

La construcción de las Instituciones Comunitarias para la **INTEGRACION**

Conferencia dictada por el entonces Subsecretario Económico del
Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador en el seminario "La
Comunidad Andina y el Mercosur en Perspectiva Comparada"

José Rafael Serrano*



Para la Comunidad Andina las relaciones con el Mercosur constituyen uno de los temas centrales en su relacionamiento externo para el cual ha concentrado prácticamente sus mayores esfuerzos y espera concretar la creación de una

Zona de Libre Comercio lo más pronto posible.

La construcción y perfeccionamiento de la Comunidad Andina constituye un esfuerzo conjunto en el que el papel de sus instituciones, definido ámbito y objeti-

*) Embajador del Ecuador en el Uruguay y Representante Permanente ante Aladi.

vos, tenga siempre en la mira la consecución del fin último que es procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión. El desarrollo equilibrado y armónico, acelerar el crecimiento y la generación de empleo, y propender a disminuir la vulnerabilidad externa, están señalados entre los objetivos fundamentales del proceso.

Desde la suscripción del Acuerdo de Cartagena, realizada en Bogotá el 26 de mayo de 1969, la institucionalidad andina ha evolucionado en doble sentido. En primer lugar, adaptando los mecanismos y objetivos de cada uno a la dinámica evolución interna de la Subregión, así como al cambiante entorno internacional; y en segundo creando nuevas instituciones y órganos que respondan a nuevas concepciones de la integración que cada vez trascienden más el ámbito estrictamente comercial.

No voy a hacer una referencia cronológica de como se fue acomodando la institucionalidad andina; procuraré cubrir de alguna manera los aspectos sustantivos que en cada caso se realizaron. Con la suscripción del Protocolo de Trujillo, Perú, marzo de 1996, en el Octavo Consejo Presidencial, se crea la Comunidad Andina integrada por Bolivia, Colombia,

Ecuador, Perú y Venezuela; y por los Organos e instituciones del Sistema Andino de Integración que está conformado por los siguientes órganos e instituciones:

- El Consejo Presidencial Andino;
- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;
- La Comisión de la Comunidad Andina;
- La Secretaría de la Comunidad Andina;
- El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina;
- El Parlamento Andino;
- El Consejo Consultivo Empresarial;
- El Consejo Consultivo Laboral;
- La Corporación Andina de Fomento;
- El Fondo Latinoamericano de Reservas;
- El Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo;
- La Universidad Andina Simón Bolívar;
- Los Consejos Consultivos que establezca la Comisión; y,
- Los demás Organos e instituciones que se creen en el marco de la Integración subregional andina.

EL CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO

A lo largo del proceso se han presentado problemas tan profundos que la misma supervivencia del Pacto fue puesta en tela de juicio. La instancia política al más alto nivel surgió como una necesidad impostergable para considerar las diversas situaciones y tomar las medidas apropiadas. Los Presidentes Andinos con una visión clara de la trascendencia de la integración la juzgaron como históricamente ineludible por marcar el nuevo rumbo de la integración, estableciendo la participación directa de los Mandatarios. Es justo recordar la Reunión de Caracas de 3 de febrero de 1989, con ocasión de la toma de posesión del Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, en la que acordaron dos veces al año encaminar, impulsar y fortalecer el proceso de integración andino. A la época todos los países miembros habían retornando a la democracia lo cual se considera como adecuado para avanzar sobre bases de legitimidad y participación de las comunidades nacionales en la toma de decisiones.

Luego dos reuniones del Consejo Presidencial, la de Cartagena de mayo de 1989 y la de Galápagos de diciembre del mismo año; die-

ron un giro al proceso con la adopción del Diseño Estratégico para la orientación del Grupo Andino, con el cual se postulan dos grandes objetivos para la década: a.- consolidar el espacio económico andino y b.- Mejorar la articulación del Grupo Andino con el contexto internacional, y reforzar su contribución a la unidad latinoamericana. Para la ejecución de estos objetivos, considerados estrechamente vinculados, Galápagos incluye los lineamientos centrales para la acción, entre los que es importante destacar para la consolidación del espacio económico andino, el perfeccionamiento del mercado ampliado subregional, adelantando los plazos para la culminación del Programa de Liberación, para la Adopción del Arancel Externo Común y para el demonte del comercio administrado; el mejoramiento de la infraestructura y los servicios de transporte y las comunicaciones; impulsar la integración y cooperación en sectores productivos y para el desarrollo científico y tecnológico; aumento de la fluidez en la circulación de capitales, bienes, servicios y personas; aplicación del tratamiento preferencial; y, fomento de la integración fronteriza y turismo. Sobre el segundo objetivo que implica mejorar la participación en la economía mundial y afirmar su presencia en la comuni-

dad internacional, particularmente en el ámbito latinoamericano, a través de una mayor competitividad y de la acción conjunta frente a terceros países en los foros y negociaciones multilaterales, se incluyeron acciones que permitan a la subregión mejorar la capacidad andina de competir a escala internacional, fortalecer la acción externa conjunta y converger con los objetivos de la unidad latinoamericana. El concepto de integración hacia fuera empezaba a desarrollarse superando la etapa inicial de haber concebido al esquema andino como un esquema cerrado. Vale la pena también referir que desde esta etapa en la integración surge el concepto de que el espacio económico debe ser en un contexto competitivo, en el que rija la lógica del mercado, salvo una razonable protección a las importaciones de terceros países. Con las directrices de estas reuniones presidenciales se superó el estancamiento que el Protocolo de Quito de 1988 no fue idóneo para conseguirlo, a pesar del intento de lograr un enfoque realista flexibilizando sus disposiciones y ampliando las opciones de integración y de cooperación.

De mayo de 1990 a diciembre de 1991 se realizaron cuatro reuniones presidenciales en las que el impulso político fue determinante

para el avance del proceso. En la III Reunión de Machu Picchu se creó el Consejo Presidencial Andino y se decide impulsar la elección directa y universal de los representantes al Parlamento andino. En la IV Reunión en La Paz se profundizan las acciones para la creación del mercado común, adelantando los plazos para la configuración de la zona de libre comercio, la definición del Arancel Externo Común, la armonización de políticas económicas y la liberación gradual de la circulación de capitales, personas y servicios, integración física y fronteriza. La V reunión de Caracas, en el camino de la profundización, aprobó un cronograma de eliminación gradual de la lista de excepciones, dispuso la revisión institucional de los tratados de Creación del Tribunal Andino de Justicia y del Parlamento andino, aprobó la política de cielos abiertos e instruyó que se retomara el proyecto de satélite andino. La VI Reunión, Cartagena, diciembre de 1991, aprobó el Acta de Barahona con la que se adelanta a 1992 la entrada en vigencia de la Zona de Libre Comercio y dispone que el Arancel Externo común tenga cuatro niveles, 5-10-15 y 20%, y que se eliminen los subsidios cambiarios, financieros y fiscales que vulneren el margen de preferencia regional.

En septiembre de 1995 se aprueba el Nuevo Diseño Estratégico cuyos lineamientos también se orientan a una profundización del proceso, a mejorar la proyección externa de la subregión y a desarrollar una Agenda Social.

En esta ocasión los Presidentes dispusieron concretar las reformas institucionales que culminaron con la adopción del Protocolo de Trujillo, marzo de 1996, al cual me referí anteriormente al dar a conocer la nueva institucionalidad de la Comunidad Andina y del Sistema Andino de Integración. El Consejo Presidencial Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores se incorporan a la institucionalidad de la Comunidad dándole a ésta una orientación política; la Junta del Acuerdo de Cartagena es sustituida por la Secretaría General.

En Sucre, Bolivia, en abril de 1997, se reúne el IX Consejo Presidencial por primera vez desde la suscripción del Protocolo de Trujillo y decide avanzar hacia el establecimiento del Mercado Común, ratificando la Política de regionalismo abierto que privilegia la Integración latinoamericana. Los Mandatarios instruyen adecuar al Acuerdo de Cartagena a las nuevas circunstancias incorporando un marco general para la liberación del comercio de servicios, la for-

malicen de un programa comunitario destinado a mejorar la competitividad de los sectores productivos, elaborar un proyecto de políticas educativas y culturales que dé inicio a un programa de formación de valores ciudadanos para la integración entre nuestros pueblos. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en Reunión ampliada, en Quito, en junio de 1997, aprueba el Protocolo Modificatorio de Sucre, instrumento que actualiza el Acuerdo de Cartagena con las decisiones presidenciales.

Las referencias mencionadas dejan en claro el papel orientador del órgano máximo del Sistema Andino de Integración, cuyas directrices deben ser instrumentadas por los órganos e instituciones del sistema conforme a las competencias y mecanismos establecidos. La Comunidad Andina cuenta, entonces, con un órgano de definición política, orientador e impulsador de acciones que al propio tiempo evalúa los resultados alcanzados, y lo represente ante la comunidad internacional. En este aspecto destacaré el inicio de un diálogo político con las más altas autoridades de la Unión Europea, que tuvo lugar en Bruselas, en octubre último, con la visita del Presidente del Consejo Presidencial Andino, acompañado de los Can-



cilleres Andinos, del Secretario General de la Comunidad y del Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento; igualmente la Comunidad tiene claras directrices para profundizar sus relaciones con el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, con el Mercado Común Centroamericano, MCCA, con la Comunidad del Caribe, con Panamá, y para su participación en la construcción de una Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

Se creó en noviembre de 1979, en Lima, para dotar al proceso de una instancia política orientadora que armonice los diversos aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, que sistematice y coordine las acciones comunitarias, tomando en cuenta que la integración constituye una opción fundamental que es parte de la po-

lítica exterior de los países. Con el Protocolo de Trujillo se perfecciona su institucionalización y se le encarga la formulación de la política exterior en los asuntos que sea de interés Subregional, orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones. El Consejo de Cancilleres representa a la Comunidad en los asuntos y actos de interés común, en los ámbitos de su competencia, y le corresponde suscribir Convenios y Acuerdos con terceros países, grupos de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación. El Consejo se expresa, de manera consensual, mediante Declaraciones y Decisiones, estas últimas pasan a formar parte del ordenamiento jurídico subregional; es decir se lo ha dotado de capacidad legislativa, enriqueciendo de esta manera al derecho comunitario andino.

Conjuntamente con la Comisión de la Comunidad le corresponde formular, ejecutar y evaluar la política general del proceso. En este punto conviene destacar la institucionalización de la Reunión de Cancilleres en forma ampliada; con los titulares de la Comisión, lo cual asegura la mejor coordinación; correspondiéndoles, entre otras, la preparación de las reuniones del Consejo Presidencial; ele-

gir al Secretario General, evaluar la gestión de la Secretaría General, y considerar las iniciativas y propuestas que le presenten los países o la Secretaría General.

LA COMISION DE LA COMUNIDAD ANDINA

Este órgano constituyó el ente máximo rector del proceso durante los primeros años de la integración, su función normativa mediante la aprobación de decisiones enriqueció el acervo jurídico subregional, en la etapa inicial trascendió su función legislativa con acciones de negociación, buenos oficios, mediación y conciliación en los casos de discrepancias, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones. En la actualidad su ámbito se circunscribe al comercio e inversiones, y cuando corresponde en coordinación con el Consejo de Cancilleres la formulación, ejecución y evaluación de la política de integración subregional. La capacidad legislativa igualmente la comparte con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, y con la creación del Tribunal Andino de Justicia la Comunidad cuenta con un órgano jurisdiccional. Desde Trujillo la Comisión puede reunirse en forma ampliada con la participación de otros Ministros o Secreta-

rios de Estado del área respectiva, para tratar asuntos de carácter sectorial, con lo que se persigue la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA

La creación del Tribunal en 1979 constituyó uno de los pilares fundamentales para el desarrollo del Derecho Comunitario en la Subregión, hoy ya es familiar hablar de un Derecho andino; con la entrada en vigor del Tribunal el ordenamiento jurídico se precisa y delimita, adquiriendo autonomía e identidad frente al Tratado de Montevideo con el que se creó la Asociación Latinoamericana de Integración. El ordenamiento jurídico quedó conformado por el Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales; el Tratado de Creación del Tribunal; las Decisiones de la Comisión y la Resolución de la Junta. En la actualidad, con Trujillo, este ordenamiento contempla adicionalmente las Decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y las Resoluciones del Secretario General que reemplazó a la Junta. Tenemos claro, entonces, que la Comunidad Andina cuenta con un órgano judicial con

competencia territorial en los cinco países. La competencia inicial del Tribunal que abarca el control de la legalidad de las normas comunitarias con la acción de nulidad; la interpretación prejudicial para asegurar la aplicación uniforme de las normas andinas, y la capacidad para la solución de las controversias sobre cumplimiento de obligaciones, fue ampliada con el Protocolo Modificatorio de Cochabamba, de mayo de 1996, teniendo ahora tres nuevas competencias: el denominado Recurso por Omisión o Inactividad que permite a los países y a las personas naturales y jurídicas demandar al Consejo de Cancilleres, a la Comisión y a la Secretaría General cuando dejen de cumplir las actividades a las que están expresamente obligadas por el ordenamiento jurídico. Al Tribunal también se le otorgó la función arbitral para dirimir las controversias que se presenten por la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos suscritos entre órganos e instituciones del Sistema o entre particulares cuando las partes lo acuerden mediante compromiso arbitral. La tercera competencia es la de jurisdicción laboral para conocer las controversias laborales que se susciten en los órganos e instituciones del sistema. El Protocolo de Co-

chabamba todavía está en proceso de ratificación por parte de los países miembros, al momento sólo Ecuador ha depositado el correspondiente instrumento.

La labor del Tribunal en los dos últimos años ha tenido un impulso inusitado por el incremento de solicitudes de interpretación prejudicial por parte de los jueces nacionales, y por las acciones de nulidad e incumplimiento que han presentado los países, la ex Junta y ahora la Secretaría General. Con la creación del Tribunal de Justicia Andino fue importante la precisión que se hizo respecto a la vigencia de las Decisiones en la subregión, las que obligan a los países desde la fecha de su aprobación y son directamente aplicables desde la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que se señale una fecha posterior. Algunas Decisiones, cuando el texto lo dispone, requieren de la incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el que se debe indicar la fecha de entrada en vigor en cada país.

EL PARLAMENTO ANDINO

El Parlamento Andino es el órgano del Surge para darle a la integración un ente de representación popular. Con el retorno a la democracia en todos los países andi-

nos se hizo necesario, la concreción de este nuevo órgano deliberante, que represente a los pueblos de la Comunidad Andina. El instrumento constitutivo suscrito en octubre de 1979, en la Paz, y vigente desde enero de 1984 incluye entre los propósitos del Parlamento coadyuvar a la promoción y orientación del proceso, sustentar el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo, velar por el respeto a los derechos humanos, promover la participación de los pueblos como actores del proceso, fomentar el desarrollo de la conciencia comunitaria andina, de la integración latinoamericana y de los principios y normas para el establecimiento de un Nuevo Orden Internacional, y contribuir al afianzamiento del sistema democrático, de la paz y justicia internacional; y al derecho de la libre autodeterminación de los pueblos.

Entre las atribuciones del Parlamento destacaré su capacidad para examinar la marcha del proceso y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello de información periódica por parte de los órganos e instituciones del sistema. Su papel en el desarrollo normativo va adquiriendo cada vez mayor espacio, su deseo es el

de realizar una contribución efectiva para lo cual ha sugerido se le encargue los estudios, investigación, análisis comparado y armonización de la legislación andina en los siguientes temas: Fortalecimiento de la Democracia y Sistemas Parlamentarios; Narcotráfico y delitos conexos; Estado de Derecho y Terrorismo; los procesos de Integración y la Defensa de los Derechos Humanos; los derechos de la mujer; los pueblos indígenas y las comunidades negras; y, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

En esta evolución del Parlamento es importante destacar la suscripción, por parte de los Cancilleres andinos, en abril de 1997 de un Protocolo Adicional sobre elecciones Directas y Universales de sus Representantes, que deberán realizarse en un plazo de cinco años, y la efectiva vinculación permanente que ha mantenido con Organismos Parlamentarios y No Parlamentarios Regionales, así como su participación en varios foros internacionales que le ha dado una real presencia potenciando su ámbito de intervención.

LA SECRETARIA GENERAL

Es el órgano ejecutivo de la Comunidad que reemplazó a la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Su función es esencialmente comunitaria por lo que actúa exclusivamente en función de los intereses de la Subregión, velando por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento del ordenamiento jurídico subregional; tiene capacidad de formular propuestas de Decisión tanto al Consejo de Cancilleres como a la Comisión. Entre los actos del Secretario General, además de la capacidad de propuestas de Decisiones, son importantes la expedición de Resoluciones, normalmente relacionadas con la administración de los mecanismos de la integración, y de laudos arbitrales para dirimir controversias entre particulares. Como había anotado las Resoluciones del Secretario General son parte del ordenamiento jurídico subregional y por tanto obligan a los países. El papel de la Ex Junta y ahora de la Secretaría General ha sido de trascendental importancia para hacer efectivas las directrices políticas del Consejo Presidencial.

LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

La Corporación Andina de Fomento, CAF, y el Fondo Latinoamericano de Reservas han cumplido un papel importante en la promoción y facilitación de los programas y proyectos de integra-



ción, cuyo objetivo es impulsar el proceso de integración subregional. La CAF es una institución financiera que apoya el desarrollo sostenible de sus accionistas, actúa como intermediario financiero captando recursos de los países industrializados, promueve el comercio y las inversiones, apoya a todo el sector empresarial, desde micro empresarios hasta grandes corporaciones, fomentando la creación de alianzas estratégicas. Con el financiamiento de la CAF los países han ejecutado varios proyectos de infraestructura productiva, especialmente en vialidad, energía y comunicaciones, y han desarrollado varios programas de reforma estructural. La CAF ha contribuido a la consolidación de los mercados de capital a nivel na-

cional y andino. El éxito de la Corporación lo ha situado como la institución financiera con mayor patrimonio en la Comunidad a la que se han adherido seis países extraregionales, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Paraguay y Jamaica, y 22 bancos privados andinos. La CAF opera formalmente desde junio de 1970 y el capital autorizado actual es de 2500 millones de dólares.

El FLAR apoya a los países para superar problemas ocasionados por déficit en la balanza de pagos, otorgando créditos o garantizando préstamos, ha contribuido a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras y a mejorar las condiciones de inversión de las reservas internacionales de los países. El FLAR fue creado en noviembre de 1976 y en junio de 1988 amplió la participación a los países latinoamericanos. Las operaciones crediticias del fondo hasta el 30 de junio del año pasado ascendieron a 9477,8 millones de dólares.

LAS INSTITUCIONES CONSULTIVAS

En la actualidad son el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral, a los que les corresponde emitir opinión, cuando la soliciten o por

propia iniciativa, ante el Consejo de Cancilleres, la Comisión o la Secretaría General sobre los programas y actividades del proceso que fueran de interés para sus respectivos sectores. Estos Consejos lo integran delegados del más alto nivel elegidos directamente por las organizaciones representativas de los países. A lo largo del proceso la participación de estas instituciones no ha sido regular, ha variado de una activa presencia a una prácticamente inexistente. En la actualidad se procura consolidar su contribución, incluyendo su participación con derecho a voz en las reuniones de la Comisión y dotándolas de medios técnicos institucionales.

LOS CONVENIOS SOCIALES

Fueron creados para llevar adelante aspectos específicos de la integración. Su evolución y participación efectiva ha sido diferente en cada caso; en unos ha trascendido el ámbito subregional y en otros no han llegado a despegar. Los Convenios que se celebraron, cada uno mediante la suscripción de un Tratado Internacional, fueron el Convenio Hipólito Unanue, para el mejoramiento de la salud; el Convenio Andrés Bello, para la integración educativa, científica, tecnológica y cultural; El Conve-

nio Simón Rodríguez, para promover la integración socio-laboral; El Convenio José Celestino Mutis, sobre seguridad alimentaria; y el Convenio Rodrigo Lara Bonilla, sobre cooperación en la lucha contra el narcotráfico. De éstos, los tres últimos no están en funcionamiento por lo que se ha solicitado a la Secretaría General estudiar las alternativas más idóneas para la revitalización del convenio Simón Rodríguez y para la puesta en marcha del José Celestino Mutis y del Rodrigo Lara Bonilla.

Los Convenios Hipólito Unanue y Andrés Bello han logrado consolidar su estructura y funcionamiento, manteniendo una participación extra subregional. En el primero Chile participa, y en segundo lo hacen Chile, España y Panamá.

LA UNIVERSIDAD ANDINA

Fue impulsada por el Parlamento Andino, tiene su Sede en Sucre, Bolivia, de acuerdo a la Decisión que la crea en 1985; el IX Consejo Presidencial la reconoce como una institución del Sistema Andino de Integración. La Universidad se dedica a la investigación, la enseñanza, la formación post universitaria y la prestación de servicios de consultor.