el empleo, creación de puestos de trabajo y adopción de medidas concretas para el fomento de los empleos y el fortalecimiento de los organismos de planificación de los recursos humanos y las actividades remunerativas.
- Gestiones ante los organismos de gobierno, para que se ratifiquen varios convenios internacionales adoptados por la OIT en sus reuniones anuales, como son: El 48 sobre la pensión de los migrantes; el 87 relativo a la libertad sindical; 88 que se relaciona con la organización del servicio de empleo; 97 sobre trabajadores migrantes; 102 concerniente a seguridad social, etc.
- Se impulsó la participación en las Conferencias de los Ministros de Trabajo del Grupo Andino, de los sectores empleador y trabajador, que hoy son parte de dichas conferencias, mediante los correspondientes Consejos Consultivos. El Convenio colaborará en la creación de estos Consejos que tienen sus sedes en la ciudad de Lima, y son parte del Acuerdo de Cartagena.
- Mediante acción coparticipativa entre la OEA y la OIT y el Convenio se dio paso a la creación de las Comisiones Andinas de Seguridad Social, Empleo y Formación Profesional, cuyas sedes deben funcionar en Lima, Caracas y Bogotá, respectivamente.
- También elaboró el Programa y Acciones, conforme al Acuerdo No. 10 de la Conferencia de Ministros, sobre el Desarrollo del sector artesanal, rural y urbano, mediante un estudio sobre la situación, características y condiciones de la actividad artesanal y de las necesidades de formación profesional de dicho sector.

Hemos mencionado algunas de las actividades sobresalientes en que el Convenio ha emprendido con miras a alcanzar sus objetivos fundamentales, pero estimo procedente puntualizar aquellas acciones que a pesar de su importancia no han culminado, en el grado de

la urgencia, que ha sido deseado.

La mayor parte de los acuerdos y resoluciones que se han adoptado en las reuniones específicas al más alto nivel, no se han llevado a la práctica, y tampoco los proyectos ya definidos, porque unos no tuvieron el respaldo y atención suficiente; y porque otros, sencillamente, no se iniciaron.

Basta mencionar que el Instrumento Andino de Seguridad Social, contenido en la Decisión 113 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, sólo se ha cumplido en la fase normativa y que la Decisión No. 148 que reglamenta a la anterior, pese a haber sido ratificados por los Gobiernos, tampoco han alcanzado, en la práctica, a satisfacer ni atender con los beneficios que de su aplicación se derivarían, a los propósitos para las que fueron establecidas.

La causa principal, de la evaluación del proceso de Integración socio-laboral se desprende, que el factor económico-financiero es el que ha incidido preponderantemente en la paralización y lentitud de proyectos, y del avance y entrada en vigencia de programas que fueron delineados para aplicación inmediata.

En efecto, ante esta situación y la aguda carestía de recursos para financiar actividades que son de responsabilidad del Convenio, carestía provocada por la falta de pago oportuno de las contribuciones que corresponden a los gobiernos signatarios, los Ministros de Trabajo, encomendaron a la Secretaría Ejecutiva, la realización de un diagnóstico, a fin de que se pueda buscar fórmulas que permitan dar cumplimiento a un Acuerdo suscrito el 12 de junio de 1984, y que propende a imprimir más energía y efectividad a las acciones del Organismo.

De este diagnóstico se obtuvo, que importantes programas de acción no pudieran cumplirse sino parcialmente, o que se hallaran suspensas a causa de las dificultades del Convenio para financiarlos.

Por ejemplo: En materia de armonización de las Legislaciones Laborales y de Seguridad Social, la Organización Internacional de Trabajo (OIT), hay un estudio, acompañado de la correspondiente propuesta a los Ministros de Trabajo del Grupo Andino, sobre 25

convenios relativos al espíritu del Acuerdo No. 14 de la Séptima Reunión de la Conferencia de Ministros. Este trabajo está suspenso:

- Señalé previamente las Decisiones 113 y 148 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, referentes al Instrumento Andino de Seguridad Social, que no obstante haber sido ratificados por los Gobiernos, y de tratarse de apropiados medios para dispensar servicios y prestaciones de las Instituciones de Seguridad Social a los trabajadores migrantes y sus familiares, sin embargo no han podido aún ser aplicadas.
- Igual situación registra la Decisión 116 que preconiza la protección al trabajador migrante y sus posibilidades de movilidad dentro de la subregión Andina.
- Ha quedado suspenso el plan sobre aplicación de la política de empleo, que se refiere al estudio de las normas que inciden negativamente en las oportunidades de trabajo, y a la busca de correctivos apropiados.
- El programa plurinacional sobre migraciones laborales, que auspicia la OEA con la colaboración del CIM, y que cuenta con un estudio para la creación de sus sistemas de registro uniforme de las migraciones laborales, tampoco ha podido ser desarrollado.
- Un valioso estudio del Centro Interamericano para la Administración del Trabajo —CIAT— organismo adscrito a la OIT, y que se propone elaborar un Diccionario Técnico de Ocupaciones, mediante encuestas nacionales en los 5 países del Grupo; además de un plan de intercambio profesional, de seminarios, cursos y reuniones de capacitación, destinados a trabajadores de las áreas públicas y privadas, tampoco puede seguir adelante por el motivo económico antes señalado.
- Han quedado pendientes los estudios sobre el sistema integrado de estadísticas a nivel Subregional, y el proyecto de creación de un centro especializado de documentación en el Convenio.
- Resoluciones antes adoptadas para proponer medidas y buscar mecanismos que incrementen la activa participación de los sec-

tores laborales y empresarial, en el proceso de integración socio-laboral, tampoco se ha cumplido.

- Un convenio de cooperación técnica celebrado con España para estudiar la extensión de los beneficios de Seguridad Social a los pobladores de las zonas rurales, sigue suspenso.
- Proyectos de cooperación técnica impulsados por la OEA, y el CIM, para los Ministerios de Trabajo en materia de empleo, migraciones y seguro social, no han alcanzado la fase de ejecución.
- Con la OIT y el CIAT hay importantes acuerdos de cooperación en el campo social que, desafortunadamente, no son aprovechados en la subregión por la falta de aportes de contraparte de los países miembros del Acuerdo.

De esta breve evaluación, y como resultado del balance entre lo hecho y lo que queda por hacerse, se puede colegir, que varios de los postulados por los cuales se creó el Organismo, no se han llevado al campo de la acción práctica, debido a la restricción económica, y la falta de pago de cuotas de los países signatarios.

Pero también, ha habido de por medio la excesiva demora en la tramitación burocrática al fondo de los organismos gubernamentales de cada país, que retarda la oportuna toma de decisiones en los más altos niveles de ejecutividad; la inestabilidad política íntima que, ha afectado en uno u otro país, particularmente en la década pasada al estudio de documentos y seguimientos de acciones; e incluso la falta de información y motivación sobre tareas concretas, a los sectores humanos urbanos y rurales, hacia los cuales se encaminan los objetivos del Convenio.