

ERIC TREMOLADA ÁLVAREZ
(Universidad Externado de Colombia)

El sistema institucional andino frente a su referente europeo

I. INTRODUCCIÓN

La integración andina nace en América en el momento en que el exitoso modelo franco-alemán de integración se empezaba a consolidar en Europa Occidental como un instrumento idóneo para alcanzar el bienestar económico, el bienestar social y la definitiva paz. Inspirado en este modelo, el 26 de mayo de 1969, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú suscriben el Acuerdo de Cartagena [en adelante, AdC] como una estrategia que les permita superar los problemas de liberalización y de ampliación de los mercados.¹

Esta alternativa subregional denominada «Pacto Andino», incluyó la implementación de políticas comunes en materia de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones en el marco de la cooperación económica, así como políticas regionales de educación, empleo y salud, en la convicción de que se trataba de un modelo económico adecuado para países de menor desarrollo relativo.

Para alcanzar sus objetivos el Acuerdo de Cartagena dispuso en un principio la creación de una serie de órganos principales, entre los que se contaban la Comisión, órgano máximo, cuya función era la toma de decisiones políticas y la cual estaba conformada por representantes plenipotenciarios de los estados miembros; la Junta del Acuerdo de Cartagena, constituida como el órgano técnico del Acuerdo; el Comité Asesor Económico y Social (CAES) que ejercía su función de Comité Consultivo; y una institución financiera, la Corporación Andina de Fomento (CAF), que había sido creada ya en 1968 y que por medio del Acuerdo se instituía como el organismo financiero del Pacto Andino.

En la década de los setenta, meses después de la firma del acuerdo, se iniciaría la fundación de toda esta serie de instituciones, con el objetivo fijado en el

¹ Estrategia que obedecía a la necesaria «promoción del desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros mediante la integración y cooperación económica, la disminución de su vulnerabilidad externa y la mejora de su posición en la economía internacional». Véase: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas: «Tres décadas de integración andina: logros y nuevos retos», *Dossier* n° 69 (1999), p. 3.

aumento de la cooperación de los Estados miembros en ámbitos diferentes del netamente económico.

En 1970 se fundó el primero de los convenios sociales, el «Andrés Bello», para la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura; en 1971 se estableció el «Convenio Hipólito Unanue», para la mejora de la salud de los pueblos andinos; dos años más tarde se crearía el «Convenio Simón Rodríguez» para afrontar el desafío socio-laboral; y en 1978, para aliviar los problemas de la deuda externa, se crearía el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).² Un año más tarde, en 1979, se suscribieron los acuerdos de creación de otros tres importantes órganos del Proceso: el Tribunal Andino, el Parlamento Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Posteriormente se fundarían, en 1983, dos órganos sociales que son las instituciones consultivas del proceso: el Consejo Consultivo Laboral y el Consejo Consultivo Empresarial. La Universidad Andina sería establecida por el Parlamento Andino en 1984, constituyéndose a la postre como la institución educativa del sistema. A finales de la década de los ochenta y en los años noventa se inició la cristalización del «Sistema José Celestino Mutis», con miras a atender temas de medio ambiente y agricultura. Y finalmente, en la cumbre de Machu Picchu de 1990, se creó el Consejo Presidencial Andino como órgano encargado de definir y evaluar el proceso de integración, así como de impulsar acciones en favor de los intereses de los Estados miembros.

Con esta estructura institucional sería ya posible pensar que el proceso de integración tenía establecidos los pilares para un exitoso desarrollo en todos los campos propuestos. No obstante, esto no se había dado y se hacía evidente que la ausencia de una coordinación efectiva era una de las principales causas para la insuficiencia de los resultados alcanzados.

Fue por ello que el Protocolo de Trujillo, aprobado por el Consejo Presidencial en marzo de 1996, produjo importantes cambios en la estructura institucional citada y creó la Comunidad Andina de Naciones (CAN) conformada por los órganos del Sistema Andino de Integración (SAI) y los cinco estados miembros de ese entonces (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). El objetivo principal de esta reforma fue el de «permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones de la Comunidad Andina»,³ órganos cuyo rendimiento pretendemos evaluar en este ensayo, transitando inicialmente por los cinco órganos principales y sus competencias decisorias, luego deteniéndonos en el rol

² Andrés Bello (Caracas, 1781-Santiago, 1865) fue uno de los humanistas latinoamericanos –poeta, filólogo, educador y jurista– más importantes del XIX, además de haber sido el principal impulsor y redactor del Código Civil chileno, y el impulsor de la Universidad de Chile. José Hipólito Unanue (Arica, 1755-Cañete, 1833) fue médico –fundó una relevante escuela médica– naturalista, meteorólogo, político, y precursor de la independencia peruana. Por último, Simón Rodríguez (Caracas, 1769-Amotape, 1854), fue un filósofo y educador venezolano, especialmente conocido por haber sido tutor y mentor de Simón Bolívar.

³ Secretaría General: *Informativo Andino* n° 11 (septiembre de 1997), p. 9.

que juega el Tribunal de Justicia y concluyendo con una breve referencia a la incidencia en la toma de decisiones por parte de las instituciones de segundo nivel.

Cuadro I Tratados relevantes para la conformación del Derecho Andino.

- Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969.
- Acuerdo de Cartagena del 26 de mayo de 1969.
- Convenio Andrés Bello del 31 de enero de 1970.
- Convenio Simón Rodríguez del 26 de agosto de 1973.
- Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, La Paz, 25 de octubre de 1979.
- Protocolo de Quito de 1987.
- Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena de 1979.
- Protocolo de Trujillo del 10 de marzo de 1996.
- Protocolo de Cochabamba Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina del 28 de mayo de 1996.
- Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, Sucre, 23 de abril de 1997.
- Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, Sucre, 23 de abril de 1997.
- Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez del 24 de junio de 2001.

2. LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES POLÍTICAS DEL SISTEMA ANDINO

La integración supone ante todo la creación de un nuevo marco de relaciones interestatales tendente a gestionar intereses comunes conjuntos, a través de reglas y órganos que nos permitirán inferir el grado de compromiso que los Estados asumen en procura de sus logros. Así, el sistema institucional no solo obedecería al nivel de integración económica pactada sino al consentimiento estatal de regirse por normas que emanan de órganos intergubernamentales y/o supranacionales.

El maduro esquema de integración europea, demostrativo del alto grado de compromiso de los miembros fundadores, entró en vigor entre 1952 y 1958 con la aparición de tres comunidades regladas de conformidad con la integración económica pactada (mercados comunes) y con sus respectivos órganos intergubernamentales y supranacionales. Por su parte en América Latina la integración económica ha venido funcionando desde su creación sobre estructuras institucionales intergubernamentales, que no siempre obedecen al nivel de integración económica planeado. Este es el caso del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Sin embargo, la actual Comunidad Andina, como las comunidades europeas, nace y se consolida con el protocolo de Trujillo de 1996 como una organización

intergubernamental subregional con personalidad jurídica internacional, integrada por sus Estados miembros y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI), que cuenta con un nutrido número de órganos intergubernamentales y supranacionales que –como nos recuerda el profesor Quindimil López– es el sistema más innovador, cohesionado y eficaz del continente desde hace ya casi cuatro décadas.⁴

El Sistema Andino de Integración (SAI) comprende y agrupa a todos los órganos e instituciones, entre los que destacan el Consejo Presidencial Andino, institución de dirección política, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y la Comisión, ambos órganos con competencia normativa, la Secretaría General como órgano administrativo, el Tribunal de Justicia como órgano jurisdiccional y el Parlamento Andino como el deliberante. Estamos, pues, ante dos órganos sociales consultivos, dos instituciones financieras, un foro socio-laboral, un convenio en salud y una institución de educación, además, de varios consejos y comités consultivos completan el sistema (AdC, art. 6).

2.1 El Consejo Presidencial Andino

El Consejo Presidencial Andino, integrado por los Jefes de Estado de los países miembros, ha ido evolucionando lentamente hacia su institucionalización formal, pues si bien las Reuniones de Presidentes previas a la suscripción del Acuerdo de Cartagena fueron decisivas para la suerte del mismo, solo se institucionalizó a partir de 1990 con su instrumento de creación.⁵ En 1979 a partir del denominado Mandato de Cartagena –adoptado precisamente en una cumbre presidencial celebrada en Cartagena de Indias del 26 al 28 de mayo–, ya se consideró a la Reunión de Presidentes de forma implícita y diez años después, con la Declaración Conjunta de Caracas, adoptada con ocasión de la toma de posesión del entonces Presidente de Venezuela Carlos Andrés Pérez, haciendo referencia al vigésimo aniversario del Acuerdo de Cartagena, los presidentes resolvieron reunirse dos veces al año «para examinar, impulsar y fortalecer el proceso de integración subregional andino» y acordaron que la primera de estas reuniones se celebrara con motivo de los veinte años de la firma del Acuerdo, en Cartagena, Colombia.⁶

Sin embargo, solo fue en el marco de la Reunión de Machu Picchu del 23 de mayo de 1990 cuando se celebró la primera reunión del recientemente institucionalizado Consejo Presidencial Andino, lugar y fecha en la que se adoptó su Instrumento de creación.

⁴ Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 50.

⁵ Instrumento de creación del Consejo Presidencial Andino y del Sistema de Coordinación de las Instituciones de Integración Andina, de 23 de mayo de 1990, en *Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino 1989-2002*, Ed. Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 2002.

⁶ Declaración Conjunta de Caracas, 3 de febrero de 1989, en *Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino 1989-2002*, cit., p.9.

El Consejo Presidencial, que considera y emite pronunciamientos sobre la base de los informes y recomendaciones presentados por los órganos e instituciones del Sistema, se reúne en forma ordinaria una vez al año y puede hacerlo de manera extraordinaria cada vez que lo estime conveniente. Cuenta con un Presidente que ejerce la máxima representación política de la Comunidad y permanece un año natural en su función, que es ejercida sucesivamente por los distintos mandatarios siguiendo el orden alfabético de los países miembros que presiden.⁷ La presidencia, concebida como una herramienta dinamizadora del esquema andino de integración, podría convertirse en un elemento de bloqueo del proceso si obedeciera a los intereses del Estado que la ejerza; práctica de mala fe que –como nos recuerda Malamud– se evidenció en el anuncio de retirada de la CAN que hizo Venezuela cuando ejercía la presidencia *pro tempore*, «lo que le permitió bloquear algunas iniciativas urgentes, como la convocatoria de una cumbre presidencial».⁸

Así y de conformidad con el art. 12 del Acuerdo de Cartagena corresponde al Consejo Presidencial Andino:

- «a) Definir la política de integración subregional andina;
- b) Orientar e impulsar las acciones en asuntos de interés de la Sub-región en su conjunto, así como las relativas a la coordinación entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
- c) Evaluar el desarrollo y los resultados del proceso de la integración subregional andina;
- d) Considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes, iniciativas y recomendaciones presentados por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; y,
- e) Examinar todas las cuestiones y asuntos relativos al desarrollo del proceso de la integración subregional andina y su proyección externa».

Este proceso de formalización del Consejo Presidencial Andino ha terminado por convertirlo en el máximo órgano del Sistema Andino de Integración, creado con la función de evaluar el desarrollo y los resultados del proceso de integración. Además, examina todas las cuestiones y asuntos relativos al mismo y sus relaciones externas, además de impulsar y orientar las acciones en asuntos de interés de la sub-región. Es por ello que se parece en su evolución a su homólogo el Consejo Europeo, aunque este aun no esté tan institucionalizado como éste y no pretenda ser un órgano superior.⁹ Del Consejo Europeo tres aspectos deberían emularse: nos referimos, en primer término, a la ausencia del Secretario General de la Comunidad como miembro

⁷ Véase: Acuerdo de Cartagena, arts. 11, 13 y 14, y Secretaría General de la Comunidad Andina, *on-line* en <http://www.comunidadandina.org/quienes/consejo.htm>

⁸ Carlos Malamud: «La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte)», *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)* n° 54, de 10 de mayo de 2006, p. 2.

⁹ El Consejo Europeo está integrado por los Jefes de Estado y/o Jefes de Gobierno de los Estados miembros de las Comunidades Europeas y por el Presidente de la Comisión, mantuvo formalidad implícita desde 1974 y existencia legal a partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea en julio de 1987. Después de la frustrada suerte del Tratado Constitucional su institucionalización dentro del sistema europeo depende de la suerte del proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, que ya cuenta con el no irlandés en sus haberes.

activo del Consejo Presidencial Andino, quien en representación del órgano administrativo ejecutivo aportaría un invaluable soporte técnico en la definición de orientaciones, tal como sucede en su referente europeo que incluye al Presidente de la Comisión; en segundo lugar, a que las reuniones nuevamente se celebren dos veces al año y no se mantengan reducidas a la anualidad como sucedió con la reforma introducida por el Protocolo de Trujillo de 1996; y por último a la conveniencia de no jerarquizarlo, toda vez que esto amenaza el necesario equilibrio entre órganos e instituciones de la Comunidad.

2.2 El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), integrado por los ministros del ramo de los Estados miembros, no fue —a diferencia de lo que sucedió en las Comunidades Europeas— una institución originaria del esquema andino de integración. Esta inicial ausencia reflejó el tímido respaldo estatal a los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Cartagena, pero fue subsanándose a partir de 1973 a través de reuniones ocasionales de los Ministros de Relaciones Exteriores a las que más tarde, mediante una simple declaración conjunta, se les señaló una periodicidad anual.¹⁰

Su institucionalización se origina en el Acta de Panamá, suscrita por los Presidentes andinos el 2 de octubre de 1979. Éstos convocaron a una reunión de Plenipotenciarios con el objeto de institucionalizar el Consejo de Ministros, y así se llegó en Lima a la firma del denominado Instrumento Constitutivo del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores del Grupo Andino el 12 de noviembre de 1979. El Acuerdo de Lima, suscrito por los cancilleres, no solo reconoce la necesidad de una instancia política orientadora que armonice los diversos aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, sino que contempla la necesidad de dotar a esta institución de la posibilidad de emitir por consenso declaraciones, acuerdos, disposiciones o recomendaciones que contribuyan a la formulación de la política general y las medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos del proceso de integración.¹¹

Así, en los diecisiete años siguientes, el Consejo Andino fue consolidando un rol protagónico dentro del sistema, pese a los cuestionamientos que se le hicieron a su Instrumento constitutivo, que no fue sometido a ratificación y que entró en vigor en la fecha que dispusieron los plenipotenciarios de los estados miembros. En todo caso, finalmente fue incorporado al ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena a través del Protocolo de Trujillo de 1996, dotándolo de la capacidad de decidir en forma vinculante y correspondiéndole las siguientes funciones que prevé el art. 16 del Acuerdo de Cartagena:

¹⁰ Alberto Zelada Castedo: «La cooperación política en el Grupo Andino», en *Integración Latinoamericana* n° 83 (septiembre 1983), p. 35.

¹¹ F. Salazar Santos: «La personalidad jurídica internacional de la organización creada por el Acuerdo de Cartagena», en *Integración Latinoamericana* n° 84 (octubre 1983), p. 26.

- «a) Formular la política exterior de los Países Miembros en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
- b) Formular, ejecutar y evaluar, en coordinación con la Comisión, la política general del proceso de la integración subregional andina;
- c) Dar cumplimiento a las Directrices que le imparte el Consejo Presidencial Andino y velar por la ejecución de aquellas que estén dirigidas a los otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
- d) Suscribir Convenios y Acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación;
- e) Coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en los ámbitos de su competencia;
- f) Representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés común, dentro del marco de su competencia, de conformidad con las normas y objetivos del Acuerdo;
- g) Recomendar o adoptar las medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos del Acuerdo de Cartagena, en el ámbito de su competencia;
- h) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo y del Tratado de Montevideo de 1980;
- i) Aprobar y modificar su propio reglamento;
- j) Aprobar el Reglamento de la Secretaría General y sus modificaciones, a propuesta de la Comisión; y,
- k) Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común, en el ámbito de su competencia».

De las once competencias atribuidas al Consejo de Ministros, al menos cuatro de ellas –las contenidas en los apartados a), d) e) y f)– evidencian la función articuladora de este órgano en materia de relaciones internacionales. En efecto, no solo formula la política exterior, sino que orienta y coordina a los otros órganos del sistema en su acción externa, al tiempo que coordina la posición común de los Estados miembros en el ámbito internacional, todo ello con la posibilidad de comprometer internacionalmente a la Organización dentro de los límites que imponen sus tratados constitutivos.

A nivel interno, comparte con la Comisión la formulación, ejecución y evaluación de la política general, con base en el rumbo que fija el Consejo Presidencial a través de sus Directrices y sin perjuicio de las competencias de control de la Secretaría General, vela por el cumplimiento de los tratados constitutivos y por la ejecución de las Directrices presidenciales dirigidas a otros órganos, y para ello puede adoptar medidas y recomendaciones.

Finalmente, los tres últimos apartados hacen mención al conocimiento y resolución de asuntos de interés común y a las aprobaciones de los reglamentos del Consejo y de la Secretaría General, competencia esta última que atenta contra el equilibrio necesario entre órganos e instituciones del sistema y que solo se puede explicar como un intento de subordinación de la autonomía de la Secretaría.

Preside el Consejo Andino el Ministro de Relaciones Exteriores del país que está ejerciendo la Presidencia del Consejo Presidencial, también por el periodo de un año, y el ministerio del país que concentra ambas presidencias asume, con el apoyo de la Secretaría General, la Secretaría *pro tempore* de ambos órganos (AdC, art. 19).

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se reunirá en forma ordinaria dos veces al año, usualmente en el país que ejerce la presidencia, aunque a petición de cualquiera de sus miembros podrá reunirse también de manera extraordinaria en el lugar que se acuerde antes de su convocatoria (AdC, art. 18).

A partir del Protocolo de Trujillo, cuando se trata de asuntos de la máxima relevancia jurídica, como las propuestas de modificación del Acuerdo de Cartagena, la preparación de una reunión del Consejo Presidencial, la elección y/o remoción del Secretario General, o la evaluación de la gestión de la Secretaría o la aprobación y/o modificación de su reglamento y seguimiento del proceso de integración, el Consejo de Ministros se reunirá en forma ampliada con los representantes titulares de la Comisión por lo menos una vez al año y, a nivel de alternos, cada vez que lo considere necesario.¹²

Se trata, pues, de un órgano que fue formalizándose y ganando funciones a lo largo de veintisiete años, y cuyo crecimiento competencial denota un creciente apoyo estatal a la integración subregional, incluso más allá de lo económico y comercial, si bien también supone una intromisión en las competencias de los demás órganos del Sistema, amenazando el equilibrio del mismo.

2.3 La Comisión de la Comunidad Andina

La Comisión es otro órgano de composición intergubernamental, integrado por un representante titular y un alterno que expresan la voluntad política del Estado al que representan. Estos representantes plenipotenciarios tienen la capacidad de comprometer internacionalmente a su Estado, por estar debidamente acreditados ante la Organización y el órgano.¹³ Como señala Quindimil, se ha venido imponiendo una regla tácita entre los Estados miembros de la CAN para acreditar a los ministros de comercio como los representantes titulares de la Comisión y a los viceministros, subsecretarios o responsables de la integración como representantes alternos de la misma.¹⁴

La Comisión fue originariamente concebida como el órgano supremo del Acuerdo, y ejercía un amplio abanico de funciones de carácter político, normativo, administrativo y presupuestario, que se fueron minando con la posterior conformación del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y del Consejo Presidencial.

Así, ya muy tempranamente empezó a ver amenazada sus competencias en materia de comercio internacional, frente a las amplias funciones de política exterior

¹² Véase Gabriel Sánchez Avendaño: «Treinta años de integración andina», *Nueva Sociedad* n° 162 (julio-agosto de 1969), p. 82; Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., pp. 74-75; Acuerdo de Cartagena, art. 20 y Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, art. 7, contenido en la Decisión 407 de este órgano.

¹³ La teoría de la plenipotencia, de conformidad con la práctica internacional, se rige por lo previsto en el art. 7 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969, así no sea para adoptar, autenticar o consentir un tratado.

¹⁴ Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., p. 83.

del Consejo Andino de Ministros con quien desde su temprana aparición tiene que compartir la formulación de la política general del proceso y, a partir de la entrada en vigor del Protocolo de Trujillo, la competencia normativa. Por su parte también perdió el rol protagónico que como máximo órgano le otorgaba el Acuerdo de Cartagena, jerarquía que ahora encabeza del Consejo Presidencial.¹⁵

De esta manera se fueron redefiniendo las funciones de la Comisión, hoy previstas en el art. 22 del Acuerdo de Cartagena:

- «a) Formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones y, cuando corresponda, en coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;
- b) Adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino;
- c) Coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en el ámbito de su competencia;
- d) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo y del Tratado de Montevideo de 1980;
- e) Aprobar y modificar su propio reglamento;
- f) Aprobar, no aprobar o enmendar las propuestas que los Países Miembros, individual o colectivamente, o la Secretaría General sometan a su consideración;
- g) Mantener una vinculación permanente con los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración, con miras a propiciar la coordinación de programas y acciones encaminadas al logro de sus objetivos comunes;
- h) Representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés común, dentro del marco de su competencia, de conformidad con las normas y objetivos del Acuerdo;
- i) Aprobar los presupuestos anuales y evaluar la ejecución presupuestal de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, así como fijar la contribución de cada uno de los Países Miembros; y,
- j) Someter a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la propuesta de Reglamento de la Secretaría General».

El apartado a) prácticamente especializa las competencias de la Comisión en asuntos comerciales, convirtiéndola en el órgano rector en esta materia por encima de otras instituciones del Sistema Andino, privilegio que cobra más importancia en un proceso de integración que no ha llegado a consolidarse más allá de lo comercial. La especialización repercute en las dos competencias de los apartados c) y h) que en materia de relaciones externas tiene la Comisión, particularmente en la coordinación de posiciones conjuntas y representación de los miembros de la CAN en foros y negociaciones internacionales.¹⁶

Cabe destacar las competencias presupuestarias de la Comisión previstas en el apartado i), que pasan por la sensible labor de establecer la cuota que debe transferir

¹⁵ Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., pp. 77-84.

¹⁶ Por esto quien negocia por estos días con la Unión Europea el Acuerdo de Asociación y Cooperación es la Comisión de la Comunidad Andina.

cada Estado socio a la Organización, además de aprobar y evaluar los presupuestos de los órganos supranacionales.

La Comisión se reunirá ordinariamente tres veces por año, se prevé que en marzo, julio y noviembre, salvo que de manera expresa y por consenso se modifiquen dichas fechas. También podrá hacerlo en forma extraordinaria a instancia de su Presidente, de cualquiera de los países miembros o de la Secretaría General. Usualmente sus sesiones se celebrarán en la sede de la Secretaría General en Lima, sin perjuicio de poder llevarse a cabo también fuera de ésta.¹⁷

Deberá sesionar con la presencia de la mayoría absoluta de los países miembros, teniendo en cuenta que la asistencia a las reuniones de la Comisión será obligatoria y la no asistencia se considerará abstención.¹⁸

Con el fin de tratar asuntos de carácter sectorial, considerar normas para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los países miembros, así como para conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común, el Presidente de la Comisión, a solicitud de uno o más de los países miembros o de la Secretaría General, convocará a la Comisión para que se reúna como Comisión Ampliada (AdC, art. 25). La Comisión Ampliada se encuentra integrada por los representantes titulares de la Comisión y los Ministros –o quien haga sus veces– del sector correspondiente sobre el que versará la reunión, lo que revela el déficit de participación de las diferentes carteras ministeriales en las instituciones del Sistema Andino, a diferencia de lo que sucede en su referente europeo donde en el órgano que canaliza la participación de los Estados en la toma de decisiones y que tiene las máximas responsabilidades en materia económica y comercial que ostenta en este caso la Comisión Andina, el Consejo, es un órgano integrado por un ministro de cada Estado socio, pero abierto a múltiples formaciones, y susceptible de componerse por el ministro de la cartera respectiva del país miembro, de conformidad con el objeto sobre el que versa la respectiva reunión.¹⁹

Por tanto, la Comisión formula, ejecuta y evalúa la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones, adopta las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las directrices del Consejo Presidencial Andino, y coordina la posición conjunta de los países miembros en foros y negociaciones internacionales en el ámbito de su competencia.²⁰

De esta manera estamos frente a un órgano de composición intergubernamental, que tiene la mayor responsabilidad en materia comercial, pese a

¹⁷ Acuerdo de Cartagena, art. 24 y Reglamento de la Comisión Andina, art. 15, contenido en la Decisión 471.

¹⁸ La mayoría absoluta la determina el número entero que sigue a la fracción matemática de la mitad, tal como lo prevé el Reglamento de la Comisión Andina, art. 24, contenido en la Decisión 471.

¹⁹ Véase: Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., pp. 91-92 y Araceli Mangas Martín y Diego Liñán Nogueras: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (5ª ed.), Tecnos, Madrid, 2005, pp.155-157.

²⁰ Véase: Acuerdo de Cartagena, arts. 21, 22, 23, 24, 25 y 26, Decisión 471 de la Comisión y Secretaría General de la Comunidad Andina, on-line en <http://www.comunidadandina.org/quienes/rree.htm>

que jerárquicamente esté por debajo del Consejo Presidencial y del Consejo de Ministros con quien a su vez comparte la formulación de políticas y la toma de decisiones. A nuestro juicio las funciones del Consejo Andino de Ministros y de la Comisión deberían fusionarse en un solo órgano, integrado por un ministro de cada Estado socio del Acuerdo y abierto a múltiples formaciones, como sucede con el Consejo de la Unión.

2.4 La Secretaría General de la Comunidad Andina

De los órganos estudiados, la Secretaría General es el primero que actúa únicamente en función de los intereses de la Organización. Se trata del órgano ejecutivo de la Comunidad, que adicionalmente brindará apoyo técnico a las demás instituciones del Sistema Andino de Integración (AdC, art. 29).

En virtud del Protocolo de Trujillo, la Secretaría sucedió a la Junta, que era el órgano técnico originario del Acuerdo de Cartagena que velaba por los intereses de la Sub-región (AdC, art. 13 originario), de modo que a partir del 1 de agosto de 1997, asumió sus competencias y otras más que le fueron asignadas.²¹

A nivel de organización, la Secretaría General funcionará en forma permanente desde su sede de Lima y será desempeñada por un Secretario General que se elegirá por consenso en la formación ampliada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. El candidato a Secretario deberá ser nacional de un Estado miembro, y gozar de alta representatividad y un reconocido prestigio. Obtenido el consenso, es elegido por un periodo de cinco años renovables por una sola vez, durante los que actuará únicamente en función de los intereses de la Organización (AdC, arts. 31 y 32).

Para el desempeño de sus funciones, el Secretario General²² se apoyará en un número indeterminado de Directores Generales, aunque la práctica ha establecido que se tratará de tres. Los Directores Generales designados por el Secretario, previa consulta a los organismos nacionales de integración de los Estados miembros, desempeñarán un mandato de tres años renovables por una sola vez. Dispondrá además del personal técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones.²³

La amplia gama de competencias de la Secretaría General está regulada en el art. 30 del Acuerdo de Cartagena, y entre ellas se establecen:

²¹ La Secretaría General de la Comunidad Andina fue creada por el Protocolo de Trujillo suscrito por los presidentes andinos en marzo de 1976.

²² El art. 11° del Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina, contenido en la Decisión 409 del Consejo Andino de Ministros, confiere una amplísima lista de atribuciones al Secretario General, lo que se traduce en la dificultad de distinguir entre las atribuciones de éste con las que le corresponde a la Secretaría. Al respecto, véase Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., pp. 94 y 96.

²³ Acuerdo de Cartagena, art. 35 y Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina, art. 17, contenido en la Decisión 409 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

- «a) Velar por la aplicación de este Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;
- b) Atender los encargos del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión;
- c) Formular al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión propuestas de Decisión, de conformidad con sus respectivas competencias, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento de este Acuerdo, con la finalidad de alcanzar sus objetivos en el término más breve posible;
- d) Efectuar los estudios y proponer las medidas necesarias para la aplicación de los tratamientos especiales en favor de Bolivia y Ecuador y, en general, las concernientes a la participación de los dos países en este Acuerdo;
- e) Evaluar e informar anualmente al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión sobre los resultados de la aplicación de este Acuerdo y el logro de sus objetivos, prestando especial atención al cumplimiento del principio de distribución equitativa de los beneficios de la integración, y proponer las medidas
- f) Efectuar los estudios técnicos y las coordinaciones que le encomienden los otros órganos del Sistema Andino de Integración y otros que a su juicio sean necesarios;
- g) Mantener vínculos permanentes de trabajo con los Países Miembros, coordinando con el organismo nacional de integración que cada país señale para tal efecto;
- h) Elaborar su programa anual de labores, en el cual incluirá preferentemente los trabajos que le encomienden los otros órganos del Sistema;
- i) Promover reuniones periódicas de los organismos nacionales encargados de la formulación o ejecución de la política económica y, especialmente, de los que tengan a su cargo la planificación;
- j) Mantener vínculos de trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación con la finalidad de intensificar sus relaciones y cooperación recíproca;
- k) Llevar las actas de las reuniones ampliadas del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y las de la Comisión, y elaborar la agenda tentativa de sus reuniones, en coordinación con los presidentes de dichos órganos;
- l) Ser depositaria de las actas de las reuniones y demás documentos de los órganos del Sistema Andino de Integración y dar fe de la autenticidad de los mismos;
- m) Editar la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena;
- n) Ejercer la Secretaría de la Reunión de Representantes de las instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración; y,
- ñ) Ejercer las demás atribuciones que expresamente le confiere el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.»

De conformidad, con el citado apartado a), a la Secretaría, al igual que al Consejo Andino de Ministros y a la Comisión, le compete velar por la vigencia del ordenamiento andino, control que podrá ejercer, en su calidad de órgano supranacional, con mayor libertad al no verse expuesto a las tensiones y/o transacciones propias de la política interna de los Estados miembros.²⁴ Función precontenciosa que se le facilita mediante la tramitación de denuncias presentadas por los gobiernos y/o particulares. Al respecto, Ibáñez entre otros analistas, aboga por la

²⁴ Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., p. 99.

regulación de este procedimiento precontencioso en la Unión Europea a la manera andina.²⁵

En el marco de las relaciones interinstitucionales con los demás órganos del Sistema, la Secretaría General atiende encargos, realiza trabajos, brinda apoyos, elabora agendas, lleva y deposita actas y edita la Gaceta Oficial, como se prevé en los apartados b), h), k), l), m), n) y ñ). Su propio Reglamento amplía estas competencias interinstitucionales permitiendo su participación con derecho a voz, en las reuniones simples y ampliadas del consejo Andino de Ministros y de la Comisión, salvo en las que tengan carácter privado.²⁶

Por su parte, y en virtud de lo previsto en el apartado c), goza de la facultad de iniciativa normativa que comparte con los países miembros, quienes obtuvieron esta facultad a partir del Protocolo de Quito de 1987. Está facultada para formular propuestas de Decisión al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del citado Consejo, para facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena. Además de las propuestas expide entre otros actos propios, laudos arbitrales y resoluciones, incluso algunas de estas últimas desarrollan previsiones del Acuerdo de Cartagena.

Como órgano ejecutivo de marcado carácter técnico, efectúa estudios, propone medidas, evalúa y promueve reuniones en los términos de los apartados d), e), f), g) e i). Adicionalmente, de conformidad con su Reglamento administra la aplicación del arancel externo común.²⁷

En materia exterior, mantiene vínculos de trabajo, relaciones y cooperación que muchas veces ha cristalizado en acuerdos internacionales que van más allá de la órbita regional que prevé el apartado j) gracias al Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina.²⁸ Sin embargo, como advierte el ya fallecido ex presidente del Tribunal Andino de Justicia, Roberto Salazar Manrique, la Secretaría General, pese a ser el órgano ejecutivo apenas se le confiere la representación jurídica de sí misma pero no de la Comunidad como un todo.²⁹

En desarrollo de su función de administrar el proceso de la integración subregional, resuelve asuntos sometidos a su consideración, vela por el cumplimiento de las obligaciones comunitarias y mantiene vínculos permanentes con los países miembros, y de trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación.³⁰

²⁵ Isaac Ibáñez García: «El procedimiento precontencioso para el control de la aplicación del Derecho comunitario», *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia* n° 248 (2007), pp. 3-46.

²⁶ Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina, art. 3°, literal l), contenido en la Decisión 409 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

²⁷ *Ibidem*, literal g).

²⁸ *Ibidem*, literal j).

²⁹ Roberto Salazar Manrique: «Supranacionalidad, personalidad jurídica de la Comunidad Andina y el “Treaty Making Power” a la luz de las reformas institucionales», en Edgar Moncayo Jiménez: *Las Relaciones externas de la Comunidad Andina. Entre la globalización y el regionalismo abierto*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 1999, p. 69.

³⁰ Véase: Acuerdo de Cartagena, arts. 29 al 39, Decisión, 409 del Consejo y Secretaría General de la Comunidad Andina, *on-line* en <http://www.comunidadandina.org/quienes/secretaria.htm>

Recapitulando, la Secretaría General es un órgano supranacional de carácter ejecutivo-administrativo, con marcadas competencias técnicas y de control, que cuenta además con iniciativa y capacidad normativa y que se expresará mediante Resoluciones para el cumplimiento de sus funciones.³¹ Salvo esta última, nos parece estar frente a un órgano harto similar a la Comisión Europea, que en el marco institucional de la Unión Europea también actúa en función de los intereses de la Organización, pero que por cierto, siempre está invitado a las reuniones del Consejo independientemente del carácter privado que estas tengan.³²

2.5 El Parlamento Andino

A finales de los años setenta, un considerable número de reuniones de Presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino, intentó definir las líneas de lo que sería su cooperación política y en ese contexto –como ya mencionamos–, se institucionalizó el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y se suscribió el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino.³³

El Parlamento solo llegó a ser órgano principal de la Organización en 1987,³⁴ cuando en virtud del Acta de Trujillo y el Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena se constituyó como el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración.³⁵ Desde 1997 cuenta con una regulación de las elecciones directas y universales de sus representantes,³⁶ lo que le ha ayudado a trascender tanto en sus objetivos como en sus valores el ámbito geográfico subregional, toda vez que se fundamenta en los principios del Parlamento Latinoamericano y se identifica con el ejercicio efectivo de la democracia.³⁷

El Parlamento Andino, con sede en Bogotá, está integrado por parlamentarios andinos elegidos por votación directa, universal y secreta en Ecuador y Perú, y por

³¹ Para el cumplimiento de sus funciones la Secretaría General se expresará mediante Resoluciones, las cuales forman parte del ordenamiento jurídico andino, de acuerdo con el literal d) del art. I del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

³² Las deliberaciones del Consejo de la Unión Europea estarán amparadas por el secreto profesional. Véase Decisión del Consejo, de 22 de marzo de 2004, por la que se aprueba su Reglamento interno (2004/338/CE,Euratom) en página Web del Parlamento Europeo, http://www.europarl.europa.eu/transl_es/plataforma/pagina/maletin/juril/consejo/consejo.htm

³³ Véase Alberto Zelada Castedo: «La cooperación política en el Grupo Andino», cit, pp. 31-34 y Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito en La Paz, el 25 de octubre de 1979 y en vigor desde el 17 de enero de 1984.

³⁴ Protocolo de Quito de 1987.

³⁵ Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito en Sucre el 23 de abril de 1997.

³⁶ Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, suscrito en Sucre el 23 de abril de 1997.

³⁷ Véase el Preámbulo del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito en La Paz, el 25 de octubre de 1979 y en vigor desde el 17 de enero de 1984 y Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., p. 112.

representantes de los Congresos Nacionales de Bolivia y Colombia, ³⁸ a la espera de que en un futuro próximo también en estos países sus parlamentarios sean elegidos directamente. ³⁹

Corresponden cinco escaños a cada Estado miembro, y junto a cada parlamentario se elige a dos suplentes que le sustituirán, en su orden, en caso de ausencia temporal o definitiva. ⁴⁰ Los representantes serán elegidos por un periodo de dos años y podrán ser reelegidos. ⁴¹

La organización del parlamento consta de un Presidente, ⁴² los Vicepresidentes que establezca su reglamento ⁴³ y un Secretario *pro tempore*. El Presidente y los Vicepresidentes serán elegidos de entre sus miembros por un periodo de un año y éstos, junto al Secretario, integran la denominada Comisión de la Mesa. ⁴⁴

Su funcionamiento se articula en torno a su sede en Bogotá y cuenta con oficinas nacionales en cada uno de los Estados miembros. La Oficina Central está adscrita a la Comisión de la Mesa y es administrada por un Secretario General Ejecutivo. ⁴⁵

El Parlamento Andino se pronunciará mediante recomendaciones y decisiones que se adoptaran por la mayoría simple de un quórum mínimo de la mitad más uno de sus miembros. ⁴⁶

De conformidad con el art. 43 del Acuerdo de Cartagena, son atribuciones del Parlamento:

³⁸ La Corte Constitucional de Colombia declaró en 2007 que el Proyecto de Ley Estatutaria n° 34 de 2005 Senado y 207 de 2005 Cámara «por la cual se desarrolla el art. 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos» es exequible, dando viabilidad a que en el «2010 Colombia elija por primera vez por votación directa, universal y secreta a sus representantes en el Parlamento Andino». Sentencia C-502/2007.

³⁹ Secretaría General de la Comunidad: *La Comunidad Andina: Una apuesta por nuestro futuro*, Gráfica Santa Fe, Lima, 2006. p. 13.

⁴⁰ Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, art. 7 y Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, art. 3.

⁴¹ Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, art. 6.

⁴² Según el art. 27 del Reglamento General del Parlamento Andino, el Presidente del Parlamento –entre otras funciones–, lo representa jurídicamente y nombra las Comisiones.

⁴³ Atendiendo el criterio de distribución geográfica equitativa, se establecieron cuatro Vicepresidentes que serán escogidos entre los representantes de nacionalidad diferente a la del Presidente. Con la salida de Venezuela de la Comunidad, seguramente el Reglamento ajustará el número de vicepresidencias a tres.

⁴⁴ La Comisión de la Mesa es el órgano encargado de velar por el ordenado y eficaz funcionamiento del Parlamento. Reglamento General del Parlamento Andino, art. 31.

⁴⁵ El Secretario General Ejecutivo tiene rango de Jefe de Misión Diplomática y ejerce su cargo por dos años con posibilidad de reelección. Véase el Reglamento General del Parlamento Andino, arts. 43 y 45.

⁴⁶ Reglamento General del Parlamento Andino, art. 75 y Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, art. 14.

- «a) Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana;
- b) Examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema;
- c) Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros;
- d) Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema;
- e) Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;
- f) Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y,
Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países.»

Estamos, frente a un órgano principal del Sistema Andino de Integración que exclusivamente tiene competencias consultivas, propositivas y deliberativas.

En materia consultiva, y de conformidad con lo previsto en los apartados a), b), f) y g), promueve y promociona la integración, examina la marcha y el cumplimiento de los objetivos previstos, suscita la armonización de las legislaciones de los socios y mantiene lazos de cooperación con los parlamentos de los Estados miembros, de terceros países y de otras organizaciones intergubernamentales.⁴⁷

En lo propositivo, y según los apartados c), d) y e), hace recomendaciones en los proyectos de presupuesto operativo de los órganos e instituciones, sugiere acciones y/o decisiones que mantengan los objetivos programáticos y comparte con la Secretaría General y los Estados miembros la posibilidad de generar iniciativas legislativas.

Por último, a nivel deliberativo, aunque examina, debate y discute, en el marco de sus competencias, todo lo relativo a la integración latinoamericana, se ha limitado a emitir recomendaciones y declaraciones de carácter político, social y cultural.

Curiosamente, el Parlamento Andino, que representa a los pueblos de la Comunidad (AdC, art. 42) y que goza de una considerable legitimidad democrática, no tiene competencias legislativas ni competencias de control sobre el presupuesto o sobre los otros órganos principales del Sistema, como sucede, aunque sea de manera limitada, con su homólogo europeo. Esto no solo no contribuye en nada a la democratización, sino que mantiene a los beneficiarios y

⁴⁷ Sus amplias competencias en materia de cooperación y relaciones, se ven facilitadas gracias a que el Parlamento Andino cuenta con personalidad jurídica internacional y capacidad para ejercerla. Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, art. 9°.

responsables de la ejecución del proceso (actores sociales, empresarios y trabajadores) a una gran distancia de las decisiones.

Como diría Lorena Rincón, el fortalecimiento del Parlamento Andino es un paso decisivo en la búsqueda de comprometer el apoyo político de los representantes gubernamentales y legislativos de los países miembros con el proceso de integración, así como para impulsar la participación ciudadana en el mismo, propiciando nuevos modelos de concertación que vinculen a los grupos sociales en la tarea de constituirse en actores de dicho proceso para agilizar su profundización y su éxito.⁴⁸

3. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS PRINCIPALES

Si bien el Consejo Presidencial, como órgano máximo del sistema, es el encargado de emitir directrices en los distintos ámbitos de la integración, las mismas deben ser instrumentadas por los diferentes órganos e instituciones del sistema, siguiendo la distribución de competencias y mecanismos establecidos en los respectivos tratados constitutivos y reglamentos. Sin embargo, las competencias decisorias de carácter legislativo y ejecutivo están básicamente radicadas en el Consejo de Ministros, la Comisión y la Secretaría.⁴⁹

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de conformidad con el art. 17 del Acuerdo de Cartagena, expresa su voluntad mediante Declaraciones y Decisiones que son adoptadas por consenso. Las Decisiones forman parte del ordenamiento jurídico andino.

Por su parte, en forma más exhaustiva, el Reglamento del Consejo Andino de Ministros, refiriéndose a sus expresiones de voluntad, intenta precisar que las Declaraciones son manifestaciones de voluntad de carácter no vinculante y que las Decisiones son normas jurídicas que se rigen por lo establecido en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia en el Acuerdo de Cartagena.⁵⁰

Sin embargo, la diferenciación entre Declaración como manifestación de voluntad, y Decisión como norma jurídica, es inocua, pues ambas son expresiones de voluntad del órgano tal como lo establecen los arts. 17 del Acuerdo de Cartagena y 12 del Reglamento del Consejo de Ministros, y como tales son normas jurídicas. Esta desafortunada redacción pretendía precisar –en palabras, que compartimos, de Quindimil– que las «Declaraciones que contendrían, mas bien, orientaciones de carácter político u orientativo, asimilándose a las recomendaciones y dictámenes en el

⁴⁸ Lorena Beatriz Rincón Eizaga: «Democracia e integración: Especial referencia a la Comunidad Andina», *Cuestiones Políticas* Vol. 0, n° 30 (junio 2003), pp. 91-103.

⁴⁹ Eric Tremolada: *El Derecho andino en Colombia*, Universidad Externado de Colombia (Colección Pretextos n° 31), Bogotá, 2006, pp. 25-28.

⁵⁰ Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, artículo 12°, contenido en la Decisión 407 de este órgano.

ámbito de la UE» son normas jurídicas sin contenido obligatorio, a diferencia de las también normas denominadas Decisiones, que sí son vinculantes.⁵¹

En todo caso, tanto las Decisiones como las Declaraciones son herramientas del Consejo Andino de Ministros para ejecutar sus funciones, si bien solo las Decisiones obligan a los países miembros desde el momento de su adopción, siendo directamente aplicables a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo.⁵² Las Decisiones llegan a imponer obligaciones de hacer y no hacer a los Estados socios de la integración para asegurar su cumplimiento.

La Comisión, originariamente el único órgano normativo del Sistema Andino de Integración, comparte su capacidad legislativa con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y eventualmente con la Secretaría General.

La competencia normativa de la Comisión, en los términos que establece el Acuerdo de Cartagena y su Reglamento, rodea en forma exclusiva los temas comerciales y de inversión,⁵³ y de manera compartida con el Consejo Andino de Ministros, las relaciones externas (AdC arts. 16, literales a, d, e y f y 22, literales c y h).

A diferencia de lo que ocurre con las decisiones del Consejo de Ministros, que adopta sus Decisiones por consenso, la Comisión adopta las suyas con el voto favorable de la mayoría absoluta de los países miembros, salvo las excepciones previstas en el Acuerdo de Cartagena,⁵⁴ obligando a estos Estados desde el momento de su adopción, y siendo directamente aplicables a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo.⁵⁵

Tenemos, entonces, dos tipos de Decisión jurídicamente obligatorias que provienen de dos órganos distintos, que en virtud de la especialidad de la Comisión en materia de comercio e inversiones y de la necesaria comunicación que exige el Acuerdo de Cartagena, aparentemente evitaría la aprobación de normas reiterativas o contradictorias. Efectivamente, el literal b) del art 16 AdC reza que le corresponde al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores «formular, ejecutar y evaluar, *en coordinación con la Comisión*, la política general del proceso de la integración subregional andina» (la cursiva es nuestra); mientras que el literal a) del art. 22 del mismo Tratado señala que le compete a la Comisión «formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones y, cuando corresponda, *en coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*» (la cursiva es nuestra).

Sin embargo, no pocos autores coinciden en señalar, con razón, que la relación entre las Decisiones que emanan del Consejo de Ministros y de la Comisión no es clara y podría llegar a ser conflictiva, por el déficit de claridad del Acuerdo de

⁵¹ Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., p. 185.

⁵² Protocolo de Cochabamba Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, arts. 2 y 3.

⁵³ Acuerdo de Cartagena, art. 22, literal a) y Reglamento de la Comisión Andina, art. 11, literal a) contenido en la Decisión 471.

⁵⁴ Acuerdo de Cartagena, art. 26 y Decisión 471 de la Comisión, arts. 24 y ss.

⁵⁵ Protocolo de Cochabamba Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, arts. 2 y 3.

Cartagena al definir las competencias de estos dos órganos. A este respecto conviene señalar que la práctica ha desvirtuado esta hipótesis, toda vez que hasta la fecha el Tribunal Andino no ha conocido ningún conflicto de competencias entre el Consejo de Ministros y la Comisión.⁵⁶

La Secretaría General de la Comunidad Andina, al velar por la aplicación del Acuerdo de Cartagena y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad, se expresará mediante Resoluciones, que formarán parte de su ordenamiento. Así, la capacidad normativa de la Secretaría deriva del literal a) art. 30 del Acuerdo de Cartagena y del literal d) del art. I del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia.

En este sentido, el Tribunal de Justicia, en sentencia del 26 de febrero de 1998, dentro de la acción de nulidad interpuesta por la República de Venezuela contra las Resoluciones 397, 398 y 438 del Dictamen de incumplimiento 11-96 de la Junta, expresó:

«A la Junta del Acuerdo de Cartagena [hoy Secretaría General], según consagraba el literal a) del artículo 15 del Tratado original, le correspondía y le corresponde actualmente de conformidad con el artículo 30 del literal a) del Protocolo de Trujillo, “velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de *las Decisiones de la Comisión y de sus propias Resoluciones*” [la cursiva es nuestra]. Tales facultades le permiten disfrutar de un poder normativo propio que puede dar lugar a la creación de derecho secundario, de igual jerarquía que el generado por la Comisión.»⁵⁷

Es decir, el Tribunal con base en las facultades citadas no solo reconoce la capacidad normativa de la Secretaría General, sino que en algunos casos, la eleva al mismo nivel que las Decisiones del Consejo Andino de Ministros y de la Comisión. Conviene aclarar que el Tribunal, al citar las facultades previstas en el literal a) del Acuerdo de Cartagena, pese a hacer la referencia al Protocolo de Trujillo, cita con una imprecisión parcial el mismo, que intentamos resaltar con la cursiva añadida en el párrafo precedente. La transcripción correcta sería «Velar por la aplicación de este Acuerdo y por el cumplimiento de *las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina*» (AdC, art. 30, literal a; la cursiva es nuestra). En todo caso, aunque el error aparentemente limitaría la potestad de la Secretaría de velar por el cumplimiento de normas distintas a las Decisiones de la Comisión y sus propias Resoluciones, no cambia el fondo de la interpretación del Tribunal respecto al poder normativo de la Secretaría General, que en algunos casos estaría al mismo nivel de las Decisiones, sean estas de la Comisión o del Consejo Andino de Ministros.

Esta línea argumental y especialmente la asimilación de las Resoluciones de la Secretaría a las Decisiones del Consejo de Ministros y de la Comisión, ha sido reafirmada en dos sentencias posteriores, primero la del 2 de febrero de 2000, cuando se tramitaba la acción de nulidad interpuesta por New Yorker S.A. en contra de las Resoluciones 171 y 210 del 17 de diciembre de 1998 y 31 de marzo de 1999 expedidas por la Secretaría General y, después la del 28 de septiembre de 2001, en la acción de

⁵⁶ Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., pp. 188 y 189.

⁵⁷ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 01-AN-97.

incumplimiento interpuesta por la Secretaría General contra la República del Perú alegando incumplimiento de los arts. 4 del Tratado de Creación del Tribunal, 16 de la Decisión 344 de la Comisión y Resolución 406 de la Secretaría. En ambas decisiones el Tribunal reitera su tesis y afirma que:

«La Secretaría General de la Comunidad Andina cumple, según los Tratados Fundacionales, a más de su papel de órgano ejecutivo de ésta, otras funciones dirigidas a desarrollar el proceso integracionista [...] En ejercicio de tales funciones la Secretaría General expide actos jurídicos de distinta naturaleza y alcance, que generalmente plasma en Resoluciones. Algunos de ellos, por desarrollar en primer grado los Tratados Fundacionales, como sucede, por ejemplo, con los que derivan de la aplicación de los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena, tienen similares características a los instrumentos legislativos (Decisiones)». ⁵⁸

Pero no todos los actos de la Secretaría General son de naturaleza legislativa, derivados de los arts. 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena, ⁵⁹ ni están al mismo nivel de las Decisiones del Consejo Andino de Ministros o de la Comisión. Al contrario, la mayoría de ellos son actos de naturaleza administrativa, actos de operación, sean destinados a instaurar acciones judiciales ante el Tribunal de Justicia o que obedezcan al deber de emitir dictámenes respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Países Miembros, de esta manera lo precisan las dos sentencias del Tribunal citadas en el párrafo precedente cuando se refieren a la naturaleza y alcance de los actos de la Secretaría General:

«otros, en cambio, reflejan la manifestación de voluntad del organismo respecto de la ejecución o la operación de alguno de los asuntos relacionados con la administración y otros, en fin, están destinados a colaborar con el Tribunal de Justicia en la tarea de aplicación del derecho comunitario, como son los relacionados con la capacidad para instaurar acciones judiciales ante él o con el deber de emitir dictámenes respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Países Miembros.» ⁶⁰

Así, en función de los fines que la resolución persigue, tendremos que los actos normativos de la Secretaría General, serán de naturaleza legislativa, al mismo nivel jerárquico de las Decisiones del Consejo Andino de Ministros y de la Comisión, cuando éstas son fruto del ejercicio de las funciones derivadas del ordenamiento primario, y en caso contrario estaremos frente a actos de naturaleza administrativa.

Por su parte, la Secretaría General de la Comunidad Andina, en virtud de una delegación del Consejo Andino de Ministros o de la Comisión, puede reglamentar o ejecutar Decisiones, mediante Resoluciones que serán jerárquicamente inferiores al acto de delegación. En este sentido, el Tribunal de Justicia, en la citada sentencia del 26 de febrero de 1998, dentro de la acción de nulidad interpuesta por la República de

⁵⁸ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencias 24-AN-99 y 89-AI-00.

⁵⁹ Los arts. 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena, dentro del Programa de Liberación, definen, por un lado los conceptos de gravamen y restricción y por el otro otorgan la facultad a la Secretaría General de determinar de oficio o a petición de parte si una medida adoptada unilateralmente por un país miembro constituye uno de estos.

⁶⁰ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencias 24-AN-99 y 89-AI-00.

Venezuela contra las Resoluciones 397, 398 y 438 el Dictamen de incumplimiento 11-96 de la Junta, expresó:

«Otra competencia distinta de la Junta (hoy Secretaría General) es la de reglamentar o ejecutar las Decisiones de la Comisión; en este supuesto obviamente la jerarquía legal de las Resoluciones de la Junta es inferior y está supeditada a la de la Comisión.»⁶¹

En consecuencia, la calificación normativa de las Resoluciones y Decisiones dependerá de su alcance y contenido material: en principio las Resoluciones vendrían a ser actos motivados de aplicación de normas y las Decisiones implicarían un desarrollo normativo del Derecho originario contenido en los tratados constitutivos. Por esto último, las Resoluciones que desarrollan Derecho originario o las que lo hacen por delegación del Consejo de Ministros o de la Comisión merecen la misma calificación jurídica que corresponde a las Decisiones.⁶²

4. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA

El órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina es el Tribunal de Justicia, integrado por un magistrado representante de cada uno de los países miembros, con competencia en todo el territorio que conforman los Estados socios del proceso andino de integración, y con sede permanente en la ciudad de Quito.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina es un órgano principal del Sistema Andino de Integración de carácter supranacional y comunitario, instituido con el fin de declarar el Derecho andino y asegurar su aplicación e interpretación uniforme en todos los países miembros. En el ejercicio de sus funciones actuará salvaguardando los intereses comunitarios y los derechos que poseen los Estados socios en el ordenamiento andino.⁶³

Al Tribunal, entre otras funciones, y de conformidad con el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y su Estatuto, contenido en la Decisión 500 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, ejercerá el control de la legalidad comunitaria, el control del cumplimiento y el control de la aplicación uniforme del Derecho andino.

El Tribunal controla la legalidad comunitaria, según de donde proceda la vulneración: si se trata de conductas activas lo hará mediante la acción de nulidad⁶⁴ y

⁶¹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 01-AN-97. El paréntesis es añadido.

⁶² Véase al respecto las argumentaciones de Quindimil López, Castro Bernieri, Hayes Michel y Sáchica en Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., pp. 204 y 205.

⁶³ Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, art. 4º, contenido en la Decisión 500 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

⁶⁴ Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, arts. 17 al 22 y Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, arts. 101 al 106, contenido en la Decisión 500 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

si estamos frente a conductas pasivas de los de los órganos comunitarios, lo ejercerá por medio del recurso por omisión.⁶⁵

Cuando se trata de infracciones del Derecho comunitario cometidas por los Estados miembros, ejercerá el control de cumplimiento del Derecho andino, mediante la acción de incumplimiento, incoada a instancias de uno o más Estados miembros, luego de surtirse el trámite pre-contencioso o administrativo ante la Secretaría General.⁶⁶

La progresiva legitimidad activa de los particulares en cada uno de los recursos citados, que no es tan amplia en el ordenamiento europeo, permite garantizar la protección de sus derechos e intereses derivados del Derecho andino.

El Tribunal de Justicia garantiza la aplicación uniforme del Derecho andino con el procedimiento de interpretación prejudicial, cuando a solicitud de los jueces nacionales, interpreta las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad, asegurando la aplicación uniforme de éstas en el territorio de los países miembros, gracias a la cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales.⁶⁷

El Protocolo de Cochabamba Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, aprobado en mayo de 1996 y que entró en vigor en agosto de 1999, asignó al Tribunal de Justicia otras competencias, entre ellas el citado recurso por omisión o inactividad, la función arbitral y la de jurisdicción laboral.

En desarrollo de su nueva función arbitral,⁶⁸ el Tribunal extenderá su competencia a los conflictos de Derecho privado que tengan fundamento en el ordenamiento andino y en virtud de su jurisdicción laboral,⁶⁹ conocerá de los asuntos que se susciten entre los órganos e instituciones del sistema y el personal a su servicio.

Su nuevo Estatuto, que actualiza y precisa los procedimientos que se desarrollan ante ese Tribunal, fue aprobado el 22 de junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.⁷⁰

Podemos concluir, de acuerdo con Quindimil, que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, «es un órgano judicial con jurisdicción obligatoria y exclusiva que desarrolla su labor en el marco de una comunidad de Derecho» que dispone de los

⁶⁵ Protocolo de Cochabamba Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, art. 37 y Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, arts. 129 a 134, contenido en la Decisión 500 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

⁶⁶ Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, arts. 23 al 31 y Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, arts. 107 al 111, contenido en la Decisión 500 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

⁶⁷ Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, arts. 32 al 36 y Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, arts. 121 a 128, contenido en la Decisión 500 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

⁶⁸ Protocolo de Cochabamba..., arts. 38 y 39.

⁶⁹ Protocolo de Cochabamba..., art. 49 y Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, arts. 135 a 139, contenido en la Decisión 500 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores..

⁷⁰ Véase: Acuerdo de Cartagena, arts. 40 y 41, Decisión 500 del Consejo y Secretaría General de la Comunidad Andina, *on-line* en <http://www.comunidadandina.org/quienes/tribunal.htm>

instrumentos necesarios para desarrollar su misión y que encabeza un sistema judicial formalmente muy avanzado, aunque con respecto a su referente europeo, no ejerza una competencia consultiva que le permita emitir dictámenes sobre cualquier aspecto jurídico, a solicitud de los Estados miembros y/o de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.⁷¹

5. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DE SEGUNDO NIVEL Y SU INCIDENCIA EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES

5.1 Los órganos consultivos

Originariamente, como instituciones de consulta y apoyo de los órganos principales, el Acuerdo de Cartagena contemplaba un Comité Consultivo y un Comité Asesor Económico y Social, que permitía la participación directa de los empresarios y trabajadores de los Estados miembros en el proceso de integración. En 1983, mediante las Decisiones 175 y 176 de la Comisión, este Comité Asesor fue sucedido por dos órganos que representan de forma especializada los intereses de los empresarios y trabajadores, naciendo así el Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA) y el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA).⁷²

En estos órganos participan los sectores empresarial y laboral, garantizando la representación de los respectivos sectores sociales nacionales, y contando con capacidades intergubernamentales. El esquema institucional está provisto de un conjunto de instituciones complementarias en materias económicas, sociales y culturales que cumplen funciones en estas áreas, las cuales fácilmente podrían organizarse en subsistemas.

El primero de éstos, el Consejo Consultivo Empresarial Andino, es una institución consultiva del Sistema Andino de Integración que está integrada por cuatro delegados elegidos entre los directivos del más alto nivel de las organizaciones empresariales representativas de cada uno de los países miembros, al objeto de lograr una mayor participación del sector empresarial en la construcción del proceso de integración tendiente a conformar el mercado común. Se expresa por medio de opiniones dirigidas al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la CAN, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional que sean de su interés.⁷³

La otra institución consultiva del Sistema Andino de Integración, es el Consejo Consultivo Laboral Andino, conformado por delegados del más alto nivel, elegidos

⁷¹ Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., pp. 106-109.

⁷² Véase: Decisiones de la Comisión 175 y 176 del 28 de enero de 1983 y 441 y 442 del 26 de julio de 1998 que en la actualidad regulan el CCEA y el CCLA.

⁷³ Véase: Acuerdo de Cartagena, art. 44º; las decisiones 442 y 464 de la Comisión y Secretaría General Comunidad Andina, on-line en <http://www.comunidadandina.org/quienes/empresarial1.htm>

directamente por las organizaciones representativas del sector laboral de cada uno de los países miembros. Este Consejo de carácter laboral, al igual que el CCEA emite la opinión de los trabajadores ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional que son de interés para el sector laboral.⁷⁴

Adicionalmente tanto el CCEA como el CCLA podrán ser convocados por los países miembros a las reuniones de los grupos de trabajo y de expertos gubernamentales vinculados a la elaboración de proyectos de Decisión que estén relacionados con sus respectivos ámbitos sectoriales. Y podrán participar con derecho a voz en las reuniones de la Comisión y el Consejo Andino de Ministros.⁷⁵

Estamos pues ante dos instituciones que tienen un rol destacado en la toma decisiones y que solo le envidiarían al Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas las eventualidades en que se les consulta obligatoriamente por previsión en los Tratados Constitutivos.⁷⁶

5.2 Las instituciones financieras

La Declaración de Bogotá de 1966, suscrita por los presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y los representantes de Ecuador y Perú, no solo es uno de los cimientos de la actual Comunidad Andina, sino que esboza la aspiración de crear un organismo financiero que impulse y fomente la integración de la sub-región.

La Declaración de Bogotá aprobó un programa de acción inmediata para los países andinos, que contempló la aplicación de medidas de integración económica y la coordinación de las políticas de los países participantes en materia comercial, industrial, financiera y en servicios de cooperación técnica. Para ello se nombró una Comisión Mixta y se propuso la creación de una Corporación de Fomento. En el 1967, la Comisión Mixta señaló las bases de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el 7 de febrero de 1968 los gobiernos de los países de la Declaración de Bogotá y Bolivia, suscribieron en Bogotá su Convenio Constitutivo, concibiendo a la entidad como un banco múltiple y agencia de promoción del desarrollo y de la integración andina. Dos años más tarde, el 8 de junio de 1970, la Corporación Andina de Fomento inició formalmente sus operaciones, fijándose su sede en Caracas.

⁷⁴ Véase: Acuerdo de Cartagena, art. 44º; las decisiones 441, 464 y 494 de la Comisión y Secretaría General de la Comunidad Andina, *on-line* en <http://www.comunidadandina.org/quienes/empresarial1.htm>

⁷⁵ Acuerdo de Cartagena, art. 44 y Decisiones 441 y 442 de la Comisión, literales b) y c) del art. 3 común.

⁷⁶ El Comité Económico y Social de la Unión Europea representa a diferentes categorías de la vida económica y social; esto es: empresarios, trabajadores, agricultores, transportistas, comerciantes, artesanos, profesiones liberales, consumidores y las actividades que tengan un interés general. Véase Araceli Mangas Martín y Diego Liñán Noguera: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, cit., p. 284.

La CAF, que ha actuado con la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios generados en el entorno regional y mundial, alineando continuamente su gestión interna con el crecimiento de sus negocios, ya no solo es considerada como el brazo financiero de la Comunidad Andina, sino que apoya la integración y el desarrollo sostenible de todos sus accionistas, mediante la movilización de recursos para la prestación de servicios financieros múltiples. Sus accionistas son los Estados miembros de la Comunidad Andina –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– y los Estados de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela y España, además de quince bancos privados de la región andina.⁷⁷

Con respecto a sus funciones también constataremos que sus operaciones trascendieron las actividades relacionadas con la integración y el crecimiento económico, y hoy comprenden «transferencia de conocimientos y tecnología, la competitividad, la gobernabilidad, la democracia, la reafirmación de valores éticos, la modernización estatal, la descentralización, el fortalecimiento de los sistemas financieros y la privatización».⁷⁸

Se trata pues de una sólida institución financiera que ha trascendido ampliamente el objetivo inicial de apoyo a la integración andina, abarcando un radio de acción más allá de los Estados miembros de la Comunidad, que está a la altura de cualquier institución financiera internacional y que cumple un rol destacado dentro de los esquemas de integración de América Latina y el Caribe, como a su vez lo hace su homólogo el Banco Europeo de Inversión dentro y fuera del territorio comunitario.⁷⁹

El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) es también una institución financiera, cuyo fin es contribuir a cubrir los compromisos financieros internacionales adquiridos por los países miembros. Nace como una extensión del Fondo Andino de Reservas (FAR), institución financiera creada en noviembre de 1976 en el contexto del Acuerdo de Cartagena, cuyo Convenio Constitutivo fue modificado para permitir la adhesión de terceros países. El nuevo Tratado fue suscrito en Lima el 10 de junio de 1988 y entró en vigencia el 12 de marzo de 1991.

El FLAR, es una institución financiera constituida por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, que tiene como objetivo acudir en apoyo de las balanzas de pago de los países miembros, otorgando créditos o garantizando préstamos a terceros. Así mismo, contribuye a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de los países, y mejora las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por las naciones andinas.⁸⁰

⁷⁷ La Corporación Andina de Fomento (CAF) proporciona una breve historia *on-line* en <http://www.caf.com> y Secretaría General de la Comunidad Andina <http://www.comunidadandina.org/quienes/caf.htm>

⁷⁸ Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., p. 126.

⁷⁹ Araceli Mangas Martín y Diego Liñán Noguera: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, cit., pp. 291-292.

⁸⁰ Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), *on-line* en <http://www.flar.net> y Secretaría General de la Comunidad Andina, *on-line* en <http://www.comunidadandina.org/quienes/fondo.htm>

Así, como sucede con la CAF, el FLAR trascienden la realidad andina, constituyéndose en la institución que contribuye a la armonización de las políticas monetarias, cambiarias y financieras de los países latinoamericanos.

5.3 Las instituciones sociales

Con el propósito de complementar los esfuerzos integradores de los países miembros, en ámbitos específicos se crearon los Convenios Sociales. Estos convenios son instituciones intergubernamentales que fueron creadas para complementar estos esfuerzos integradores, especialmente en el sector económico y comercial con acciones en otros campos.

Así, la VI reunión del Consejo Interamericano Cultural con la participación de los ministros de Educación de Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela y los jefes de las delegaciones de Ecuador y Perú, estableció la conveniencia de aunar sus esfuerzos para dar mayor fluidez y celeridad a las obras comunes en educación, ciencia, tecnología y cultura en general; esfuerzo que se cristalizó el 31 de enero de 1970 con la suscripción del Convenio Social «Andrés Bello», que entro en vigor el 24 de noviembre del mismo año.

El Convenio Andrés Bello (CAB), se vio fortalecido con el ingreso de Panamá en 1980 y España en 1982, país este último que promovió la modificación del Tratado inicial para adecuarlo al contexto mundial, con el fin de ampliar y fortalecer el proceso dinámico de la integración, apoyar el desarrollo y mejorar el bienestar material y espiritual de los pueblos. Así, el Tratado fue modificado en Madrid en noviembre de 1990 siendo hoy un instrumento ratificado por todos sus 11 miembros «con el propósito de lograr una efectiva integración de sus pueblos». ⁸¹ Con posterioridad, las adhesiones de Cuba en 1998, Paraguay en el 2001 y México en el 2004, fortalecieron su misión integradora en toda la región latinoamericana, abriendo un inmenso abanico de posibilidades al conocimiento de la cultura, la educación y la ciencia y la tecnología. ⁸²

Si bien el CAB, con sede en Bogotá, ya no integra la estructura institucional de la CAN, coordina y desarrolla actividades de interés común con la Secretaría General, de conformidad con un Acuerdo de Cooperación suscrito el 2 de septiembre de 1998 y brinda apoyo técnico al Consejo Andino de Ministros de Educación y a los responsables de políticas culturales dentro de su ámbito de acción, esto es, la educación, la cultura y la ciencia y tecnología. ⁸³

La estructura institucional del CAB está regida por la Reunión de Ministros que formula la política general de ejecución del Convenio, siendo toda una instancia

⁸¹ Convenio Andrés Bello, Preámbulo.

⁸² Página Web del Convenio Andrés Bello: «Perfil institucional», *on-line* en <http://www.cab.int.co/cab8/index.php>

⁸³ Secretaría General de la Comunidad Andina. <http://www.comunidadandina.org/quienes/convenios.htm>

intergubernamental de cooperación que con capacidad normativa articula y ejecuta sus objetivos en beneficio de la integración regional.⁸⁴

Los Estados que gestaron el Convenio Andrés Bello, esta vez a través de la Primera Reunión de Ministros de Salud del área andina, suscribieron en Lima el 18 de diciembre de 1971 el Convenio «Hipólito Unanue» (CHU), tratado que solo contó con organismos permanentes a partir del 6 de julio de 1973, cuando se suscribió en Quito el Acuerdo de creación de éstos.⁸⁵ Posteriormente, el 29 de noviembre del año 1974, en la ciudad de Caracas, se firma el Protocolo Adicional por el cual se complementa y especifica el objetivo principal de mejorar las condiciones de salud en la sub-región y se crea la Secretaría Ejecutiva con sede fija en Lima. Asimismo, se establecieron los compromisos financieros de los países, con el CHU.⁸⁶

Desde el preámbulo del CHU, cuyo objetivo es coordinar y apoyar los esfuerzos que realizan los países miembros, individual o colectivamente, para la mejora de la salud de sus pueblos, se evidencia que éste está fundamentado en los objetivos del Acuerdo de Cartagena de «promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros» con la finalidad de «procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la sub-región» (AdC, art. I, pfs. 1 y 3).

Este Convenio de cooperación en salud se halla adscrito al Sistema Andino de Integración mediante la Decisión 445, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el 10 de agosto de 1998, y adquiere la denominación de Convenio Social del Sistema Andino de Integración, por medio de la Decisión 449 del mismo órgano, el 26 de febrero de 1999, donde se regula los términos de su adscripción.⁸⁷ No obstante, esta forma de titular al Convenio en salud, cambió a la de Órgano Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue, en virtud de la Decisión 528 del Consejo de Andino de Ministros, del 7 de julio de 2002.

De esta manera, la regulación jurídica de la salud paso de la órbita intergubernamental a la órbita comunitaria, en la cual el Consejo Andino de Ministros o la Comisión ampliada y la Reunión de Ministros de Salud del Área Andina aprobarán las iniciativas legislativas en esta materia. Lo que se traduce, en caso de controversias, en jurisdicción obligatoria del Tribunal Andino si están afectados socios de la Comunidad y del CHU, y con jurisdicción voluntaria en el caso de que el afectado fuera Chile.⁸⁸

Así se apoyaron los esfuerzos de los países en la mejora de la salud de sus pueblos, mediante el Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue, que desarrolla las metas trazadas por la Agenda Social Andina, donde el componente de

⁸⁴ Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., p. 133.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 134.

⁸⁶ Página Web del Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue: «¿Quiénes somos?» e «Historia», on-line en <http://www.orasconhu.org/index.php?IDIOMA=SP>

⁸⁷ Véanse, Decisiones 445 y 449 del 10 de agosto de 1998 y del 26 de febrero de 1999 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

⁸⁸ Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., p. 134.

salud es básico y cuya acción en la integración de los pueblos de la sub-región es cada vez más decisiva.

Por su parte, el Convenio Simón Rodríguez (CSR), concebido también en una reunión ministerial, por los Ministros de Trabajo de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela que en Caracas el 26 de agosto de 1973 suscribieron este convenio ya desaparecido, y reemplazado por el llamado Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez es un foro de debate, participación y coordinación en los temas sociolaborales de la integración que a partir de su Protocolo Sustitutorio y de conformidad con los principios que promueve la Organización Internacional del Trabajo, fortalece el dialogo tripartito entre gobierno, trabajadores y empresarios.⁸⁹

Como constatamos en los otros Convenios, el órgano máximo es una reunión ministerial, que en este caso es denominada Conferencia, y que está integrada por los Ministros de Trabajo y por los Coordinadores de los Capítulos Nacionales del Consejo Consultivo Laboral Andino y del Consejo Consultivo Empresarial en razón a que el CSR fomentó desde sus orígenes la participación activa de los sectores laboral y empresarial en los asuntos sociolaborales.⁹⁰

El CSR propone y diseña acciones de cooperación y coordinación entre los países miembros y debate temas del ámbito sociolaboral, define políticas comunitarias de fomento en materia laboral, formación y capacitación laboral, salud y seguridad en el trabajo, seguridad social y migraciones laborales, manteniendo así su objetivo primigenio de adoptar estrategias y planes que orienten la actividad de los organismos subregionales y nacionales para alcanzar los objetivos del Acuerdo de Cartagena mejorando las condiciones de vida y de trabajo de los Estados miembros de la Comunidad.⁹¹

A diferencia de las tres instituciones sociales estudiadas, que se crearon mediante un tratado internacional, una Decisión de la Comisión creó el Sistema Andino «José Celestino Mutis» (SJCM) sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente conformando «el conjunto de acciones que permiten proteger a los Países Miembros contra los riesgos del desabastecimiento de alimentos y atender las necesidades alimentarias y nutricionales de la población, a través de mejoras en la producción, productividad, tecnología, establecimiento de reservas, comercialización y consumo de alimentos».⁹² Como precisa el profesor Quindimil, se trata de un auténtico plan integral de seguridad alimentaria en cuyo espíritu se encuentra la salvaguardia del derecho a la alimentación de los habitantes de la región andina como elemento fundamental de la dignidad humana.⁹³

⁸⁹ Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez, suscrito el 24 de junio del 2001 por los cancilleres de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que entrará en vigencia cuando culmine su ratificación. Mientras tanto la Secretaría General asumirá las funciones de Secretaría Técnica de este convenio socio-laboral.

⁹⁰ Protocolo Sustitutorio Convenio Simón Rodríguez, arts. 4 a 8.

⁹¹ Convenio Simón Rodríguez, art. 2, originario.

⁹² Esta definición del SJCM se encuentra en la Decisión 182 de la Comisión del 25 de julio de 1983, art. 1.

⁹³ Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., p. 138.

Esta institución social cuenta con la Reunión de Ministros como órgano máximo a quien le compete la formulación de la política general de ejecución del sistema y la adopción de las providencias necesarias para esto último, se prevén reuniones extraordinarias de la Comisión con la participación de los Ministros de Agricultura como representantes plenipotenciarios.⁹⁴

5.4 Otras instituciones del sistema

La Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) es la institución del Sistema Andino de Integración dedicada a la investigación, la enseñanza, la formación postuniversitaria y la prestación de servicios, así como el fomento al espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la sub-región. Entre otras acciones, elabora y ejecuta programas de enseñanza, entrenamiento teórico-práctico y de actualización de conocimientos, preferentemente para profesionales con título universitario y experiencia calificada; prepara y realiza investigaciones y estudios científicos de alto nivel y proporciona servicios de consultoría y cooperación técnica.⁹⁵

La UASB, creada por el Parlamento Andino, tiene su sede matriz en Sucre (Bolivia) y sedes académicas o programas en Quito, La Paz, Cali y Caracas. La sede ecuatoriana de la UASB en Quito es en este momento la que cuenta con el mayor número de programas y estudiantes. El desarrollo de proyectos de investigación, consultoría y cooperación sumado a la cualificación profesional revertiría ineludiblemente en el fortalecimiento de la integración, sin embargo, aún predomina una escasa demanda académica que obedece fundamentalmente a la ausencia casi absoluta de políticas y estrategias comunitarias y gubernamentales que difundan las bondades del esquema andino de integración.

Por su parte, los Consejos Consultivos que ha venido creando la Comisión hacen parte del Sistema Andino de Integración (AdC, art. 6, penúltimo apartado). Se trata de unos Consejos permanentes, apoyados por la Secretaría General, compuestos por autoridades sectoriales de rango ministerial o por Secretarios de Estado de los países miembros que se crean mediante Decisión.⁹⁶ Estos Consejos, que se constituyen como auténticas formaciones de un Consejo de Ministros, pese a su jerarquía, solo emiten opiniones no vinculantes.

De la misma manera que la Comisión crea Consejos Consultivos, podrá crear Comités permanentes de carácter técnico, integrados por autoridades sectoriales de alto nivel de los Estados miembros o por funcionarios con capacidad para

⁹⁴ Decisión 182 del 25 de julio de 1983, art. 17.

⁹⁵ La Universidad Andina fue creada durante el Quinto Periodo de Sesiones del Parlamento Andino, en La Paz, del 11 al 16 de diciembre de 1985. Véase Secretaría General de la Comunidad Andina, *on-line* en http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_9.html.

⁹⁶ Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina, contenido en la Decisión 471 del 12 de agosto de 1999 y en la Decisión 508 del 28 de agosto de 2001, art. 35.

comprometerlos. Estos Comités, coordinados por la Secretaría General, emiten opiniones técnicas no vinculantes a solicitud de la Comisión o la Secretaría.⁹⁷

Así, tenemos una categoría política y otra técnica de órganos creados por la Comisión, que cumplen una función de asesoramiento y consulta a los órganos decisorios del Sistema. Sin embargo, salvo el Comité Andino de Autoridades Ambientales creado por la Decisión de la Comisión 435 del 11 de junio de 1998, «las dos reuniones de ministros, diez Consejos y al menos 26 Comités», fueron creados por Decisiones del Consejo Andino de Ministros, «viciadas de ausencia jurídica» al abrogarse este órgano la competencia de la Comisión.⁹⁸ Como ya habíamos adelantado, guiándonos por la estructura de las Comunidades Europeas, a nuestro juicio las funciones del Consejo Andino de Ministros y de la Comisión deberían fusionarse en un solo órgano, integrado por un ministro de cada socio del Acuerdo y abierto a múltiples formaciones, eliminando estos posibles conflictos de funciones y sobre todo la creación innecesaria de órganos permanentes que pese a su composición no gozan de carácter vinculante.

Adicionalmente, tanto la Comisión como la Secretaría General,

«[...] podrán constituir grupos asesores *ad-hoc* o disponer la reunión de expertos gubernamentales o no gubernamentales bajo la coordinación de la Secretaría General, con el objeto de someterles a consideración técnica de los temas de su competencia».⁹⁹

Estamos frente a una constante práctica comunitaria de reuniones de expertos, con carácter temporal, que luego de emitir su opinión técnica no vinculante se disuelven.

Finalmente, de conformidad con el último apartado del art. 6° del Acuerdo de Cartagena, forman parte del Sistema los demás órganos e instituciones creados en el marco de la integración. Se trata de un considerable número de organismos de distinta índole, que en el marco de la Comunidad desempeñan funciones consultivas y de asesoramiento técnico. Entre otros ejemplos podemos citar, la Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la Confederación de Abogados de los Países Andinos y el Instrumento Andino de Cooperación entre Fiscales Generales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.¹⁰⁰

6. CONCLUSIONES

⁹⁷ *Ibidem*, art. 36.

⁹⁸ Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., pp. 141-143.

⁹⁹ Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina, contenido en la Decisión 471 del 12 de agosto de 1999 y en la Decisión 508 del 28 de agosto de 2001, art. 38.

¹⁰⁰ Tomado de Jorge Antonio Quindimil López: *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, cit., p. 144.

El Sistema Andino de Integración, como diría Rocha Valencia,¹⁰¹ es un esquema institucional cohesionado, coherente y que ha alcanzado un desarrollo importante, orientado a la integración multidimensional, en lo económico, social, cultural y político. No obstante, no deja de reflejar la ambivalente decisión política de los gobiernos de los Estados miembros que con mucha dificultad han sumado consensos significativos más allá de la dimensión comercial, alcanzando en esta una unión tarifaria imperfecta, pese a que el objetivo de integración es el de un mercado común.

Así, no sorprende su estructura jerarquizada, donde el Consejo Presidencial Andino oficia como órgano superior sin darle participación en su seno al Secretario de la Comunidad, quien en representación del órgano administrativo ejecutivo aportaría un invaluable soporte técnico en la definición de orientaciones. Además contradictoriamente a su función orientadora solo se reúne una vez al año en reuniones que no trascienden más allá del trámite de traspasar la presidencia *pro tempore* de la Comunidad.

Por su parte, el CAMRE con sus amplias funciones, más allá de mostrar el apoyo estatal a la integración subregional, aumenta la intromisión en las competencias de los demás órganos del Sistema.

La Comisión como órgano encargado de la formulación, ejecución y evaluación de la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones, debería adoptar las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo. Sin embargo, se encuentra supeditada a las directrices del Consejo Presidencial Andino y al CAMRE, que usualmente priorizan en orientaciones y decisiones que escapan a la concreción de las obligaciones comerciales pactadas.

Lo anterior justifica ampliamente la necesidad de fusionar al CAMRE y la Comisión en un solo órgano, integrado por un ministro de cada socio del Acuerdo de Cartagena y abierto a múltiples formaciones de conformidad con el objeto sobre el que versa la respectiva reunión. Esta emulación del Consejo de la Unión, dejaría el grueso de las competencias legislativas en su cabeza, compartiéndolas solo excepcionalmente con la Secretaría. Adicionalmente, la posibilidad de múltiples formaciones reforzaría la consecución de los objetivos previstos en los convenios sociales, que se discutirían directamente en la órbita comunitaria y no en la gubernamental. Como efecto de esta reforma desaparecería la necesidad de crear Consejos Consultivos Permanentes compuestos por autoridades sectoriales de rango ministerial o por Secretarios de Estado que emiten opiniones no vinculantes.

Si bien la Secretaría General es un órgano supranacional de carácter ejecutivo-administrativo, con marcadas competencias técnicas y de control, debido a la jerarquización del sistema y a la exacerbada concepción del presidencialismo en la subregión, actúa tímidamente en función de los intereses de la Comunidad distanciándose así de la Comisión Europea.

Por su parte, el Parlamento Andino no parece ser consciente de su considerable y creciente legitimidad democrática en tanto que representante de los

¹⁰¹ Véase Alberto Rocha Valencia: «La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional», *Revista de Ciencias Sociales* Año XV, n° 20 (junio 2002), pp. 23-37, quien hace un completo análisis de la institucionalidad en los procesos de integración regional y subregional.

pueblos de la Comunidad. Enredado en la discusión de sus marginales funciones, no ejerce verdaderas competencias de control sobre los órganos del sistema y los Estados miembros. La democratización también es una bandera de su homólogo europeo pero no riñe con el ejercicio del control. Una estrategia en este sentido vincularía a los actores de la integración para agilizar la profundización del proceso. Los órganos consultivos andinos, el CCLA y CCEA jugarían un rol definitivo y complementario, siempre que, aproximándose al Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, existan previsiones en que se les consulte obligatoriamente, enriqueciendo las deliberaciones del órgano resultante de la fusión del CAMRE y la Comisión. Esto eliminaría la necesidad de crear Comités Permanentes de carácter técnico, sin poder vinculante, integrados por autoridades sectoriales de alto nivel de los Estados miembros o por funcionarios con capacidad para comprometerlos. En caso de materias muy específicas se puede acudir a los grupos asesores *ad hoc* que pueden crear la Comisión o Secretaría.

Finalmente, es menester reconocer que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, como órgano judicial con jurisdicción obligatoria y exclusiva, desarrolla una valiosa labor utilizando los instrumentos que tiene a su disposición. Pero su rol y protagonismo se vería reforzado con la posibilidad de emitir dictámenes sobre cualquier aspecto jurídico, a solicitud de los Estados miembros y/o de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, tal como lo hace el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.