

MARCO POLITICO, PRAGMATISMO Y PARTICIPACION: ¿LA NUEVA ESTRATEGIA INDUSTRIAL ANDINA?

MANUEL URRIZA *

BREVE PROLEGOMENO. A. ANALISIS GENERAL DE LOS DOCUMENTOS. 1. "Mandato de Cartagena". 2. "Acta de Panamá". B. REAFIRMACION Y AMPLIACION DE LOS OBJETIVOS GENERALES. C. EL PROCESO INDUSTRIAL. 1. Reafirmación. 2. Readaptación. D. CONCLUSIONES.

BREVE PROLEGOMENO

El pasado año 1979 se cumplió el décimo aniversario de la existencia del Acuerdo de Cartagena y no cabe duda que la circunstancia conmemorativa no pasó en vano. Por el contrario, y en nuestro concepto, en 1979 se produjo, al mismo tiempo, nada menos que una *reafirmación*, una *readaptación* y una *ampliación* del llamado Pacto Andino.

Dos fueron los acontecimientos centrales en donde se tomaron estas decisiones. El primero fue la reunión de Presidentes de los Países Miembros que se celebró en la ciudad colombiana de Cartagena, el 26 de mayo, por ser la fecha precisa en que, en 1969, se suscribió el Acuerdo. Allí se produjo el documento conmemorativo que ha sido denominado "Mandato de Cartagena" y que ya ha pasado a constituir una pieza clave del sistema integrativo.

El otro acontecimiento fue la reunión de los Presidentes de los Países Miembros celebrada en Panamá, en el mes de octubre, y en oportunidad de efectuarse los actos de traspaso del Canal al hermano país centroamericano. En esta ocasión, los Presidentes produjeron un segundo documento

* El autor es abogado y post-gradado en Sociología y Desarrollo. Profesor de las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Católica "Andrés Bello". Jefe del "Departamento de Investigaciones sobre Relaciones Industriales y Laborales" y Profesor de Post-gradado de Relaciones Industriales, en la misma Universidad.

que fue denominado "Acta de Panamá" y que constituye una verdadera institucionalización de la dimensión política del Pacto Andino.

Destacamos estos acontecimientos como centrales, ya que han sido múltiples las reuniones y encuentros que en su consecuencia vienen celebrando los funcionarios del Acuerdo y de los respectivos gobiernos, impulsando el desarrollo de la experiencia integrativa andina.

A. ANALISIS GENERAL DE LOS DOCUMENTOS

En esta primera parte vamos a realizar una descripción general de los dos documentos mencionados

1. *Mandato de Cartagena*¹

Está precedido de una breve introducción y dividido en dos partes: "Parte Política" y "Parte Económica". La Parte Económica será comentada más adelante con relación al proceso industrial; en cuanto a la "Parte Política", consta de 24 puntos de donde extraemos los siguientes lineamientos generales:

- la "integración subregional andina constituye una necesidad histórica, política, geopolítica, cultural, económica y sociológica para nuestros pueblos como etapa previa e imprescindible en el proceso de la unidad latinoamericana"².
- la integración no es una empresa exclusivamente económica si no múltiple. "Es una empresa que configura esencialmente un hecho y objetivo político"³.
- "la justicia social internacional debe constituir la orientación básica dentro del proceso de integración"⁴.
- los países andinos participan en la lucha emprendida por los países en vías de desarrollo para "superar la injusta - caduca estructura de las relaciones económicas internacionales". "La gestación del compromiso para establecer un Nuevo Orden Internacional ha transcurrido por una larga y compleja etapa de concertación a través de sucesivas reuniones del grupo de los 77, el Movimiento No Alinea-

1. El "Mandato de Cartagena" lo suscribieron el 28 de mayo de 1979 los Presidentes: David Padilla Arancibia, de Bolivia; Alfredo Poveda Burbano, de Ecuador; Julio Turbay Ayala, de Colombia; Francisco Morales Bermúdez, de Perú y Luis Herrera Campins, de Venezuela.

2. Cláusula 3 del "Mandato de Cartagena".

3. Cláusula 6 del *idem*.

4. Cláusula 12 del *idem*.

do, la UNCTAD y el Diálogo Norte-Sur” pero al efectuarse un balance “encontramos que las aspiraciones de nuestros pueblos no han sido satisfechas”. En tal sentido, el Grupo Andino ha afirmado “una presencia política y moral que reclama la atención que merece de la comunidad internacional”⁵.

- al cumplirse los 10 años del Acuerdo de Cartagena se evalúa que “el camino recorrido ha sido plenamente justificado”, que son alentadores “algunos resultados obtenidos” y que las dificultades se han originado “en la complejidad de nuestra empresa y en los condicionamientos inherentes a las economías en desarrollo”⁶.
- se señalan como criterios básicos principales que deberán orientar la estrategia subregional para los próximos años: “definida voluntad política para alcanzar los objetivos”, “vigencia plena de la programación económica subregional”, “ampliación de la política integracionista”, “estricto cumplimiento de las obligaciones contraídas”, “proyección externa conjunta en las relaciones económicas internacionales”⁷.

2. *Acta de Panamá*⁸

Consta de 19 cláusulas que, en nuestro concepto, constituyen una forma de institucionalización de la personería y estrategia política del Acuerdo. Sus definiciones principales son:

- complacencia por la inserción de Panamá en el proyecto integrativo a través de su adhesión al Convenio Cultural “Andrés Bello”.
- diálogo del Grupo Andino con la Comunidad Económica Europea.
- complacencia por los procesos de democratización de Ecuador, Bolivia⁹ y Perú.
- constitución de un “Fondo de la Paz” destinado a “promover en América Latina proyectos de desarrollo social y económico” . . . “a la vez que estimulará los procesos de democratización”¹⁰.

5. Cláusulas 14, 15, 16, 17 y 18 de idem.

6. Cláusula 19 de idem.

7. Cláusula 24 de idem.

8. El “Acta de Panamá” fue suscrita el 2 de octubre de 1979 por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela y el representante personal del Presidente de Ecuador.

9. Las alternativas posteriores a la fecha del Acta que ha sufrido el proceso boliviano no invalidan el significado político que encierra esa cláusula.

10. Cláusula 8 del “Acta de Panamá”.

- concertación de una “carta de conducta” para la acción conjunta de los países andinos” que sirva para contribuir al establecimiento del Nuevo Orden Internacional”¹¹.
- señalización de la fecha 25 de octubre de 1979, en la ciudad de La Paz, para la firma del Tratado para la Creación del Parlamento Andino¹² “con la intención de que su instalación se produzca el 17 de diciembre de 1980 como homenaje al Libertador Simón Bolívar en el 150º aniversario de su muerte”¹³.
- respaldo a la demanda de Bolivia de obtener acceso soberano al océano Pacífico; reiteración de participar en la reestructuración de la ALALC; superación del carácter solamente económico del SELA y reconocimiento de la importancia de cooperación amazónica entre el Grupo Andino y Brasil¹⁴.
- compromiso “para intensificar los esfuerzos para la defensa y promoción del proceso de institucionalización de la libertad en el Continente . . .” y deseo del establecimiento en la región “de regímenes que sean libre expresión de la voluntad popular . . .”¹⁵.

B. REAFIRMACION Y AMPLIACION DE LOS OBJETIVOS GENERALES

Los lineamientos referentes a objetivos y estrategias generales que acabamos de citar tienen un trascendental significado de orden político y geo-político. Por ello su tratamiento no corresponde, en principio, a este análisis que está dirigido a la industrialización andina y a sus consecuentes problemas socio-laborales. Pero tampoco le es ajeno. Mas aún, resulta sabido que para todo proceso de industrialización el sistema político, su funcionamiento y el tipo de élite que lo dirige, constituye un factor contextual de primera importancia.

1.—Hemos dicho que estimamos que los lineamientos descritos producen una *reafirmación* del Acuerdo y ello ocurre en dos sentidos: ratifican la voluntad integradora de los países miembros y explicitan objetivos y contenidos que no lo estaban suficientemente.

En cuanto a lo primero, ratificación de voluntad, ello surge con claridad y vigor de los textos y propios hechos que los generaron. En cuanto

11. Cláusula 9 de idem.

12. Según lo previsto, en la fecha y lugar fijados, los Cancilleres de los cinco Países Miembros suscribieron el Tratado.

13. Cláusula 11 de idem.

14. Cláusulas 14, 15, 16 y 17 de idem.

15. Cláusula 19 de idem.

a lo segundo, explicitación de objetivos, pueden establecerse las siguientes precisiones:

- a) el objetivo del Acuerdo no es sólo económico, sino múltiple (cultural, moral, educativo, científico) ¹⁶;
- b) esencialmente, la integración configura un hecho y objetivos políticos ¹⁷;
- c) la significación de la integración es social y su avance debe interrelacionarse con la solución de los problemas sociales ¹⁸.

Estos señalamientos están lejos de ser superfluos. Por el contrario, es conocida la preocupación que han venido despertando ciertos aspectos de la gestión y administración del Acuerdo, en cuanto enfatizaba sobre criterios excesivamente economicistas y tecnocráticos, que muchas veces postergaban los objetivos políticos, sociales y aún culturales del proyecto integrativo.

2.—Pero también hemos estimado que se produce una *ampliación* de objetivos y estrategias generales del Pacto Andino. Ello está referido, básicamente, al rol político que el Grupo, como tal, ha decidido asumir.

Es posible que este nuevo rol, conjunto y solidario, haya comenzado su práctica un poco antes, pero es a través de estos documentos y, básicamente, del "Acta de Panamá", donde se hace explícito. Son muchos los importantes acontecimientos que, en este sentido, el Grupo Andino ha producido en corto tiempo pero, a simple título de ejemplo, se pueden citar:

- actitud conjunta en el caso Nicaragua;
- actitud conjunta en la reciente Asamblea de la OEA en La Paz;
- visita del Presidente de Colombia a la Comunidad Económica Europea llevando la representación del Grupo.
- visita del Presidente de Perú a Brasil llevando también la representación conjunta;
- creación del Parlamento Andino;
- creación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores;
- actitud asumida en el caso de Bolivia;
- creación del "Fondo de Paz" para colaborar conjuntamente en la democratización continental.
- visita del Presidente de Venezuela al Medio Oriente también como vocero del Grupo, además de su representación natural.

16. Ver cláusula 6 del "Mandato de Cartagena".

17. Idem.

18. Cláusulas 36 y 60 de ídem.

C. EL PROCESO INDUSTRIAL

En este camino de análisis que nos lleva de lo contextual a lo específico llegamos, ahora, a nuestro centro de interés que es el proceso industrial, su sistema de relaciones industriales y sus efectos socio-laborales.

Opinamos que en esta temática, los objetivos y estrategias del Pacto Andino parecen haber recibido, al mismo tiempo, una *reafirmación* y una *readaptación*.

1.—En cuanto a la *reafirmación* ella se refiere al papel clave que la Programación Industrial conjunta juega, y seguirá jugando, en el modelo integrativo según la decisión de los Países Miembros.

Ello estuvo explícito desde el inicio del Acuerdo, pero el Mandato lo reafirma al definirla como "instrumento básico y mecanismo fundamental" ¹⁹, reconociendo a su vez al Programa Automotriz como "elemento fundamental" de dicha Programación.

2.—En cuanto a la *readaptación*, definimos con ese concepto lo que parece advertirse como una adecuación de estrategias para proseguir el proceso de industrialización. Esa adecuación la sintetizamos en dos criterios: pragmatismo y participación.

Este proceso de industrialización ha sabido recibir, desde el punto de vista de sus objetivos y mecanismos, por lo menos dos señalamientos críticos: la falta de pragmatismo y la ausencia de participación de sectores no gubernamentales, en especial, empresariales y sindicales.

Respecto del primero de los señalamientos, ha sido frecuente la advertencia de que el Acuerdo se había fijado objetivos industriales demasiado ambiciosos y, en alguna medida, irreales. Nosotros compartimos, en cierto aspecto y con énfasis constructivo, esa apreciación que parece haberse confirmado con ciertas prórrogas de plazos que se hicieron necesarias ²⁰.

Respecto del segundo de los señalamientos, es pública la queja de las organizaciones de empresarios de la subregión, por un lado, y de trabajadores, por otro, reclamando sobre el bajo grado de participación en los centros de decisión del Acuerdo, lo cual no se suple con el condicionado funcionamiento del Consejo Asesor Económico y Social (CAES), ni con otros mecanismos informales de los que se ha echado mano esporádicamente.

Por fortuna, el reciente "Mandato de Cartagena" parece haber reparado en ambos aspectos. En lo que a *pragmatismo* se refiere, debemos advertir su señalamiento de que "la integración, como fenómeno de largo alcance,

19. Cláusula 32.

20. Caso del "Protocolo de Lima" de 1976 en oportunidad del retiro de Chile y al margen de ese acontecimiento.

deberá actuar en el marco de las realidades nacionales de las cuales se nutre, mediante un ajuste *realista y permanente de sus objetivos*"²¹ y en las consideraciones que reitera, con referencia especial a la programación industrial, mediante recomendaciones del estilo de las siguientes:

- "La armonización de políticas e instrumentos económicos, a partir de diversos modelos y grados de desarrollo, implica modificaciones estructurales *que no son fáciles de alcanzar en corto plazo*"²²;
- establecer "dentro de los términos más pragmáticos, *formas flexibles y operativas*"²³;
- establecer "normas que garanticen la *viabilidad y ejecución* de los proyectos"²⁴;
- "un calendario que responda a *un proceso realista*"²⁵.

En cuanto al tema de la participación también el Mandato nos provee de puntualizaciones de interés. Básicamente pueden citarse:

- "Estamos convencidos que el Grupo Andino es, en esencia, un procedimiento de desarrollo solidario cuyo éxito depende de la *participación efectiva de todos los Países Miembros* en los beneficios y oportunidades resultantes de la acción conjunta"²⁶.
- "Es necesaria y conveniente una *participación más activa de los empresarios*, tanto del sector público como del privado... la participación activa del sector privado... generará nuevas iniciativas y proyectos de cooperación mutua..."²⁷.
- "*Los trabajadores de la ciudad y del campo deben ser sujetos activos del proceso de integración*... exhortaremos a las organizaciones obreras, campesinas y profesionales para *que constituyan asociaciones subregionales* de trabajadores de la ciudad y del campo *que faciliten su participación*"²⁸.

Las tres citas indican que la participación, en cuanto decisión, acción y resultado común, será intensificada tanto a nivel gubernamental, como empresarial y sindical. Ello habrá de tranquilizar, seguramente, a muchos observadores que creían advertir un excesivo dominio cenacular y tecnocrático en algunos mecanismos del Acuerdo.

21. Conf. "Mandato de Cartagena", cláusula 9.

22. Conf. *idem*, cláusula 42.

23. Conf. *idem*, cláusula 33.

24. Conf. *idem*, cláusula 36.

25. Conf. *idem*, cláusula 43.

26. Conf. *idem*, cláusula 45.

27. Conf. *idem*, cláusula 51.

28. Conf. *idem*, cláusula 52.

D. CONCLUSIONES

La conmemoración, pues, de los 10 años del Acuerdo ha resultado trascendente.

Se ha evaluado como positivo el camino recorrido, se han reconocido las fallas habidas y se ha ratificado la voluntad integracionista de los países miembros. Han quedado institucionalizados el carácter y objetivos políticos del Pacto convirtiendo al Grupo Andino en interlocutor inevitable en la problemática de América. De ahora en más los objetivos económicos deberán ser entendidos dentro de ese marco político, al igual que el proceso de industrialización que se está generando, y deberán ser pragmatizados, al igual que los mecanismos que se implementen para su logro.

Se han resaltado los objetivos sociales como insoslayable contenido que debe ser tomado en cuenta en toda decisión y estrategia que se asuma.

Se ha advertido la necesidad de la participación más activa de los sectores sociales y se ha puesto énfasis en el papel que le corresponde a trabajadores y empresarios en el proceso industrial del Acuerdo.

Es de desear que tan importantes decisiones tomadas a nivel de los Presidentes de los países andinos se traduzcan en medidas concretas y rápidas, y que tan alto espíritu integracionista no llegue a frustrarse en mecanismos burocráticos y de perspectiva limitada.