

LA SEGURIDAD GLOBAL EN SALUD EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN EL CASO DE LA COMUNIDAD ANDINA

TRANSCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN EN LA SESIÓN DEL 6 DE SEPTIEMBRE DE 2007

Guido Mendoza Fantinato

*Gerente de Proyectos de la Agenda Social
Secretaría General de la Comunidad Andina*

Generalidades

Buenas días a todos. En primer lugar, quiero expresar el saludo y agradecimiento, a nombre del Secretario General de la Comunidad Andina, Freddy Ehlers, a los organizadores de la reunión: la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) por ofrecernos la posibilidad de compartir con ustedes algunos avances que hemos tenido en el proceso andino de integración sobre esta materia.

Para empezar, es importante indicar el contexto social en el cual se encuentran inmersos los países miembros de la Comunidad Andina en este momento.

A nivel económico y social, tenemos cifras realmente preocupantes: las proyecciones que hizo la CEPAL hasta el año pasado alcanzaban a casi 42,9% de pobreza y 18,6% de indigencia para América Latina. A ello se suma la tasa de desempleo, la desigualdad, por la que el 20% más rico de la población concentra más de 50% del ingreso, mientras que el 20% más pobre obtiene menos de 5%.

Otro tema importante es la globalización. Los países andinos representaban, cuando se inició el proceso de integración (mayo de 1969, o sea, hace poco menos de 40 años) casi el 3% del comercio mundial y hoy esa cifra es de tan sólo el 1%. Es decir, hemos tenido un retroceso significativo con respecto a nuestra presencia internacional en el ámbito comercial.

En la actualidad, los países de la CAN —Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú— tienen 54% de la población bajo la línea de pobreza y 25% está bajo la línea de indigencia. Aunque, en general, mantenemos la tendencia anotada para América Latina, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que los índices de concentración del ingreso figuran entre los más altos de América Latina y del mundo. Es decir, la diferencia entre los que más tienen y los que menos tienen en los países

miembros de la CAN es, en algunos casos, igual o más dramática de lo que ocurre en los países del África subsahariana.

Como anotan algunos autores respecto de nuestra realidad, más que países pobres son países con una desigualdad y una distribución injusta del ingreso. Obviamente, los servicios de protección social son insuficientes y se genera inseguridad, precariedad y otros serios problemas como consecuencia de esta situación.

En este contexto, si bien todos los países de la Comunidad Andina tienen gobiernos democráticos, todos padecen deficiencias y problemas como los anotados que se deben superar urgentemente.

Entre los factores que afectan la gobernabilidad de la subregión, se pueden identificar la pobreza, la exclusión y la inequidad social como características comunes de los cuatro países miembros del proceso de integración andino.

Paralelamente, en el contexto mundial, se nos plantea el reto de la globalización. El modelo de inserción internacional que adoptemos resultará crucial para enfrentar, con mayor o menor éxito, los desafíos que tienen nuestros países en este escenario mundial.

Hace falta una adecuada lectura política del fenómeno de la globalización. Según lo subrayan varios analistas internacionales, el asunto ya no consiste en pensar si la globalización es buena o mala, porque partimos del hecho de que es un fenómeno internacional. La cuestión sería en cómo lograr afrontar de manera más o menos exitosa esa realidad. Nuestro proceso de integración tiene que apoyar a los países miembros en encontrar respuestas concretas a los desafíos del desarrollo y la globalización. Superar la visión estrictamente comercialista del proceso y darle una dimensión amplia e integral que abarque también los aspectos sociales, ambientales, culturales, educativos, etc. Es lo que se ha dado en llamar, con justicia, “la integración integral”.

La integración andina actualmente enfrenta, por un lado, la agenda externa relacionada con los inmensos desafíos de la globalización y, por otro lado, la agenda interna relacionada con el desarrollo y la superación de la enorme brecha social (pobreza, exclusión e inequidad), entre otros aspectos medulares.

La superación de esta terrible brecha social es la asignatura interna que nuestros países no han podido completar aún individualmente. En consecuencia, esta es la gran tarea que el proceso andino de integración debe cumplir para apoyar a nuestros países en sus esfuerzos por dejar atrás esas dificultades.

En este contexto, cabe resaltar también la importancia de la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), cuya declaración política —todavía no jurídica porque no se han firmado aún los Tratados Constitutivos— se dio a conocer en marzo de este año en la Isla Margarita como una iniciativa que profundiza la Declaración de Cusco de diciembre de 2004 por la que se dio nacimiento a la

Comunidad Sudamericana de Naciones. Ese esfuerzo sudamericano sin precedentes buscará profundizar la integración de los países que hoy son miembros de la CAN, del MERCOSUR, Chile, Guyana y Suriname.

La Institucionalidad Andina

El primer artículo del Acuerdo de Cartagena, que es nuestro documento constitutivo, nuestra partida de nacimiento como proceso de integración, dice textualmente:

“... son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros.

Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión”.

Aunque tradicionalmente se le ha dado un carácter comercialista al Acuerdo de Cartagena, es importante recordar que este artículo existe desde el momento en que se suscribió el Acuerdo en mayo de 1969. Pero es evidente el sesgo marcadamente comercialista que acompañó al proceso durante más de tres décadas y, obviamente, es uno de los principales aspectos que tenemos que corregir y revertir. En los últimos años venimos trabajando muy activamente en ese sentido.

Resulta importante aquí mencionar algunos logros alcanzados en estos 38 años de vida del proceso andino de integración:

- Un mercado ampliado con fuerte dinamismo;
- Un patrimonio jurídico e institucional reconocido internacionalmente, que es uno de los más sólidos y avanzados en el mundo;
- Progresos importantes en las cuatro libertades: de libre circulación de bienes, de capitales, de servicios y de personas, y
- Generación de una concertación política.

El Sistema Andino de Integración (SAI) es la reunión de las diversas instancias que trabajan coordinadamente en nuestro esquema de integración. Y este proceso de integración tiene funciones y competencias supranacionales donde los órganos decisorios generan normativas de aplicación directa en los países miembros.

De manera resumida podemos señalar que el organigrama de la CAN tiene la siguiente estructura:

- Consejo Presidencial Andino. Es la máxima instancia política.

- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Establece normas jurídicamente vinculantes en materia social y de política exterior.
- Comisión de la Comunidad Andina. Establece normas jurídicamente vinculantes en los asuntos comerciales del proceso de integración.
- Secretaría General de la CAN. Es el órgano técnico ejecutivo del proceso de integración. Su sede se encuentra en la ciudad de Lima.
- Tribunal de Justicia. Resuelve las controversias en la aplicación de las normas comunitarias. Su sede está en Quito.
- Parlamento Andino. Es el órgano deliberante del proceso, su sede está en Bogotá.
- Otras instancias, que incluyen el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, los Convenios Sociales como el Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue y el Convenio Simón Rodríguez así como la Universidad Andina Simón Bolívar.

Es importante recalcar que las Decisiones y demás normas jurídicas comunitarias que se aplican en todos los Países Miembros de la CAN, prevalecen sobre las normas nacionales, y son de ejecución inmediata y obligatoria a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Por lo tanto, no requieren un trámite de incorporación en la legislación nacional para su aplicación. Asimismo, generan obligaciones y derechos para las personas jurídicas y naturales de los Países Miembros de la CAN.

En este momento, y luego de las últimas reformas de este proceso de integración a fines de la década pasada e incorporadas en los Protocolos de Trujillo y de Sucre, se establecieron como temas prioritarios la agenda social, la agenda ambiental, la cooperación política, las relaciones externas, el desarrollo productivo y comercial, y la gestión y fortalecimiento institucional. Es decir, que el proceso andino de integración ya no puede catalogarse como un proceso solamente comercial. Es un proceso en el que la integración apunta a una meta muy ambiciosa. Por eso hablamos de “la integración integral”.

La Agenda Social de la Comunidad Andina

Con respecto a la agenda social, la Decisión 601 aprobada en septiembre de 2004 contiene el Plan Integrado de Desarrollo Social de la Comunidad Andina (PIDS).

Este Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) demoró casi tres décadas para gestarse y plasmarse en una norma comunitaria. Es importante recordar que este Plan no es el resultado de un trabajo de escritorio, pues participaron en su elaboración más

de 250 funcionarios y especialistas del sector social, además de organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas de los países andinos.

Se considera que el PIDS es el primer paso hacia la construcción de la futura Estrategia Andina de Cohesión Social. Y este primer paso se centra fundamentalmente en apoyar a los países miembros en sus esfuerzos por superar la terrible brecha social que ya mencionamos.

En este trabajo del PIDS se encauzan acciones de alcance subregional para enriquecer y complementar las políticas nacionales de superación de la pobreza, la inequidad y la exclusión social. Sin embargo, se debe subrayar que la Comunidad Andina no está creando con ello una política social paralela a la de los países miembros. Se trata más bien de un complemento a lo que hacen los países en esta materia.

Aquí entonces hay que subrayar lo siguiente: la integración andina no es la panacea que va a solucionar por sí misma los problemas nacionales; más bien debe entenderse que la integración andina está apoyando los esfuerzos que los países realizan. Si las instancias nacionales avanzan perseverantemente con el desarrollo de estos temas, la integración andina también podrá avanzar con mayor contundencia en apoyo a estos esfuerzos nacionales.

Otro punto importante es que el PIDS no busca paliar las consecuencias y manifestaciones de la pobreza, sino que apunta a trabajar directamente sobre los factores que determinan la pobreza, la inequidad y la exclusión social en nuestros países.

También puede recalcarse que los países de la Comunidad Andina han iniciado recientemente un importante esfuerzo por avanzar en la incorporación de la temática de integración en los programas y contenidos educativos escolares de los países miembros (todo ello acorde con la Decisión 594). En un taller realizado en Quito a comienzos del año pasado, se observó que en los textos escolares de los Países Miembros el tema de la integración andina estaba mencionado sólo marginalmente. Por un lado, pareciera que la integración no es un tema al que se le ha otorgado la prioridad y la importancia que amerita y el otro aspecto, más delicado aún, es que la educación que se brinda en los colegios de nuestros países tiende a resaltar más los conflictos que existieron en décadas pasadas entre los países vecinos en lugar de apuntar a la enorme fortaleza que significa la integración y existencia de una visión conjunta.

Ese ejemplo sirve para demostrar lo que todavía tenemos pendiente de construir en el plano de la integración andina, no solamente en el ámbito de las grandes decisiones políticas, sino en aspectos elementales como la educación de los niños y los adolescentes.

Las Migraciones en el Espacio Comunitario Andino

Con respecto al tema de las migraciones en el espacio comunitario andino, deben señalarse algunos logros en el marco de la seguridad global en salud, así como decisiones comunitarias que consagran estos avances.

El proceso andino de integración apunta en este ámbito a la adopción de políticas que permitan el libre movimiento y establecimiento de sus ciudadanos en los territorios de los países miembros.

Por ejemplo, recién se pudo concretar un primer paso en esta dirección cuando en enero de 2002, por primera vez en la historia de nuestros países, se pudo circular sin pasaporte y sin visa en la condición de turista. Aunque se le dio muy poca difusión en la prensa, este primer paso se logró gracias al trabajo perseverante de los Países Miembros de la CAN. Luego, en el período 2003-2004, se empezaron a emitir los primeros pasaportes andinos: Ecuador fue el primer país que colocó en la carátula de su pasaporte el nombre Comunidad Andina. Perú ya lo ha puesto en práctica también, y Bolivia y Colombia están en vías de implementarlo.

Los siguientes son algunos de los instrumentos jurídicos comunitarios de apoyo al tema de las migraciones:

- Pasaporte Andino (Decisión 504/03);
- Eliminación de visados y circulación con documentos nacionales de identificación, tal como sucede en el interior de los territorios nacionales;
- Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios (Decisión 548/03). Se enfoca en la atención de los ciudadanos de los Países Miembros que se encuentran fuera de su país de origen y necesitan asistencia consular. Por ejemplo, si un ciudadano boliviano se encuentra en un país que no tiene consulado boliviano, puede recurrir al consulado de otro país andino y obtener la misma protección como si se tratara de un ciudadano de ese otro país.
- Ventanilla especial en los aeropuertos con un cartel que indica *Comunidad Andina*. En esa ventanilla no se exige pasaporte, el documento de identidad es suficiente para acceder como turista al país.

Los Instrumentos Sociolaborales de la CAN

Sobre el tema de la migración con fines laborales hay tres decisiones fundamentales. Se trata de los llamados Instrumentos Sociolaborales de la Comunidad Andina que permiten el libre tránsito y establecimiento de trabajadores en el territorio

de la Comunidad, garantizando sus condiciones laborales de seguridad social y de seguridad de salud en el trabajo.

Los tres instrumentos son: el Instrumento Andino de Migración Laboral (Decisión 545/03), el Instrumento Andino de Seguridad Social (Decisión 546/03 sustituida por la Decisión 583/04) y el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo (Decisión 547/03 sustituida por la Decisión 584/04). Todos se sustentan en normas supranacionales de cumplimiento obligatorio en los Países Miembros de la CAN. Las dos primeras normas se encuentran aún en la fase de reglamentación.

El Instrumento Andino de Migración Laboral tiene como objetivo establecer normas que permitan la gradual libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la subregión con fines laborales, bajo relación de dependencia. No se trata de consultores o de contratos de servicios, sino de aquellas personas que se encuentran bajo la legislación laboral común. Para ejecutar esta política migratoria a nivel andino se crean las oficinas de migración laboral; para completar la plena vigencia de esta Decisión falta la aprobación del Reglamento cuya discusión técnica debería empezar en el último trimestre del presente año.

Lo importante de esta decisión es que otorga derechos fundamentales a los migrantes andinos en los siguientes aspectos:

1. Igualdad de trato y oportunidades para todos los trabajadores migrantes andinos en el espacio comunitario. En la legislación interna de los países existen disposiciones que mencionan que se puede contratar hasta un máximo de ciudadanos extranjeros en las empresas. Esto ya no rige para los andinos, que ahora reciben trato nacional en todo el territorio de la Comunidad Andina.
2. Derecho de sindicalización y negociación colectiva de conformidad con las legislaciones y convenios nacionales.
3. Protección de la familia del trabajador.
4. Libertad de transferencia de fondos provenientes de su trabajo, así como de sumas por obligaciones alimentarias.
5. Imposición de tributos en el país donde se genera la renta.
6. Acceso a instancias administrativas y judiciales para la defensa de derechos.
7. Acceso a sistemas de seguridad social, según la normativa comunitaria vigente, y derecho al pago de prestaciones sociales según la legislación del país de inmigración.
8. No discriminación por razones de nacionalidad, raza, sexo, credo, condición social u orientación sexual.

Estos derechos están consagrados en la Decisión 545/03, que es ley para los cuatro Países Miembros de la CAN; cualquier norma nacional que se le oponga no se aplica porque se trata de una norma que tiene preeminencia sobre la normativa nacional.

En resumen, todo trabajador que se desplaza a otro país miembro de la CAN recibe trato nacional y, para estos efectos, se le considera como trabajador local.

En cuanto al Instrumento Andino de Seguridad Social (IASS, Decisión 583/04), mencionamos aquí sus principales objetivos:

- Garantizar a los migrantes laborales y sus beneficiarios el derecho a percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro País Miembro;
- Garantizar a los migrantes laborales la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad de las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los Países Miembros;
- Reconocer el derecho a percibir las prestaciones de salud y económicas que correspondan, durante la residencia o estada del migrante laboral y sus beneficiarios en territorio de otro País Miembro, conforme con la legislación del país receptor.

Los principios de acceso a las prestaciones de seguridad social se pueden resumir en que el ciudadano andino se puede desplazar al territorio de otro País Miembro y será considerado como un nacional. Así, no se sanciona a la persona por el hecho de desplazarse a otro país miembro con la pérdida de sus cotizaciones a la seguridad social en su país de origen.

En un ejemplo hipotético, veamos el caso de un ciudadano colombiano que aportó a la seguridad social en su país durante 15 años y luego se traslada a trabajar a Bolivia. Ese traslado no significa que pierda los aportes que hizo a la seguridad social en Colombia, sino que los sumará a los que haga a futuro en Bolivia. Si al final se jubila en Bolivia, se considera que esos quince años que ha aportado a la seguridad social en Colombia se suman a las cotizaciones realizadas por el tiempo que ha laborado en Bolivia. Es decir que la filosofía del Instrumento Andino de la Seguridad Social es que no se sancione a la persona que se desplaza a laborar a otros países miembros de la CAN.

El tercer instrumento se llama Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Ya está aprobado y reconocido por la Decisión 584/04 y además ya tiene aprobado su reglamento por la Resolución 957, vigente desde septiembre de 2005.

En el caso específico de Colombia, hubo un problema con la aplicación de la ley nacional sobre seguridad y salud en el trabajo hace unos meses, y el Tribunal competente en ese país reconoció que en defecto de la ley nacional, quedaba en

vigencia la Decisión comunitaria, que es la que actualmente se está aplicando en Colombia en esta materia.

Los objetivos de la Decisión 584 son los siguientes:

- Promover y regular acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los Países Miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, mediante medidas de control y prevención de riesgos derivados del trabajo.
- Los Países Miembros están obligados a establecer o perfeccionar sus sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, y adoptar políticas de prevención concertadas entre el Estado, los empleadores y los trabajadores. Se trata de una decisión tripartita, donde no solamente se obliga al Estado, sino también a los empleadores y a los trabajadores;
- En todo lugar de trabajo se tomarán medidas tendientes a disminuir los riesgos laborales;
- Las medidas deberán basarse en directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo y su entorno, con responsabilidad social; y
- Las empresas elaborarán planes integrales de prevención de riesgos que deberán actualizarse periódicamente con la participación de empleadores y trabajadores.

A Manera de Conclusión

La idea principal que debe subrayarse es que el modelo de integración de la Comunidad Andina no está limitado solamente al ámbito comercial. Abarca una multiplicidad de temas (como los sociales) que le dan el carácter de una “integración integral”. Para llevar estos esfuerzos comunitarios en materia social a buen puerto, es imprescindible que la integración actúe como un complemento estratégico de lo que hacen los Países Miembros en esta materia. La integración, por sí misma, no va a cambiar lo que ocurre en los países, pero puede ser un elemento de gran importancia para apoyar a los países a superar sus problemas.

Como hemos visto, gran parte de la normativa comunitaria andina aprobada en materia social (muy estrechamente vinculada a los asuntos de seguridad global en salud) no tiene más de tres o cuatro años de vigencia, pero detrás de ello también hay casi cuatro décadas de aprendizaje y fortalezas institucionales logradas. Son cuatro décadas que nos infunden esperanza para encontrar ahora sí el camino que nos permita que el proceso de integración pueda avanzar con pasos más firmes. Y no solamente en el ámbito de los cuatro países de la CAN, sino proyectando también una

mayor vinculación con el MERCOSUR para la construcción de un espacio sudamericano dinámico y fortalecido.

Muchas gracias.