Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1151
10 de junio de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA INSTITUCIONALIDAD EN EL GRUPO ANDINO */

*/ Este trabajo fue preparado por el señor Augusto Aninat del Solar, consultor de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en el mismo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización. No ha sido sometido a revisión editorial.

92-6-871

INDICE

Página

INTRODUCCION 1

PRIMERA PARTE. CONSIDERACIONES ANALITICAS DE ORDEN GENERAL 2

A. ELEMENTOS PREVIOS 2

1. El Concepto 2
2. Percepción de beneficios netos 2
3. Intensidad y extensión 3
4. Las identidades básicas 4

B. LA INSTITUCIONALIDAD EN LA INTEGRACION 5

C. LAS CINCO INTERROGANTES 5

1. Cómo se genera una proposición para una Decisión 5
2. Cómo se adoptan las decisiones 6
3. Cómo se insertan las decisiones en la realidad administrativa nacional 7
4. Cómo se vigilan los cumplimientos de los compromisos pactados 7
5. Cómo se evalúa la marcha de la integración 8

D. LAS TRES IDEAS CENTRALES 8

1. El ideario económico 9
2. El ideario político 9
3. El ideario socio-cultural 10

E. LAS VARIABLES MAS SENSIBLES 10

SEGUNDA PARTE. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DEL GRUPO ANDINO 15

A. LA INSTITUCIONALIDAD EN EL ACUERDO DE CARTAGENA 15

1. La Comisión 15
2. La Junta 16
3. Los Comités 17
4. De la solución de controversias 17
5. Aspectos políticos 17
6. Aspectos sociales 17

Página

B. LOS DEMAS MECANISMOS DEL SISTEMA ANDINO DE INTEGRACION 18

1. En materias financieras, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas 18
2. En materia de educación, ciencia y cultura está el Convenio Andrés Bello 19
3. Los aspectos de cooperación en salud están encomendados al Convenio Hipólito Unanue 20
4. Los aspectos sociales y laborales son de competencia del Convenio Simón Rodríguez 20
5. El perfeccionamiento de los sistemas nacionales de seguridad alimentaria corresponde al Convenio Celestino Mutis 20

C. MODIFICACIONES INSTITUCIONALES POSTERIORES 21

D. PROTOCOLO DE QUITO 22

1. Nueva estructura orgánica del Acuerdo de Cartagena 22
2. Modificación de la competencia de la Comisión 23
3. Modificaciones a las facultades de la Junta 24
4. El Tribunal de Justicia 24
5. El Parlamento Andino 27
6. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores 28

E. MODIFICACIONES POSTERIORES EN ASPECTOS DE POLITICA GENERAL 29

F. LA COORDINACION ENTRE LOS ORGANOS DEL SISTEMA ANDINO DE INTEGRACION 31

TERCERA PARTE. FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL 35

PRIMERA INTERROGANTE: Cómo se genera una proposición para una Decisión 36

A. ORIGEN DE LAS PROPOSICIONES 36

1. Proposiciones que deben generarse obligatoriamente en la Junta por disposición expresa del Acuerdo 36
2. Proposiciones que la Junta puede elevar a la Comisión 38
3. Proposiciones de los Países Miembros 38

B. ELABORACION DE LAS PROPOSICIONES 38

1. La labor de la Junta 38

Página

2. Los Consejos Intergubernamentales 39
3. Los Consejos Consultivos 40
4. Los Organismos Nacionales de Contacto 40

SEGUNDA INTERROGANTE: Cómo se adoptan las Decisiones 40

A. LA COMISION Y SUS DECISIONES 40

B. LOS ORGANISMOS NACIONALES DE CONTACTO 42

C. LA JUNTA Y LAS DECISIONES DE LA COMISION 42

D. LAS DIRECTRICES DEL CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO 42

E. LA JUNTA Y SUS RESOLUCIONES 43

TERCERA INTERROGANTE: Cómo se insertan las Decisiones en la realidad administrativa nacional 43

A. LAS NORMAS FUNDAMENTALES 44

B. LAS NORMAS SECUNDARIAS O DERIVADAS 44

CUARTA INTERROGANTE: Cómo se tratan los incumplimientos de los compromisos pactados y las violaciones de las normas comunes 45

A. DE LA DEMANDA 46

B. CONTESTACION DE LA DEMANDA 46

C. DE LA PRUEBA 46

D. DE LA AUDIENCIA 47

E. DE LA SENTENCIA 47

F. EFECTOS DE LA SENTENCIA 47

G. RECURSOS EN CONTRA DE LA SENTENCIA 48

1. Enmienda, Ampliación y Aclaración 48
2. Revisión 48

H. RESULTADOS DE SU ACTUACION 48

Página

QUINTA INTERROGANTE: Cómo se evalúa el proceso subregional 49

A. EVALUACION INTERNA 49

1. La Evaluación en el Acuerdo de Cartagena 49
2. La Evaluación en los Convenios 49

B. EVALUACION EXTERNA 50

1. El Consejo Presidencial Andino 50
2. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores 50
3. El Parlamento Andino 51

CUARTA PARTE. CONCLUSIONES 52

A. INTERROGANTES INSTITUCIONALES 52

B. RESPUESTAS POSIBLES 53

1. Consideraciones de orden general 53
2. Labor de los órganos comunitarios en materia económica 54
3. Las labores de orden político 57
4. El control de la legalidad 61
5. Evaluación del proceso subregional 63
6. Financiamiento institucional del proceso subregional 64
7. La coordinación en el marco del Sistema Andino de Integración 66

CONSIDERACIONES FINALES **69**

A. IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL GRUPO ANDINO 69

B. LA GRAN CARENCIA 69

C. PROBLEMAS CENTRALES A DILUCIDAR 71

ANEXOS **73**

ANEXO 1: INFORME DE LA JUNTA SOBRE INCUMPLIMIENTO 75

ANEXO 2: ASPECTOS RELATIVOS A SISTEMAS ESPECIALES DE VOTACION DE LA COMISION 77

INTRODUCCION

De conformidad con los términos de referencia definidos por las autoridades pertinentes de la Secretaría de la CEPAL, el presente trabajo tiene por objeto definir algunas orientaciones iniciales para un proceso de reformas institucionales del Grupo Andino, las que deberían servir, a su vez, de antecedente informativo para el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Si bien ya se han realizado varios trabajos acerca de este tema y la propia Junta del Acuerdo de Cartagena ha manifestado su opinión al respecto en diversas ocasiones, en esta oportunidad el Consultor ha estimado conveniente innovar en los procedimientos utilizados con miras a entregar resultados que cumplan con el objetivo de entregar una visión completa de la realidad existente en esta materia, desde el punto de vista de un observador externo pero con pleno conocimiento del proceso subregional andino.

Para tal efecto se ha dividido el trabajo en Cuatro Partes.

La Primera Parte contiene algunas consideraciones de orden general, referentes a aspectos que, a juicio del Consultor, deben ser tomados en consideración para fines estrictamente analíticos. En tal sentido, se formula un modelo de análisis destinado a dar respuesta a cinco grandes interrogantes relativas al funcionamiento de la Institucionalidad del Sistema Andino de Integración, sobre la base de áreas temáticas diferentes que se han denominado como el ideario económico, el ideario político y el ideario socio-cultural.

La Segunda Parte contiene un análisis resumido de las modificaciones que ha experimentado la institucionalidad del Sistema Andino de Integración desde la suscripción del Acuerdo de Cartagena hasta la fecha.

La Tercera Parte desarrolla la forma en que la institucionalidad actual responde a las cinco interrogantes planteadas en la Primera Parte.

La Cuarta Parte y Final contiene la conclusiones a que ha llegado el Consultor con base en el estudio de las normas vigentes, en la información recopilada, en las entrevistas realizadas y en su experiencia personal como funcionario de la Junta del Acuerdo de Cartagena durante un largo período.

En la mayoría de los aspectos que se tocan en la Cuarta Parte del trabajo se presentan diferentes opciones que se estima son susceptibles de ser adoptadas. En dos de esos casos se optó por presentar una propuesta concreta, por estimar que la alternativa lógica sólo consiste en mantener el estado de cosas tal como se encuentra en la actualidad.

El Consultor realizó una breve gira que le permitió conocer los antecedentes de este Proyecto, como asimismo, la opinión de los miembros de la Junta y de su personal técnico. El Consultor desea además agradecer la especial colaboración recibida de parte de algunos expertos andinos, particularmente del abogado señor Mauricio Guerrero Cordero.

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES ANALITICAS DE ORDEN GENERAL

A. ELEMENTOS PREVIOS

1. El Concepto

El concepto de integración en la época actual puede expresar una gran variedad de situaciones muy diferentes entre si. En general, se caracteriza por su ambigüedad y puede tener significados muy diversos según las áreas o sectores que abarque, los países que participen en ellos o las materias que se incluyan entres sus objetivos.

Dependiendo de las áreas o materias incluidas, la integración puede ser sectorial o global y, en relación con el área territorial de su aplicación, puede ser nacional, regional, internacional o mundial.

Desde otro ángulo y con fines estrictamente analíticos, se suele distinguir entre la integración política, económica y social.

Cuando la integración es regional, internacional o mundial, pasa a constituirse en un instrumento de la política internacional, que reduce en mayor o menor grado la independencia relativa de las entidades que participan en el proceso respectivo en beneficio de instituciones comunitarias de orden supranacional.

2. Percepción de beneficios netos

Los actores principales en un proceso de integración regional son los Estados, sus estructuras económicas y los grupos políticos y sociales que van a participar en él.

La decisión de participación en un proceso de integración regional es función exclusiva de los Estados y su pronunciamiento favorable va a depender de la existencia de beneficios que sobrepasen los costos que conlleva la limitación de independencia resultante de las obligaciones contraídas. No obstante, estas negociaciones llevan consigo la existencia de algunos riesgos que son difíciles de prever por los Estados al momento de valorar esos beneficios netos, siendo los más conocidos:

a) La concentración de los costos en el corto plazo y de los beneficios en plazos más largos.

b) La dificultad para valorar los beneficios porque son difíciles de medir o, porque por ser muchos de ellos de naturaleza política, son resultado de percepciones valóricas de situaciones que suelen modificarse con gran facilidad. Para gran parte de los economistas que analizan estos procesos es necesario que exista un sustento político común (bien público) pues, para la mayoría de ellos sigue siendo la mejor alternativa el libre comercio.

c) La suposición que algún tipo de países puede ganar más que otros, sea porque influencia más las decisiones colectivas (poder, mayoría) o simplemente porque se presume por parte de los actores que cuando hay diferencias de tamaño el mercado se sesga a favor de los menores o mayores.

d) El contrasentido entre la maximización de los beneficios a nivel de la región y el correspondiente a nivel nacional.

Por los motivos expuestos, la integración entre "desiguales" conlleva un germen destructor difícil de superar y sólo la comprobación de claros beneficios netos futuros según una determinada distribución valórica comunitaria permite sobrepasar dicho fenómeno.

Cuando la integración se plantea entre países en vías de desarrollo se agregan otros factores propios de esta característica que complican aún más los fenómenos indicados, como son la inestabilidad política y los continuos cambios de las políticas económicas.

La forma como una agrupación de países responda a las interrogantes anteriores le otorgará una determinada originalidad al esquema, la que a su vez marcará sus aspectos institucionales.

No debe olvidarse que la integración mundial tiene efectos sobre la regional, como ésta sobre la primera y que, por lo tanto, las funciones institucionales expresan los contenidos de ambas tendencias. Llama eso si la atención que las fórmulas de integración mundial parecen exigir menores condicionalidades acerca de la reciprocidad de beneficios entre los países participantes que las regionales, que se suscriben entre países más homogéneos y donde al parecer existe un cierto "síndrome del país vecino" que genera altas sensibilidades sobre los costos y escasas vinculaciones de los beneficios futuros.

3. Intensidad y extensión

Sin embargo, las decisiones acerca de la limitación de libertad pueden variar según el grado que alcance el proceso de integración, tanto en intensidad como en extensión.

La intensidad se refiere a la cantidad de transacciones involucradas y contemplará los compromisos a asumir (magnitud del mercado), como en que punto del mercado se igualizarán las condiciones de competencia (frontera; interior de la demanda; interior de la oferta). Detrás de estas decisiones se comprometen más o menos áreas de la política económica, como son los bienes, servicios, factores, aranceles y medidas equivalentes, tributos a las mercaderías o al consumo, impuestos y otras cargas que afectan a la producción.

La intensidad así definida tiene mucho que ver con el grado de movilidad de los bienes, servicios y factores al interior del esquema elegido y cuyas expresiones más comunes han sido las denominadas Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común, Comunidad Económica, relacionadas a los conceptos anteriores y, en especial, en el área de los bienes. También incide en gran medida el grado de movilidad del funcionamiento del mercado y las intervenciones positivas o negativas que se practiquen para corregir las distorsiones en el mercado regional. Así, el rol que se le asigne al mercado como la calidad de la intervención comunitaria pactada jugarán un papel crucial en este campo del proceso.

Los expertos han discutido mucho acerca de la forma de medir en la práctica estos efectos y de esas discusiones se han sacado conclusiones interesantes relacionadas, por ejemplo, con la construcción de indicadores (porcentajes de transables internacionales regionales sobre el PGB de transables con el exterior) y con la posibilidad de medir el potencial de dichas transacciones (creación y desviación de comercio, economías de escala, términos de intercambio, etc.).

La extensión está más relacionada con el número de agentes que se involucran en el proceso, trátese de la cantidad de países participantes como de los agentes sociales que intervienen para la adopción de las decisiones (extensión territorial, gobierno, parlamento, empresarios, trabajadores y otros). Esto último dependerá en gran medida del régimen político-cultural-institucional de cada país, como de su compatibilización con aquellos de los países socios.

Tanto la intensidad como la extensión tienen límites operativos peculiares pues, a medida que ambas aumentan pueden llevar por definición a un mayor grado de limitación sobre la unidades nacionales (supranacionalidad total) o, en la medida que disminuyan, a la virtual desaparición de toda limitación. No obstante, ellas tienen además límites naturales de manejo pues la elefantiasis (grandes conglomerados de países o megamercados) como el enanismo (micronacionalismos) son fenómenos que ilustran este campo y que no es necesario comentar. Sin tratar de tejer sólo comparaciones extremas (binarias), lo más normal es que en la realidad las integraciones deban reconocer coexistencias variadas de lo nacional con lo supranacional o lo comunitario, según los casos.

La importancia de lo expresado en el preámbulo precedente está en que la percepción que tenga el conjunto de países acerca de la distribución de los beneficios netos como de los compromisos que se prevean en materia de intensidad y extensión, serán claves para la definición de una determinada institucionalidad en un esquema de integración. Así, una percepción clara de beneficios netos y un mayor nivel político de compromiso tienden a facilitar una mayor limitación de soberanía. A su vez, una percepción menos atractiva unida a un menor nivel de compromisos tiende a producir el efecto contrario.

4. Las identidades básicas

Para que un esquema de integración tenga posibilidades de generar beneficios netos de importancia, deberá producirse un conjunto de elementos comunes que permitan a los países abrir sus mercados internos a la competencia recíproca y, además, producir una serie de acuerdos sobre determinadas áreas de las políticas. La organización institucional que se promueva dependerá en mucho de la similitud de los sistemas nacionales vigentes o de los objetivos comunes que en materia de cambios tengan los países en su visualización hacia el futuro. Regímenes muy diversos plantean ciertamente dificultades para la toma de decisiones o la generación de proposiciones. Diferencias en la importancia que se le asigne a la participación de los distintos sectores nacionales en la generación de decisiones pueden ocasionar serios problemas, entre los cuales se puede mencionar el de la convivencia de regímenes políticos institucionales de tipo democrático con otros autoritarios, los unitarios con los federales y los participativos de los centralizados.

B. LA INSTITUCIONALIDAD EN LA INTEGRACION

El Concepto

Para los efectos del presente trabajo se entiende por institucionalidad todo lo relacionado con las normas que reglamentan la existencia, composición, competencia y funcionamiento de los órganos establecidos en un esquema de integración regional y las formas de interrelación recíproca previstas al efecto para el logro de los objetivos comunes.

Para fines estrictamente analíticos, se ha optado por realizar el estudio dando respuesta a cinco interrogantes que involucran todos los aspectos señalados en el párrafo precedente, respecto de todos y cada uno de los órganos previstos en un esquema de integración regional.

Asimismo, se seleccionan tres materias que se consideran de particular importancia como ideas centrales de un proceso como el que se va a analizar y en las cuales el nivel de compromiso suele variar en intensidad y en extensión.

C. LAS CINCO INTERROGANTES

Aún cuando son muchas las modalidades que pueden utilizarse para los efectos de analizar el funcionamiento institucional en un proceso de integración regional, en esta ocasión se ha optado por plantear cinco interrogantes centrales que al ser respondidas a nivel comunitario ofrecen mayores ventajas desde el punto de vista estrictamente analítico. Detrás de estas preguntas se gestan procedimientos administrativos, se crean órganos y mecanismos dotados de facultades adecuadas para alcanzar los objetivos comunes y se establece el marco general de interrelaciones entre ellos y los principales agentes del proceso.

1. Cómo se genera una proposición para una Decisión

Los tratados que dan nacimiento a un proceso de integración pueden contemplar en gran detalle todos los compromisos a cumplirse por los países participantes, o bien, pueden fijar las grandes líneas de compromisos básicos y dejar entregado su perfeccionamiento sucesivo a la labor de los órganos previstos en su texto, como sucede con los denominados Tratados Marco.

Asimismo, será posible encontrar obligaciones que deben cumplirse dentro de un plazo fatal establecido en el mismo tratado, o bien, incluir la determinación del plazo entre las facultades de los órganos pertinentes.

En consecuencia, de la naturaleza del tratado van a depender en definitiva las características esenciales del proceso de proposición para la adopción de decisiones. Si los compromisos están establecidos en forma taxativa y su impacto a nivel nacional es reducido, es posible que sean los propios países los que presenten proposiciones elaboradas por sus organismos nacionales. Si el campo de acción del tratado es muy amplio, es también posible que vaya produciendo una especialización por países a través del tiempo, en materia de elaboración y presentación de proposiciones.

No obstante, cuando los compromisos pueden afectar en mayor medida la participación de los países en los objetivos que se persiguen al adoptar una decisión, puede surgir la necesidad de entregar esa facultad de proposición a organismos técnicos que pueden cumplir con el doble objetivo de hacer una proposición técnicamente adecuada y con respeto del interés común.

Sin embargo, ello no implica dejar de consultar la posición de cada país participante de modo de asegurar la viabilidad futura del contenido de la propuesta.

Estas consultas pueden ser obligatorias o meras recomendaciones y pueden establecerse a distinto nivel (expertos mundiales, expertos de los países, expertos de los gobiernos) o incluso con otro tipo de agentes de carácter político o socio-cultural (empresarios, trabajadores, intelectuales).

La forma que revista el órgano técnico de proposición tendrá también importancia, pues puede haberlos más o menos independientes de los gobiernos, sea porque tienen una capacidad de proposición independiente, porque lo integran personas de diferente nacionalidad de los países que conforman la agrupación, o porque pueden adoptar una fórmula más colectiva que individual. Cuando es colectiva surgen los sistemas de votación al interior del órgano colegiado para aprobar la proposición, los que, a su vez, pueden variar por materias de especialización. Asimismo, los órganos técnicos pueden o no tener el monopolio de las proposiciones. Estos órganos técnicos pueden también concebirse como simples secretarías a las que se les piden trabajos determinados pero que no tienen capacidad de proposición.

La existencia de recursos financieros adecuados para el buen funcionamiento de estos órganos de proposición constituye un aspecto esencial para el desarrollo del proceso, tanto en lo referente a la cantidad y oportunidad de disponibilidad de tales recursos como de la facultad de libre disposición de los mismos. También es posible dotar a estas instituciones de la facultad de percibir un pago por servicios prestados.

A medida que los compromisos aumentan es posible que el órgano técnico tienda a reemplazar a los representantes nacionales evitando la existencia de dos poderes ejecutivos, produciéndose tensiones entre ambas administraciones. Una forma de mitigar esas tensiones ha sido la de otorgar representatividad por especializaciones rotativas a destacadas personalidades de todos los países miembros (ministerios comunitarios). Con el objeto de no ceder abruptamente la soberanía ejecutiva, como una fórmula gradualista en las primeras etapas, los gobiernos separan la capacidad de proposición de la de decisión.

2. Cómo se adoptan las decisiones

Elaborada una proposición corresponde conocer cómo se adopta la decisión comunitaria correspondiente, y si ella requerirá o no de una obligación de pronunciamiento y de un plazo fijo para ello. En este caso, nuevamente las modalidades pueden variar sea porque se requiere de instancias previas obligatorias o recomendadas de consulta de otros órganos regionales o de tipo nacional, o porque quien adopta las decisiones puede resolver irrestrictamente sobre la materia (sea porque se trata del propio órgano técnico de proposición o del foro de representación de los países). El juego entre el órgano de proposición y el de la decisión comunitaria, en representación de los países, será lo que determine en definitiva la capacidad decisoria nacional frente a la acción comunitaria.

Existen en este campo dos opciones que obviamente dependen del grado de avance del proceso. La primera es dejar en manos nacionales la capacidad de decisión, creando un órgano comunitario donde se encuentren representados los poderes ejecutivos nacionales sobre la base de una cesión de funciones de los poderes ejecutivos nacionales y de los legislativo (Congreso). La segunda radica en crear un poder legislativo comunitario (Parlamento designado o elegido) y permitir el reemplazo de los ejecutivos nacionales por el comunitario.

Los sistemas de votación para la toma de decisiones en el órgano competente al nivel de los países pueden también variar apreciablemente desde un requerimiento de simple mayoría hasta la existencia de vetos, permanentes o rotativos.

Estos sistemas de votación pueden tener diversas implicaciones, pero una de las más importantes será la modalidad prevista para revertir otras decisiones como para modificar las disposiciones establecidas en el Tratado Marco.

Sin embargo, las combinaciones pueden ser más complejas cuando existen similitudes respecto a los órdenes nacionales y en los que determinadas materias no son de competencia de los ejecutivos, sino, de los parlamentos. La tendencia natural cuando se avanza en intensidad y extensión en los procesos de integración es que se repitan las tensiones ahora entre los ejecutivos y los parlamentos, porque se generarán problemas de competencias de soberanía.

Finalmente, existen formas diferentes de integrar y coordinar las posiciones nacionales que tienen efectos diferenciados sobre la administración del sistema funcional. En efecto, el órgano de las decisiones puede tener representaciones únicas o variar según las materias, con lo que la participación nacional se hace más limitada o extendida. Asimismo, también suele entregarse la coordinación interna a un solo organismo (organismo nacional competente) que centraliza toda la administración del proceso, fenómeno que tiene ventajas y también defectos.

3. Cómo se insertan las decisiones en la realidad administrativa nacional

Los sistemas pueden fluctuar desde la incorporación inmediata y automática de las normas comunitarias en el derecho nacional de los países participantes, hasta la necesidad de aprobación de esas normas por los parlamentos nacionales. La experiencia indica que cuando los sistemas tiene un alto contenido de ratificación nacional se exageran las negociaciones y la exigencia de reciprocidades y se crea una externalidad negativa sobre los agentes privados que dudan de la aplicabilidad de las decisiones de la integración.

4. Cómo se vigilan los cumplimientos de los compromisos pactados

El imperio de las normas jurídicas comunitarias por sobre el ordenamiento jurídico nacional no basta para asegurar un cumplimiento estricto, sea por las situaciones que se derivan del punto anterior como por los problemas de interpretación de las normas que se suelen suscitar. Dependiendo de la intensidad de los compromisos que se asuman, los órganos encargados de velar por el adecuado cumplimiento varían según las materias. Pueden ser nacionales o comunitarios, tanto en aspectos

técnicos generales como específicos. La fórmula más efectiva utilizada especialmente en otros esquemas es la creación de un Tribunal de Justicia Comunitario con amplias facultades, como también la existencia de procedimientos arbitrales. Con todo, el tipo de conflictos así como la calidad de los agentes involucrados también producen diferencias en los tratamientos institucionales.

Al igual que en el caso de los órganos de proposición como de decisión, surge en estos tribunales la posibilidad de establecer distintas soluciones. No obstante, todo parece aconsejar la existencia de órganos dotados de la mayor independencia posible, tanto en su elección como administración, obligando a votaciones fundamentadas y abiertas y reduciendo las dependencias presupuestarias.

5. Cómo se evalúa la marcha de la integración

La evaluación de estos procesos es otra función digna de destacar. Normalmente a través de ella se introducen ajustes a los textos de los tratados, decisiones y resoluciones y se establecen prioridades para las distintas materias. La experiencia latinoamericana demuestra que los esfuerzos de integración en la región suelen producir modificaciones reiteradas en los tratados y, asimismo, las decisiones y resoluciones de los distintos órganos encargados de los procesos respectivos varían con gran frecuencia.

Estas responsabilidades pueden recaer en el órgano técnico como en los de orden político o incluso en los simplemente asesores.

Tal vez el tema más importante en este tipo de funciones radica en la existencia a nivel nacional de un organismo competente en exclusividad o la existencia de un conjunto amplio y variado de ellos en función de la temática del caso. Si bien los órganos únicos tienen la ventaja de su simplicidad, no lo son cuando su operatividad se complica por problemas de coordinación con otros organismos superiores en rango y calidad temática.

D. LAS TRES IDEAS CENTRALES

Todo esquema de integración se sustenta en un conjunto de ideas centrales, que se pueden clasificar en un área de fundamentos políticos, otra de tipo técnico-económico y una última de carácter socio-cultural. En cada una de ellas se desarrollan compromisos que pueden alcanzar intensidades diferentes, si bien ésta puede ser función de la viabilidad (capacidad de compartir objetivos y medios comunes entre los países miembros). La experiencia demuestra que estos proyectos sólo pueden desarrollarse en el tiempo sobre la base de una cierta armonía mínima entre los compromisos de las tres áreas. En efecto, altas intensidades en el área económica obligarán a que exista cierto mínimo de compromiso en las áreas política y socio-cultural. Lo mismo tenderá a suceder con otras combinaciones según las viabilidades que se encuentren. También podrá observarse que cuando se complican las posibles viabilidades en ciertas áreas se realizarán esfuerzos por aumentar los compromisos en otras, con el objeto de llevar a cabo compensaciones de mayor cohesión o, simplemente, para ganar tiempo a la espera que surjan mejores posibilidades de mayores compromisos más adelante.

1. El ideario económico

En forma muy resumida se puede aseverar que es posible presumir que normalmente en esta área hay más viabilidades para alcanzar mayores intensidades en los compromisos, lo que aplicado al campo económico institucional que nos interesa permite extraer algunas conclusiones globales:

a) La participación de las autoridades económicas resulta clave, pues el manejo técnico-económico tiene hoy día una enorme especificidad e importancia y estas facultades ya no se delegan tan fácilmente como en el pasado en el campo político internacional.

b) El área económica ha adquirido tanta importancia que parte destacable de la competencia por el poder entre las naciones se expresa en este campo, más aún cuando la competencia doctrinaria del pasado reciente parece haber terminado abruptamente.

c) La economía, dentro del campo de las economías de mercado triunfantes, tiene en la actualidad un juego de actores algo diferente al del pasado donde, por una parte, el sector privado desempeña un rol trascendente y, por la otra, la autoridad pública se especializa más que antes. En este último caso llama la atención las diferenciaciones entre los responsables de sectores (industria, agricultura, no transables, etc.), los de las finanzas públicas que han asumido un poder apreciable, junto al deterioro de los encargados de la planificación y la separación creciente entre el poder ejecutivo y los bancos centrales que tienden crecientemente a ser independientes de los gobiernos (política monetaria nacional e internacional).

d) Finalmente, el fenómeno de la globalización de la economía mundial obliga a que las decisiones deban tener en cuenta compromisos y efectos de esta naturaleza, existiendo campos donde no se pueden tomar decisiones sólo a un nivel nacional o regional. Las áreas financiero-monetarias son tal vez las más típicas y donde ya los gobiernos han estado cediendo parte de su independencia.

En el campo técnico-económico entonces será importante tener en cuenta la identidad organizativa entre los países y considerar que no se pueden desconocer las tendencias anteriores, pues de lo contrario se arriesga poner en peligro el propio funcionamiento de la integración regional.

Con todo, el gran tema seguirá siendo la posibilidad de desarrollar en el tiempo un ideario común en materias económicas.

Si bien es posible presumir que es en las áreas económicas donde existen mayores posibilidades de beneficios, sin embargo, no siempre se dan las condiciones para tener políticas comunes. Para superar estos problemas no se requiere sólo una mayor dosis de decisión política para adquirir compromisos, sino también una base técnica-económica similar.

2. El ideario político

Los acuerdos de integración tienen una gran cuota de componentes políticos que normalmente suelen quedar implícitos en las redacciones de los tratados y demás decisiones. Ellas se reflejan en diversos planos, pero el más significativo es el de las relaciones internacionales, puesto que las otras materias son más de típico corte nacional.

La posibilidad de establecer políticas comunes en estos campos se presume más reducida que en las otras áreas, aunque ello puede variar según las materias que se comparen. Frecuentemente, estas responsabilidades quedan en manos de los Presidentes de los países participantes, de los Cancilleres y de los organismos parlamentarios que se establezcan. La participación de los organismos técnicos en esta materia es más reducida. Esta clara tuición se basa en el poder de decisión que en esta materia alcanzan en el espacio nacional dichas instituciones.

No obstante, el uso demasiado frecuente de los niveles presidenciales en las negociaciones suele acumular costos irreversibles. Todo aconseja un uso moderado de ellos y sólo para grandes ocasiones o cuando se trate de situaciones de gran gravedad.

La presencia y participación política internacional de un determinado grupo regional es un área de importancia en el mundo actual y su función debe ser realizada por los Presidentes respectivos y por los organismos nacionales competentes que deben estar representados en la organización funcional comunitaria. Pero, más que ello, lo que interesa es tecnificar dicha representación para lo cual se supone deberán existir las mismas funciones que a nivel nacional en materia de proposición, decisión, administración, etc.. Estas áreas son menos traspasables a las instituciones regionales y tienden a quedar más en las manos nacionales de las Cancillerías respectivas que, por lo general, no son proclives a renunciar o limitar su participación directa en estas funciones como en el caso de las instituciones económicas.

3. El ideario socio-cultural

Al igual que en el caso anterior, el posible nivel de compromiso en el área socio-cultural es normalmente mucho menor y su vertebración a los esquemas de integración queda más limitado, por cuanto la fortaleza interna de los organismos encargados es más reducida en términos internacionales.

Uno de los problemas más típicos de estas tres grandes agrupaciones de materias radica en las tareas de coordinación y representación en la toma de decisiones comunitarias. La separación con que se tratan estos temas no permiten un trabajo adecuadamente coordinado y, al mismo tiempo, tienden a apartar de las decisiones generales de alto nivel a los responsables de estos otros planos.

Normalmente, las instituciones que se establecen no obedecen a la misma estructura gubernamental nacional y se crean dificultades a medida que los compromisos aumentan. Estas sólo pueden ser solucionadas con una participación de mayor similitud en las proposiciones, decisiones y funciones siguientes.

E. LAS VARIABLES MAS SENSIBLES

Al igual que en el caso nacional se puede observar que las funciones de los organismos se concentran en torno al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial, como a las tareas de participación de los demás agentes sociales y técnicos, públicos y privados, involucrados en el proceso, y a las acciones de coordinación en el espacio nacional.

En todos estos casos, como puede desprenderse del Cuadro 1 adjunto, los temas centrales radican en: la composición del organismo respectivo, su forma de elección, los sistemas de votación de sus decisiones, el carácter de su dependencia de recursos financieros como de las funciones de proposición, decisión y de administración que ellos puedan llegar a representar por delegación de los gobiernos. Cualesquiera de las combinaciones establecidas representará un cierto grado de limitación de soberanía que se considera deseable para la adecuada marcha del proceso. Si bien en el papel un organismo puede ser muy libre en la designación de sus miembros respecto de los gobiernos, ello no es muy significativo si existe una marcada dependencia en materia de recursos financieros presupuestarios, si está sujeto a un esquema de votación paralizante o si resultan difusas sus respectivas competencias.

Las relaciones que se puedan encontrar entre el tipo de organismo comunitario y la forma de ejercer las funciones indicadas, dependerá en gran medida de la naturaleza de las áreas de compromiso (política, económica. socio-cultural) y de los mínimos comunes que en ellas se logre acordar.

CUADRO 1
FUNCIONES E INSTITUCIONES EN LA INTEGRACION REGIONAL

FUNCIONES

Evaluación | Proposición | Decisión | Inserción | Administración | Cumplimiento

ORGANISMOS

INSTITUCIONES EJECUTIVAS
UNICO - VARIOS

Organo Técnico

Composición: Unico / Colegiado (especializado / no especializado)

Sistema de Votación: simple mayoría / unanimidad / fundamentado

Presupuesto: dependiente / independiente

Organo Político

Composición: Unica / Variable / Varios

Sistema Votación: país / ponderado / simple mayoría / veto

Carácter: Gubernamental / Supranacional

Administración

FUNCIONES | Proposición | Decisión | Inserción | Cumplimiento

Evaluación |
ORGANISMOS

INSTITUCIONES LEGISLATIVAS Y DE CONTROL

Organo Político Gubernamental

Organo Parlamentario:
Delegación Nacional
Elección Regional

Sistema de Votación [Unanimidad / Mayoría simple / Otros]

Presupuesto [dependiente / independiente]

INSTITUCIONES JUDICIALES

Tribunales nacionales
Tribunal regional Comunitario

Composición [Unico / Colegiado]

Sistema elección [Gubernamental / Poder Judicial / combinado]

Presupuesto [dependiente / independiente]

Sistema de Votación [Unanimidad / Simple mayoría / Fundamentado]

INSTITUCIONES ASESORAS

Unicos

Variados
- Especializada
- No especializada

- Publica
- Privada

Presupuesto
- dependiente
- independiente

Consulta tipo
- obligatoria
- recomendada

Sistema elección
- gubernamental
- ---- social

INSTITUCIONES DE COORDINACION NACIONAL

Unico (centralizada)
Variable (descentralizada)

Obligatoria
Recomendada

Coordinación nacional
Efectivo comunitario
Legislativo comunitario

SEGUNDA PARTE

ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DEL GRUPO ANDINO

Esta segunda parte del presente estudio tiene por objeto hacer un somero enfoque de los cambios más importantes que ha experimentado el Acuerdo de Cartagena en su estructura institucional, sin entrar en forma específica al análisis en detalle de los órganos respectivos y considerando en esta instancia los elementos esenciales de los mecanismos complementarios del proceso subregional en otros campos cubiertos por convenios específicos. Sólo se pretende destacar en esta breve reseña la evolución experimentada por esa estructura en el curso de estos primeros veinte años de funcionamiento del Grupo Andino.

A. LA INSTITUCIONALIDAD EN EL ACUERDO DE CARTAGENA

El Acuerdo de Cartagena es un Tratado Marco en el que se incorporan las grandes líneas del proceso de integración económica de los Países Miembros, pero cuya eficacia en definitiva depende en gran medida de la actuación coordinada y efectiva de los órganos del Acuerdo, de la capacidad de los países para disponer de políticas comunes y de la voluntad de los Gobiernos respectivos para dar cumplimiento a los compromisos contraídos.

El Capítulo II del Acuerdo estableció originalmente la existencia de dos órganos principales y dos auxiliares. Los principales son la Comisión, a la cual se califica de órgano máximo, y la Junta que recibe la denominación de órgano técnico.

1. La Comisión

La Comisión es el órgano de decisión política del Acuerdo y aun cuando está constituido por representantes de los Países Miembros, tiene personalidad jurídica diferente de éstos.

Este órgano máximo está compuesto por los Representantes Plenipotenciarios de los Países Miembros y su función principal es de carácter legislativo. Si bien está concebida como un órgano comunitario, la participación de plenipotenciarios la lleva a fijar las políticas del Acuerdo de conformidad con el interés de los Gobiernos respectivos. No obstante, la aplicación de un sistema de votación en que la norma general son los dos tercios de votos favorables contribuye a mitigar en alguna medida esa característica, desde el momento en que un país puede verse obligado a cumplir ciertos compromisos aun en contra de su voluntad.

El rol esencial de la Comisión es aprobar las normas relacionadas con la coordinación de planes de desarrollo y la armonización de las políticas de los Países Miembros. No obstante, posee amplias facultades residuales que le permiten conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común, entendiendo por tal todo aquello que los Países Miembros han colocado dentro del marco del Acuerdo de Cartagena para alcanzar sus objetivos integracionistas.

La Comisión se reúne tres veces al año en forma ordinaria y expresa su voluntad a través de Decisiones en las cuales cada representante tiene derecho a un voto. La norma general en materia

de votaciones exige la concurrencia favorable de los dos tercios de los votos de los Países Miembros. No obstante, hay materias en las cuales se aplica un régimen distinto en atención a la importancia que se les atribuye.

La Comisión es la responsable del logro de los objetivos del Acuerdo y, en especial, de la aprobación y puesta en marcha de aquellos compromisos a los cuales por su importancia se les fijó una fecha de aprobación o de entrada en vigor. Su responsabilidad es mayor que la de la Junta ya que, precisamente, entre sus facultades está la de remover a los miembros de la Junta y designar a sus reemplazantes en caso que lo estime conveniente.

2. La Junta

La Junta es un órgano independiente compuesto por tres personas, que tiene como funciones principales elevar a la Comisión las proposiciones que estime necesarias para alcanzar los objetivos de la cooperación subregional y velar por el cumplimiento de las obligaciones comunes. Se le califica como órgano técnico y tiene como meta esencial la defensa de los intereses de la Subregión en su conjunto.

Este es un órgano permanente en el cual el Acuerdo y los Países Miembros cifraban grandes esperanzas para desarrollar un espíritu integracionista en todos los Países Miembros y llevar a la práctica uno de los aspectos más novedosos del proceso Subregional, como es el principio de distribución equitativa de sus beneficios. Con tal propósito se le entregó la facultad exclusiva de elevar proposiciones a la Comisión en todas aquellas materias de real importancia en que esta última debía adoptar Decisiones para alcanzar los objetivos del Acuerdo.

En el marco de esta acción tan relevante, a la Junta se le encomendó la evaluación anual de los resultados de la aplicación del Acuerdo y el logro de sus objetivos, como asimismo proponer a la Comisión la adopción de las medidas correctivas necesarias de carácter positivo.

Dentro del ámbito de sus funciones a la Junta le corresponde realizar estudios; promover reuniones de los organismos nacionales encargados del diseño y aplicación de políticas económicas; constatar el cumplimiento de las normas del Acuerdo, las Decisiones de la Comisión y sus propias Resoluciones; evaluar los resultados del Acuerdo; cooperar con Bolivia y el Ecuador en el respeto de sus asignaciones y derechos y en el desarrollo efectivo de las mismas y, en general, realizar todas las actividades destinadas a la mejor consecución de los objetivos del Acuerdo.

Para tal efecto dispone de la facultad de presentar propuestas a la Comisión, la cual está obligada a pronunciarse acerca de las mismas. Asimismo, goza de la facultad de adoptar Resoluciones de carácter obligatorio en aquellos casos expresamente establecidos en el ordenamiento jurídico del Acuerdo.

En su condición de Secretariado Permanente del Acuerdo, le corresponde mantener estrechos contactos con los organismos que tienen a su cargo otras labores de integración o cooperación en la Subregión y tratar de coordinar sus actividades con las del Acuerdo.

Un aspecto digno de destacar es que los tres miembros de la Junta pueden ser nacionales de cualquier país latinoamericano. Si bien es cierto que ésta es una disposición difícil de aplicar en la

práctica, al menos representa en espíritu una demostración de deferencia hacia el resto de la región. Por su parte, su personal técnico y administrativo puede ser de cualquier nacionalidad.

3. Los Comités

Los órganos auxiliares reciben el nombre de Comités. El Comité Consultivo estaba integrado por representantes de todos los Países Miembros y tenía por objeto mantener un estrecho vínculo con la Junta.

El Comité Asesor Económico y Social fue la respuesta a la demanda de los sectores no gubernamentales de tener algún tipo de participación en las labores de integración. Debía constituirse con representantes de los empresarios y de los trabajadores de los Países Miembros, fórmula difícil de llevar a la práctica.

4. De la solución de controversias

En materia de solución de posibles controversias se optó por encomendar a la Comisión desarrollar sus buenos oficios y, en caso de no obtenerse ningún resultado, recurrir a los procedimientos establecidos en el Protocolo para la Solución de Controversias aprobado en el marco de la ALALC.

5. Aspectos políticos

De los considerandos del Acuerdo y del contenido de su texto se desprende la existencia de objetivos de naturaleza eminentemente política como resultado necesario de las acciones de carácter netamente económico. No obstante, nada se estableció en relación con ese aspecto en materia institucional.

Tal vez lo más destacado en este sentido sea el tímido esbozo de la proyección política externa de su accionar, aun cuando siempre limitada a aspectos de carácter económico, al entregar a la Comisión la función de promover la acción concertada de los Países de la Subregión frente a problemas derivados del comercio internacional que afecten a cualquiera de ellos y a su participación en reuniones u organismos internacionales de carácter económico.

6. Aspectos sociales

El Acuerdo original fue diseñado con un carácter eminentemente económico, sin que sus redactores tuvieran en cuenta en ningún momento la señalización de objetivos de orden social o cultural.
Tan lejos estaban estas materias de la mente de los signatarios del Acuerdo que, al verse en la obligación de incluir alguna disposición que consignara la posible participación de otros sectores, se inventó una fórmula que limitaba en gran medida esa posibilidad, al establecer un Consejo Asesor Económico y Social en el cual debían participar conjuntamente empresarios y trabajadores.

Esto lo confirma la total ausencia de alguna norma en relación, por ejemplo, con las políticas de salud, educación o capacitación.

B. LOS DEMAS MECANISMOS DEL SISTEMA ANDINO DE INTEGRACION

El Sistema Andino de Integración está compuesto por el Acuerdo de Cartagena y otros mecanismos aprobados por Convenios separados, que desempeñan funciones específicas en campos que pueden considerarse complementarios a los del Acuerdo.

Identificación de Otros Mecanismos Oficiales

1. En materias financieras, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas

a) La CAF fue creada en 1968, con anterioridad a la suscripción del Acuerdo de Cartagena. Su sede está en la ciudad de Caracas. Es una persona jurídica de derecho público internacional cuyo capital está constituido por acciones de los Países Miembros y de terceros, con distintas características en relación al manejo de la institución.

Su capital inicial fue de 100 millones de dólares que luego se incrementaron a 500 y a 1.050 millones. En la reunión de los Presidentes Andinos en Galápagos se acordó elevar su capital autorizado a 2.000 millones, con el fin de fortalecer su capacidad financiera.

Existe un Directorio formado por un representante por cada País Miembro de las acciones serie A y otro de las acciones serie B, y sus actividades están a cargo de un Presidente Ejecutivo que dura cinco años en sus funciones, pudiendo ser reelegido.

Su objetivo principal es el de cooperar en el logro de los objetivos de la integración subregional mediante el financiamiento de actividades empresariales en los Países Miembros.

Con el correr del tiempo esta institución ha tenido una importante participación concentrada en el desarrollo de proyectos específicos y algo menos en la promoción de las actividades de promoción del comercio exterior de los Países Miembros, a través del Sistema Andino de Financiación del Comercio Exterior (SAFICO) que es un instrumento que ella maneja.

También desempeña el rol de organismo financiero de otro mecanismo subregional en esta materia, como es el Fondo Andino de Reservas (FAR).

b) El FAR fue creado en 1978 como una persona jurídica internacional administrada por las máximas autoridades monetarias de los Países Miembros. Existe una Asamblea, constituida por los Ministros que en cada país desarrollan las actividades de Hacienda o Finanzas, un Directorio formado por los Presidentes de los Bancos Centrales y el Presidente Ejecutivo, quien lo preside pero no tiene derecho a voto.

El FAR tiene como misión contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras, indispensables para avanzar en el pleno cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de Cartagena y, además, contribuir a solucionar los problemas de balanza de pagos de los Países Miembros, facilitar su acceso a los mercados financieros y contribuir a obtener financiamiento adicional para sus proyectos de inversión.

Las operaciones del Fondo pueden ser pasivas o activas. Son pasivas las operaciones normales de las instituciones financieras y son activas aquellas relacionadas con los problemas de balanza de pagos de los Países Miembros. Estas últimas pueden tomar la forma de créditos de apoyo, servir de garantía para créditos otorgados por terceros o realizar operaciones de intermediación financiera.

El FAR contó con un capital inicial de doscientos cuarenta millones de dólares, sesenta millones aportados por Colombia, Perú y Venezuela y treinta millones por Bolivia y el Ecuador. En 1988 su capital ascendió a 620 millones.

De conformidad a lo dispuesto en su instrumento constitutivo, la relación del FAR con los órganos del Acuerdo de Cartagena es esencial y se encarga al Directorio y a la Presidencia Ejecutiva la función de llevar a cabo la necesaria coordinación con la Comisión y la Junta del Acuerdo.

En 1986 se llevó a cabo un debate en el seno del Directorio del FAR acerca de la posibilidad de extender sus funcionamiento a nivel latinoamericano. Luego de barajar diferentes opciones, en 1988 se acordó modificar el Convenio Constitutivo del FAR para permitir la incorporación de nuevos socios no andinos y se suscribió el texto definitivo del Convenio Constitutivo del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), ya aprobado por la Asamblea Extraordinaria del FAR. Este fue ratificado por representantes plenipotenciarios de los Países Miembros en Junio de ese año.

Fuera de operar como un fondo de apoyo a los equilibrios de las balanzas de pagos, esta institución no ha realizado mayores aportes a la armonización y coordinación de las políticas financieras y de pago.

En este Convenio se mantiene la misma estructura institucional del FAR y se acepta la adhesión de socios latinoamericanos que sean miembros de ALADI. Sólo después de 10 años de vigencia puede ingresar otro tipo de países latinoamericanos.

2. <u>En materia de educación, ciencia y cultura está el Convenio Andrés Bello. (1970)</u>

Su objetivo principal es acelerar el desarrollo integral de los países signatarios mediante esfuerzos conjuntos en las áreas mencionadas.

Los órganos del convenio son:

i) La Reunión de Ministros de Educación, como órgano máximo.
ii) La Junta de Jefes de Planeamiento, como organismo técnico auxiliar.
iii) La Secretaría Permanente.

La Secretaría Permanente es el órgano encargado de coordinar las actividades de las instituciones que participan en ese proceso y le corresponde el papel de organismo de enlace con gobiernos e instituciones que participan en materia de integración, educativa, científica, tecnológica y cultural.

En este convenio se da el caso especial de la participación de un país que no pertenece el Grupo Andino, como es Chile.

3. Los aspectos de cooperación en salud están encomendados al Convenio Hipólito Unanue. (1971)

El objetivo de este convenio es propender a mejorar la salud humana en los países de la Subregión a través de la adopción de acciones coordinadas.

En tal sentido, se concede especial importancia a la solución de problemas relacionados con enfermedades transmisibles, saneamiento ambiental, desnutrición, protección materno infantil, contaminación ambiental y definición de drogas.

El convenio propone algunas acciones específicas en ciertos campos, como es la incorporación del derecho a la salud en las legislaciones nacionales, el intercambio de experiencias, programas de salud ocupacional, normas sanitarias comunes, etc.

Los órganos del convenio son:

i) La Reunión de Ministros de Salud, como órgano máximo.
ii) El comité de Coordinación, como órgano técnico.
iii) La Secretaría.

4. Los aspectos sociales y laborales son de competencia del Convenio Simón Rodríguez. (1973)

Este convenio tiene por objetivo adoptar estrategias y planes de acción que orienten la actividad de los organismos subregionales y nacionales, de modo que la medidas tendientes a alcanzar los objetivos del Acuerdo de Cartagena conduzcan al mejoramiento integral de las condiciones de vida y de trabajo en los países del Grupo Andino.

Para tal efecto, se plantea la necesidad que los gobiernos presten especial atención a la armonización de las legislaciones laborales y sociales, la transformación de los sistemas de formación profesional, la creación de mecanismos de participación de los trabajadores en el desarrollo, el uso adecuado de los recursos humanos y el establecimiento de un régimen que facilite la libre circulación de mano de obra en la Subregión.

Sus órganos son:

i) La Conferencia de Ministros del Trabajo, como órgano máximo.
ii) La Comisión de Delegados, como órgano técnico auxiliar.
iii) La Secretaría de Coordinación.

5. El perfeccionamiento de los sistemas nacionales de seguridad alimentaria corresponde al Convenio Celestino Mutis. (1983)

Su objetivo es la adopción de acciones destinadas a perfeccionar los sistemas nacionales de seguridad alimentaria y establecer un Sistema Andino en tal materia.

C. MODIFICACIONES INSTITUCIONALES POSTERIORES

Luego de los primeros cuatro años de avances muy significativos en las diversas materias contempladas en el Acuerdo, comenzaron a surgir fuertes diferencias entre los Países Miembros en aspectos considerados esenciales para el logro de sus objetivos, como eran las normas sobre Inversión Extranjera, Arancel Externo Común, Armonización de Políticas y Programación Industrial Conjunta.

Como resultado de estas diferencias se produjo la salida de Chile a fines de 1976, situación que lejos de llevar a una solución de los problemas existentes los incrementó y profundizó. El incumplimiento de los compromisos a todo nivel, la insatisfacción de los países menos desarrollados por su participación en la programación sectorial y la ausencia de respaldo político de los Gobiernos hacia el proceso subregional, condujeron al Grupo Andino a un estado de peligroso estancamiento.

Para hacer frente a los incumplimientos recaídos en importantes compromisos contenidos en el propio Acuerdo fue necesario aprobar modificaciones a sus normas en los Protocolos de Lima, octubre de 1976, y de Arequipa, abril de 1978.

1979 fue un año importante para el Grupo Andino al aprobarse la creación de tres nuevos órganos de particular importancia para la marcha del proceso subregional.

El 28 de mayo se suscribió el Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, después de varios años de discusiones y rechazos a las fórmulas que se comenzaron a plantear a partir de 1974. Aún cuando la forma en que fue aprobado distaba de los términos en que había sido concebido originalmente, su incorporación en el marco de la institucionalidad andina fue un paso sumamente importante en su misión de "declarar el derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente."

El 25 de octubre del mismo año se firmó en la ciudad de La Paz el Tratado que estableció el Parlamento Andino, como órgano destinado a llevar a cabo una supervisión del Acuerdo en términos políticos, incorporando a los parlamentarios de los Países Miembros en la consideración de los aspectos relacionados con la construcción de un modelo de cooperación más ambicioso en ese ámbito.

Por último, en el mes de noviembre de 1979 se estableció el Consejo Andino formado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros, cuya misión es la de dar una orientación general acerca de la forma de alcanzar la integración económica y la cooperación política entre las Partes y coordinar sus políticas exteriores.

Por desgracia, todos estos organismos creados para fortalecer el proceso subregional andino tuvieron grandes dificultades para desempeñar las funciones que se les encomendaron. A título de ejemplo, baste señalar que el reglamento necesario para la operatoria del Tribunal recién se aprobó en 1983 y éste sólo comenzó a funcionar el 2 de enero de 1984.

Sin lugar a dudas diversos hechos explican estas dificultades, destacando entre ellos la crisis de los inicios de los 80 y los cambios políticos y económicos acaecidos.

D. PROTOCOLO DE QUITO

Los años ochenta comenzaron con problemas para el Grupo Andino, hasta llegar al 12 de mayo de 1987, fecha en la que se suscribió el Protocolo de Quito con el fin de introducir algunas reformas de fondo al Acuerdo de Cartagena, luego de un período de grave crisis que se mantuvo alrededor de cinco años. Entre esas reformas hay varias relacionadas con los aspectos institucionales, tanto en aspectos de fondo como de procedimiento.

1. Nueva estructura orgánica del Acuerdo de Cartagena

En virtud de las modificaciones aprobadas los órganos del Acuerdo se clasifican en principales, auxiliares y subsidiarios.

Principales	:	La Comisión La Junta El Tribunal de Justicia El Parlamento Andino
Auxiliares	:	El Consejo Consultivo Empresarial El Consejo Consultivo Laboral
Subsidiarios	:	Los Consejos que establezca la Comisión.

Si bien al crearse el Tribunal en 1979, en el Convenio respectivo ya se le había dado el carácter de órgano principal del Acuerdo de Cartagena, sólo al incorporársele en forma expresa al texto de este último se modifican algunas de las normas del mismo que dicen relación con facultades de la Comisión y de la Junta en materia de control de la legalidad, interpretación uniforme y solución de conflictos.

Los tres primeros órganos principales tienen competencias normativas o jurisdiccionales y están integrados por representantes gubernamentales o por personas designadas por los gobiernos, como es el caso de la Junta. El Parlamento carece de tales competencias y su función es más bien de carácter orientador en aspectos políticos.

Los órganos auxiliares y subsidiarios sólo están facultados para emitir opiniones en casos específicos, normalmente a petición de los órganos principales. Los auxiliares están establecidos en el texto del propio Acuerdo y participan en ellos representantes privados empresariales y laborales. Los subsidiarios deben su existencia a decisiones de la Comisión y participan en ellos representantes gubernamentales.

A raíz del Protocolo de Quito desaparece el Consejo Consultivo, único previsto en el texto original del Acuerdo, en el que debían participar conjuntamente empresarios y trabajadores.

2. Modificación de la competencia de la Comisión

a) Carácter legislativo exclusivo

La norma original del artículo 6 del Acuerdo de Cartagena señalaba de manera genérica que la Comisión era el organismo máximo y , en el artículo 7 enumeraba sus funciones. El texto actual ratifica que la Comisión es el órgano máximo pero, inmediatamente agrega, "y como tal tiene capacidad de legislación exclusiva sobre las materias de su competencia". En otras palabras, se destaca en forma expresa su competencia en el campo normativo.

b) Facultad para modificar plazos establecidos

Se le encomienda evaluar trienalmente el proceso de integración y, cuando fuese necesario, se la autoriza para modificar los plazos previstos en los distintos mecanismos del Acuerdo. La obligación de evaluar estaba anteriormente radicada en la Junta y debía hacerse anualmente.

En atención a los problemas que presenta el cumplimiento de ciertos compromisos establecidos con plazo fatal y que provocaron delicados momentos que afectaron seriamente la imagen de la integración subregional, se buscó una solución más pragmática y dúctil al facultar a la Comisión para "modificar los plazos previstos en los distintos mecanismos del presente Acuerdo, así como revisar o actualizar las normas para las cuales tiene competencia".

En aplicación de esa facultad, la Comisión quedó autorizada para aprobar normas y definir plazos para la armonización gradual de las legislaciones económicas y los instrumentos y mecanismos de regulación y fomento del comercio exterior de los Países Miembros que incidan sobre los mecanismos previstos en el Acuerdo para la formación del mercado subregional.

Consecuente con este nuevo enfoque, el Acuerdo modificado entrega a la Comisión la facultad de aprobar el Arancel Externo Común, que ha sido uno de los más graves y persistentes problemas que ha debido enfrentar la Subregión, sin establecer fecha límite para ello como estaba dispuesto originalmente. Asimismo, será también la Comisión la que determinará los plazos y modalidades para su puesta en práctica por los Paises Miembros.

c) Aspectos políticos

Se dispone en forma expresa que es función de la Comisión representar al Acuerdo de Cartagena en los asuntos y actos de interés común, de conformidad con sus normas y objetivos. Con esta disposición se subsana una omisión existente en tal sentido en el texto original y, en cierta medida, se incorpora en el texto del Acuerdo una norma de alcance político relacionada con el interés común y no limitada a aspectos económicos.

Ratificando lo expresado en el punto precedente en materia de actividades de alcance político, en la función de promoción de la acción concertada de los países de la región por parte de la Comisión se sustituye la alusión limitativa al "comercio internacional", por la acepción más amplia de los "problemas derivados de la economía internacional".

d) Modificaciones derivadas de la creación del Tribunal

A raíz de la incorporación del Tribunal como órgano principal del Acuerdo, la Comisión dejó de tener participación en materia de solución de controversias y, por otro lado, adquirió nuevas funciones:

- Adoptar las disposiciones necesarias para hacer efectiva las sentencias del Tribunal.
- Impugnar ante el Tribunal la validez de una Resolución dictada por la Junta.
- Concurrir como demandada en caso de acciones de nulidad en contra de sus Decisiones.
- Participación en aspectos operativos del Tribunal.

3. Modificaciones a las facultades de la Junta

a) Pérdida de exclusividad en facultad de proposición

El texto original del Acuerdo consagraba en favor de la Junta la facultad exclusiva de proposición en aquellas materias que debía decidir la Comisión en el marco de su competencia. En virtud de la modificación aprobada la Junta perdió esa exclusividad ya que se estableció entre las facultades de la Comisión "aprobar, no aprobar o enmendar las proposiciones que los Países Miembros, individual o colectivamente, sometan a su consideración".

b) Limitación de su capacidad de contacto con Países Miembros

Al establecerse que sus relaciones directas con los Países Miembros se harán "exclusivamente" a través de los órganos nacionales de contacto, se limita considerablemente su posibilidad de relación con otros organismos e instituciones nacionales. Parte importante del éxito de las funciones de la Junta depende del conocimiento que ella tenga de la situación de los Países Miembros, de los potenciales actores en el proceso subregional y la opinión de las distintas autoridades cuyas decisiones tienen repercusión en la integración subregional.

c) Modificaciones derivadas de la creación del Tribunal

Al igual que en el caso de la Comisión la creación del Tribunal provocó las siguientes modificaciones:

- Adoptar las disposiciones necesarias para hacer efectiva una sentencia del Tribunal.
- Solicitar el pronunciamiento del Tribunal cuando sus dictámenes por incumplimiento de obligaciones por parte de un País Miembro no fuesen acatados.
- Impugnar ante el Tribunal Decisiones de la Comisión.
- Concurrir como demandada cuando se impugne una Resolución suya.

4. El Tribunal de Justicia

a) Origen

La gran cantidad y variedad de incumplimientos por parte de los Países Miembros fue el elemento esencial que condujo finalmente al Grupo Andino a una crisis de credibilidad de gran envergadura, que sólo pudo ser sobrepasada gracias a la decidida acción de los Presidentes Andinos

y, en particular, a las reformas introducidas en el ordenamiento jurídico y en la estructura institucional del Acuerdo.

En un informe presentado por la Junta en el Trigésimo Período de Sesiones de la Comisión, en diciembre de 1983, se indicaba que "reiteradamente la Junta ha señalado a la atención de la Comisión y a los países miembros el cuadro cada vez más grave de las inobservancias generalizadas, resultantes, en síntesis, del vencimiento de plazos previstos por el Acuerdo, la falta de incorporación de Decisiones al derecho interno, la omisión de actos de ejecución o aplicación y la adopción de medidas que en grado mayor o menor contradicen el ordenamiento jurídico subregional".

En el Anexo 1 de este documento se acompaña un resumen de los incumplimientos indicados en el referido informe.

Esta situación que se arrastró por muchos años en perjuicio de la integración subregional, sólo vino a ser enfocada a fondo con la creación del Tribunal de Justicia. En los considerandos del Tratado respectivo se indica que es indispensable garantizar el cumplimiento estricto de los compromisos derivados directa e indirectamente del Acuerdo para que la integración alcance los efectos que de ella esperan los pueblos de los Países Miembros.

b) Composición

Luego, los países signatarios expresan su seguridad que la estabilidad del Acuerdo y de los derechos y obligaciones que de él se deriven deben ser salvaguardados por un órgano jurisdiccional del más alto nivel, independiente de los Gobiernos de los Países Miembros y de los otros órganos del Acuerdo, con capacidad de declarar el derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente.

El Tribunal está compuesto por cinco magistrados, que deben ser nacionales de los Países Miembros. Duran seis años en sus funciones y pueden ser reelegidos por una vez. Se renuevan parcialmente cada tres años. Cada Magistrado tiene un primer y segundo suplente, que lo reemplazan en ese orden en caso de imposibilidad temporal o definitiva.

La sede del Tribunal es la ciudad de Quito.

c) Competencia

La competencia del Tribunal está radicada en tres tipos de acciones:

c.1) La acción de nulidad

La acción de nulidad es el instrumento esencial para llevar a cabo el control de la legalidad de los actos de determinadas instituciones. En el caso del Grupo Andino ese control es muy limitado y se aplica solamente a las Decisiones de la Comisión y a las Resoluciones de la Junta. En consecuencia, no se aplica a los demás actos de los mencionados órganos ni a las actividades de otros órganos estrechamente relacionados con el proceso Subregional, como el Consejo de Ministros, el Parlamento Andino, el Fondo Andino de Reservas, la CAF, etc...

i) Cuando procede

Cuando en las Decisiones de la Comisión o en las Resoluciones de la Junta se violan las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, incluso por desviación de poder.

ii) Quiénes pueden solicitarla

- La Comisión respecto de las Resoluciones de la Junta.
- La Junta respecto de las Decisiones de la Comisión.
- Los Países Miembros respecto de ambas pero, en el caso de las Decisiones sólo si no la votaron afirmativamente en el seno de la Comisión.
- Cualquier persona natural o jurídica en contra de ambas, siempre que les sean aplicables y les causen perjuicio.

c.2) La acción de incumplimiento

i) Cuándo procede

Cuando un país ha incurrido en incumplimiento de normas emanadas del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena y persiste en su actitud, a pesar de haber sido conminado a modificar su actitud por un dictamen de la Junta.

ii) Quiénes pueden solicitarla

- La Junta, cuando su dictamen de incumplimiento no ha sido acatado por el país inculpado.
- El país reclamante en los casos siguientes:
  - Si la Junta no ha requerido la acción del Tribunal dentro de los dos meses siguientes a la dictación de su dictamen de incumplimiento.
  - Si la Junta no emite su dictamen dentro de los tres meses siguientes a la presentación del reclamo.
  - Si el dictamen de la Junta no es de incumplimiento.

c.3) La interpretación prejudicial

i) Cuándo procede

Cuando es necesario preservar la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico uniforme del Acuerdo de Cartagena en el territorio de los Países Miembros.

ii) Quiénes pueden pedirla

Los jueces nacionales que conozcan de un proceso en que deba aplicarse alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena.

5. El Parlamento Andino

Integrado al Acuerdo de Cartagena como uno de sus órganos principales, el Parlamento Andino es un mecanismo de cooperación política por excelencia.

a) Objetivos

El Tratado que constituye el Parlamento Andino lo define como órgano deliberante común del proceso de integración subregional y le fija como objetivos esenciales la promoción de acciones destinadas a afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia, así como estimular la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales en la obra de la integración.

b) Funciones más destacadas:

- Sustentar, en la subregión andina, el pleno imperio de la libertad, la justicia social y la democracia.
- Velar por el respeto de los derechos humanos.
- Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andino.
- Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina.
- Fomentar el desarrollo e integración de la comunidad latinoamericana.

c) Competencia en materia de integración subregional

- Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de integración subregional andino.
- Examinar la marcha del proceso de integración.
- Proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de los Países Miembros.

d) Las recomendaciones del Parlamento Andino

En el desempeño de sus funciones el Parlamento está facultado para adoptar recomendaciones, las que deben ser aprobadas con el voto favorable de dos tercios de sus miembros.

Aun cuando el Tratado no lo indica, debe entenderse que estas recomendaciones pueden hacerse llegar a los demás órganos del Acuerdo y a los gobiernos de los Países Miembros, particularmente en materias relacionadas con la aproximación de las legislaciones nacionales. Hay que recordar que el manejo exclusivo de la facultad legislativa en el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena está reservado a la Comisión.

e) Composición

Si bien la intención final es que los miembros del Parlamento Andino sean elegidos por votación directa en sus respectivos países, esa es una meta que deberá cumplirse más adelante. Por ahora se trata de cinco parlamentarios designados por los respectivos Parlamentos nacionales.

6. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

Si bien las reuniones de Ministros de Relaciones de los Países Miembros comenzaron a realizarse en forma periódica desde los inicios del proceso andino, sólo se procedió a institucionalizarlo a fines de 1979.

a) Objetivo

Este es un órgano de cooperación política entre los Países Miembros que abarca aspectos de orientación general relativos al proceso de integración subregional, como asimismo, todo lo referente a la coordinación de sus políticas exteriores.

Curiosamente este importante instrumento del proceso no está considerado entre los órganos principales del Acuerdo y ni siquiera dentro del marco de su estructura orgánica, ya que fue establecido en virtud de un Instrumento Constitutivo suscrito por los Ministros de Relaciones de los Países Miembros.

b) Composición

Está compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros y tiene facultad para adoptar declaraciones, acuerdos, disposiciones o recomendaciones, todas ellas por consenso.

c) Facultades

Sus principales facultades dicen relación con la participación de los Países Miembros y de los órganos del Sistema Andino en materia de política exterior y en ese marco le corresponde:

- Formular la política exterior conjunta de los Países Miembros.
- Orientar y coordinar la acción externa de los órganos del Sistema Andino.
- Determinar los medios para la ejecución de las acciones de política exterior conjunta y establecer los niveles de coordinación y consulta más apropiados para asegurar su plena aplicación.

Por otra parte y en relación con su misión de órgano de orientación política superior del proceso subregional, está facultado para contribuir a la formulación de la política general del proceso y recomendar las medidas que aseguren la consecución de sus fines y objetivos.

d) Relaciones con los órganos del Acuerdo

Debido a la naturaleza de sus funciones, el Consejo debe actuar en estrecha relación con la Comisión y la Junta del Acuerdo y con los órganos directivos de los demás Convenios que constituyen el Sistema Andino de Integración. Para tal efecto, se ha previsto que pueda solicitar el apoyo y cooperación de todos los órganos pertinentes, cuando lo estime necesario.

Como existen aspectos en los cuales las funciones del Consejo y de la Comisión del Acuerdo tienen mucha similitud, se ha tratado de buscar fórmulas que permitan coordinar las actividades de ambos órganos en materia de coordinación de políticas exteriores y para ello se convino celebrar

reuniones anuales entre ellos. Además, se acordó que un representante del Consejo participará en las reuniones de la Comisión en que se tratarán materias de su competencia y viceversa.

A pesar de no haber sido incorporado en forma expresa en la estructura institucional del Acuerdo, a partir del Protocolo de Quito los Presidentes Andinos comenzaron a destacar las reuniones de Ministros de Relaciones y le encomendaron importantes funciones en pro del fortalecimiento del proceso subregional. Esto se hizo más patente a partir de la creación del Consejo Presidencial Andino, al acordarse que:

- El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, además de las facultades previstas en su instrumento constitutivo, preparará las reuniones cumbres de Presidentes, realizará el seguimiento de las decisiones emanadas de estas reuniones y coordinará acciones externas que den el debido sustento político a la gestión de las diversas instituciones andinas.
- Para los efectos de lo señalado en el documento constitutivo del Consejo Presidencial Andino, las instituciones del Sistema Andino de Integración proporcionarán al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores evaluaciones periódicas sobre la marcha del proceso en el ámbito de sus competencias.

La creciente participación del Consejo de Ministros se ratifica en las reuniones del Consejo Presidencial Andino de La Paz y en el VI Consejo realizado en Cartagena a fines de 1991. En este último se le hacen tres encargos específicos de gran alcance:

i) Presentar al próximo Consejo Presidencial una propuesta sobre la revisión institucional de los Organismos del Sistema Subregional de Integración.

ii) Convocar a una Reunión de Plenipotenciarios para examinar y suscribir un Protocolo Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia.

iii) Considerar las reformas que estime necesarias al proyecto de protocolo adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino.

La evolución de las facultades del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores constituye uno de los hechos más significativos del deterioro del accionar de los órganos principales del Acuerdo y de la actitud del Consejo Presidencial Andino por subsanar tal situación.

E. MODIFICACIONES POSTERIORES EN ASPECTOS DE POLITICA GENERAL

Con posterioridad al Protocolo de Quito, la evolución del Grupo Andino en estas materias ha sido de gran significación y ha marcado un cambio notorio en la forma de abordarlas al más alto nivel en cada País Miembro.

Entre los años 1989 y 1991 se llevaron a cabo nueve reuniones de Presidentes Andinos. En 1989 se celebraron en Caracas, en Cartagena y en Galápagos y en 1990 en Machu Pichu, Lima, Bogotá y la Paz y en 1991 en Caracas y Cartagena.

Ya en la Declaración de Caracas los Presidentes expresaron que el Acuerdo sobrepasaba los aspectos meramente comerciales y que era preciso asumir compromisos en materias políticas, sociales y culturales. En esa ocasión se acordó realizar dos reuniones anuales de Presidentes y se encomendó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores preparar tales reuniones con la cooperación de los demás órganos del Acuerdo.

El Manifiesto de Cartagena expresa que el proceso de integración no ha logrado aprovechar plenamente los elementos unificadores potenciales que existen entre los pueblos andinos, porque ha prevalecido una visión eminentemente comercial del mismo. Frente a esta situación destacan los acuerdos destinados a estudiar la ampliación de las acciones conjuntas a los ámbitos político y social, con referencias expresas al Parlamento Andino y su función de fortalecer el proceso de integración subregional sobre bases auténticamente democráticas dentro de la amplia perspectiva política, económica y cultural que anima el proceso, como asimismo, al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores como mecanismo de coordinación política.

Conscientes de la responsabilidad que cabe a la estructura institucional del Grupo Andino en la falta de concreción de los objetivos integracionistas, en las directrices aprobadas en su reunión de Galápagos los Presidentes Andinos señalaron que era preciso analizar la actual estructura de sus órganos, a fin de determinar los cambios que sean necesarios para que respondan adecuadamente a las necesidades del proceso.

En la reunión de Machu Pichu se adoptaron acuerdos de especial significación al transformar en mecanismos permanentes de la integración política, económica, social y cultural a las reuniones de Presidentes y de Ministros de Relaciones Exteriores.

Fue así como se creó el Consejo Presidencial Andino, integrado por los Presidentes de los países respectivos, con la función de evaluar, impulsar y orientar la integración y concertar acciones de interés común.

El Consejo debe reunirse cada seis meses y sus directrices en materias pertenecientes al Acuerdo de Cartagena deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico del mismo por la Comisión.

Las disposiciones relacionadas con otras instituciones que se rigen por instrumentos distintos del Acuerdo, se incorporarán al ordenamiento jurídico de las mismas de acuerdo a lo dispuesto en sus respectivos instrumentos.

En relación con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, además de preparar las reuniones cumbres, deberá hacer un seguimiento de sus resultados e impulsar y coordinar acciones externas que den sustento político a la gestión de las diversas instituciones andinas, con base en las evaluaciones periódicas que le enviarán esas instituciones acerca de sus actividades.

En la reunión de Bogotá el tema central fue la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush, y la Declaración emitida en tal ocasión refleja el intento de los Países Miembros por concertar una acción coordinada con otros países latinoamericanos para actuar en consecuencia. Para tal efecto, se encomendó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores hacer un seguimiento de tal Iniciativa y proponer modalidades operativas que aseguren su viabilidad, en coordinación con los Ministros de Planeación y Finanzas.

Asimismo, se encomendó a la Comisión y a la Junta la formulación de propuestas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la referida Iniciativa.

La reunión de La Paz estuvo centrada en la adopción de diversas directrices destinadas a profundizar el proceso de integración subregional en la mayoría de los campos cubiertos por el Acuerdo de Cartagena. En materia institucional se resolvió poner énfasis en la necesidad de asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario y para ello se encomendó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión la conformación de una Comisión de Alto Nivel, para elaborar la respectiva propuesta, a más tardar el 31 de marzo de 1991. Adelantándose a sus resultados, se expresa que se pueden incluir elementos para reformar, si fuere el caso, el Tratado que creó el Tribunal de Justicia Andino. Para ello debe actuar con el apoyo del Tribunal y de la Junta.

En la V Reunión del Consejo Presidencial Andino realizada en Caracas en Diciembre de 1991, se acordó instruir al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para:

a) Presentar una propuesta al Consejo Presidencial sobre la revisión institucional de los Organismos del Sistema Subregional de Integración.

b) Convocar a Reunión de Plenipotenciarios para examinar y suscribir un Protocolo Modificatorio del Tratado que creó el Tribunal de Justicia.

c) Considerar las reformas al proyecto de Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino.

F. LA COORDINACION ENTRE LOS ORGANOS DEL SISTEMA ANDINO DE INTEGRACION

La aparición de los otros mecanismos del sistema andino de integración fue resultado del privilegio del tema económico en el marco del Acuerdo de Cartagena, como una forma de paliar lo que algunos consideraron como un olvido peligroso para el futuro de la integración subregional.

A pesar de las nuevas tendencias mostradas por el proceso Andino y de las expresiones de los Presidentes Andinos acerca de la necesidad de promover la actividad integradora más allá de los aspectos estrictamente económicos, el Acuerdo ya modificado es muy poco lo que avanza en relación con la necesidad de vincular sus actividades con los Convenios que recaen en materias, culturales, laborales, sociales o de salud.

Es más, las nuevas disposiciones tienden a resaltar aún en mayor medida la necesidad de intensificar esas relaciones con los órganos financieros como la CAF y el FAR. Si bien ello es consecuencia de la estructura misma original del Acuerdo en la que se diseñan en detalle los compromisos económicos y no se abordan aspectos de otra índole, la experiencia alcanzada en estos años y los graves períodos de crisis por los que ha atravesado el esquema subregional como consecuencia principal del incumplimiento de ese tipo de compromisos, parecen indicar con claridad que es necesario profundizar en aquellos otros aspectos en los cuales la cooperación parece bastante más factible y duradera.

Para ratificar lo expresado se citan a continuación las normas del Acuerdo que establecen expresamente la necesidad de actuar en forma coordinada con la CAF o el FAR.

1. Al aprobar Proyectos de Integración Industrial la Comisión, a propuesta de la Junta, adelantará acciones de apoyo de la CAF mediante el financiamiento o la participación accionaria.

2. En la aplicación de las modalidades de Integración Industrial corresponderá a la Comisión y a la Junta mantener una adecuada coordinación con la CAF y gestionar la colaboración de otras instituciones nacionales e internacionales cuya contribución técnica financiera se estime conveniente en cuatro tipos de actividades que allí se indican.

3. Al adoptar programas en materia de integración física la Comisión, a propuesta de la Junta, deberá incluir en lo posible, las modalidades de acción conjunta con la CAF y los organismos internacionales de crédito para asegurar la provisión de los recursos financieros que se requieran.

4. Entre las acciones que debe adoptar la Comisión, a propuesta de la Junta en materias financieras, se incluye:

   - El establecimiento de un sistema andino de financiamiento y pagos que comprenda el FAR, una unidad de cuenta común, líneas de financiamiento del comercio, una cámara subregional de compensación y un sistema de créditos recíprocos.

5. En el marco del régimen especial para Bolivia y el Ecuador los Países Miembros se comprometen a actuar conjuntamente ante la CAF y cualesquiera otros organismos subregionales, nacionales o internacionales, con el fin de conseguir asistencia técnica y financiación para los requerimientos de desarrollo de esos dos países.

Frente a lo ya anotado, las referencias a la necesidad de coordinación de los órganos del Acuerdo con las demás instituciones que conforman el sistema andino de integración son escasas y muy genéricas. Si bien a la Comisión se le encomienda en general mantener una vinculación permanente con los órganos de decisión de esas instituciones, en lo que atañe a la Junta los contactos que se le encomienda mantener son con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación, sin aludir al sistema andino de integración.

Este silencio se obvia en alguna medida cuando el artículo 24, luego de imponer a la Comisión y a la Junta la obligación de mantener un estrecho contacto con los organismos directivos y ejecutivos de la CAF y el FAR con el fin de establecer una adecuada coordinación de actividades, en su inciso final expresa que "con el mismo propósito, la Comisión y la Junta mantendrán estrecha coordinación con los demás organismos de la integración subregional creados por otros instrumentos internacionales". Si bien se mantiene la diferencia de prioridades con respecto a los dos primeros, al menos no se omitió en este caso a los restantes.

Hay otro matiz de diferencia que también es interesante destacar respecto del enfoque que el Acuerdo le da a los problemas no estrictamente económicos y que no puede ser achacado al texto original, por cuanto es una de las modificaciones introducidas por el Protocolo de Quito y debería responder a las motivaciones de los Presidentes Andinos.

En el actual Acuerdo se introdujo un nuevo capítulo, el XIV, referente a la Cooperación Económica y Social. El primer aspecto que resalta es el grado de compromiso que adquieren los países en esta materia. El primer artículo de este capítulo, que es el 108, establece que los Países Miembros "podrán" emprender programas y acciones en el área de cooperación económica y social, que deberán ser concertados en el seno de la Comisión y se circunscribirán a las competencias que establece el Acuerdo.

A continuación, se indica la adopción de programas y acciones en materia de: participación de los Países Miembros en la economía internacional, en el desarrollo científico y tecnológico, el turismo, los servicios, el desarrollo fronterizo, los recursos naturales y el medio ambiente, el desarrollo social y la comunicación social.

No obstante, los objetivos que se establecen en materia de desarrollo social son de tal amplitud y de tan largo alcance que parecieran demostrar sólo una preocupación general por problemas que se van a tratar en el largo plazo. Es así como se alude a la eliminación de la pobreza de las clases marginadas, la afirmación de la identidad cultural del área andina, la participación plena del habitante de la Subregión en el proceso de integración y la atención de las necesidades de las áreas deprimidas predominantemente rurales. Para la consecución de esos objetivos se deberán desarrollar programas y proyectos en los campos de la salud, la seguridad social, la vivienda de interés social y la educación y la cultura.

En este caso se indica expresamente que las acciones que se desarrollen en estas materias serán coordinadas con los distintos organismos del sistema andino y se alude a que los programas, proyectos y acciones previstas en todo ese Capítulo se desarrollarán paralela y coordinadamente con el perfeccionamiento de los otros mecanismos del proceso de integración regional. No obstante, nada se dice acerca de a quien corresponde desempeñar ese rol en el marco del Acuerdo.

Aparentemente, en este Capítulo sería aquel en el cual se espera una participación más activa de los Países Miembros a través de facultad de proposición que les ha sido otorgada en el nuevo texto, por cuanto se dispone que todo lo que se haga en las materias allí señaladas deberá concertarse en el seno de la Comisión y en ningún caso se plantea la participación de la Junta a través de sus propuestas.

Por la razón expuesta y en atención a la función general que el Acuerdo le encomienda en relación con los órganos de decisión de las demás instituciones del sistema andino de integración, sería la Comisión el órgano encargado de mantener la coordinación a que se ha hecho referencia.

-------- . --------

En resumen, esta breve lectura de los principales hechos institucionales andinos nos muestra cuatro fenómenos centrales:

a) Una tendencia a la concentración de un mayor poder institucional en los órganos más político gubernamentales de la integración.

b) Una incorporación más nítida de los Presidentes y los Ministros de Relaciones Exteriores como poderes más políticos al perfeccionamiento del proceso.

c) Un intento de incorporar y perfeccionar otras áreas institucionales, tales como la justicia, la labor parlamentaria y otras áreas temáticas como las sociales y culturales.

d) Un cierto deterioro del órgano técnico y del sistema de participación y consultas a otros agentes sociales, privados y estamentos técnicos de los países, como del mundo internacional.

TERCERA PARTE

FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL

La estructura institucional de cualquiera actividad en la que participen gobiernos, instituciones y personas de dos o más países, va a depender en definitiva de los objetivos que se persigan en el accionar conjunto, de los mecanismos creados para alcanzar tales objetivos, del grado de identidad de las políticas públicas y de participación de los distintos agentes involucrados en el proceso respectivo del respaldo político a todos los niveles de decisión en cada país.

Como se indicara en la Primera Parte de este trabajo, a continuación se utilizará un modelo de análisis de la institucionalidad del Grupo Andino basado en las cinco grandes interrogantes que allí se señalan, de modo de conocer cual es el papel que desempeñan los organismos que participan de alguna manera en las actividades principales de desarrollo del Acuerdo de Cartagena, incluyendo aquellos que no están expresamente consagrados como tales en el texto del Acuerdo o en Convenios complementarios, como son las reuniones de Presidentes y las funciones de los Organismos Nacionales de Contacto en cada País Miembro.

PRIMERA INTERROGANTE : Cómo se genera una proposición para una Decisión.

SEGUNDA INTERROGANTE : Cómo se adoptan las Decisiones.

TERCERA INTERROGANTE : Cómo se insertan las Decisiones en la realidad administrativa nacional.

CUARTA INTERROGANTE : Cómo se tratan los incumplimientos de los compromisos pactados y las violaciones de las normas comunes.

QUINTA INTERROGANTE : Cómo se evalúa el proceso subregional.

PRIMERA INTERROGANTE : Cómo se genera una proposición para una Decisión

A. ORIGEN DE LAS PROPOSICIONES

Para analizar el origen de las proposiciones es necesario distinguir las siguientes situaciones:

1. Proposiciones que deben generarse obligatoriamente en la Junta por disposición expresa del Acuerdo

En el texto del Acuerdo hay diversas disposiciones que hacen alusión a materias que deben ser aprobadas por parte de la Comisión, a propuesta de la Junta. Es decir, se establece la obligación de adoptar una Decisión por parte de la Comisión, la que debe recaer sobre una proposición de la Junta. Al mismo tiempo, se obliga a la Junta a elevar una proposición a la Comisión para tal efecto.

Es importante señalar que la falta de una Decisión en una materia determinada no implica necesariamente que la Junta no haya cumplido con su obligación de presentar una propuesta a la consideración de la Comisión. Ejemplos en tal sentido hay muchos.

a) Obligaciones del Acuerdo con plazo fijo, ya cumplidas

Este es el caso de proposiciones que ya fueron hechas y que se transformaron en Decisiones de la Comisión. Ellas son:

- El régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros, y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías.
- El régimen uniforme de las empresas multinacionales andinas.
- El Arancel Externo Mínimo Común.
- Directivas para la armonización de las legislaciones de fomento industrial.
- Nómina de productos reservados para Programación Industrial.
- Nómina de productos reservados para Bolivia y el Ecuador.
- Programa de Liberación.

b) Obligaciones sin plazo

Se trata en este caso de situaciones concretas en las cuales la Junta está obligada a presentar propuestas, pero no hay un plazo específico para ello.

- Aprobación de normas y definición de plazos para la armonización gradual de las legislaciones económicas y los instrumentos y mecanismos de regulación y fomento del comercio exterior de los Paises Miembros.
- Programas de Integración Industrial, preferentemente para promover nuevas producciones industriales en ámbitos sectoriales o intersectoriales, que cuenten con la participación de, por lo menos, cuatro países.
- Proyectos de Integración Industrial para productos específicos o familias de productos, preferentemente nuevos, mediante acciones de cooperación colectiva con participación de todos los países miembros.

- Programa de Liberación para productos no incluidos en Programas Sectoriales dentro del período de reserva.
- Arancel Externo Común.
- Márgenes de preferencia subregional para productos que no están obligados a cumplir el Programa de Liberación y el arancel externo mínimo, y fijar las condiciones y términos de su aplicación hasta que sean superados por las normas generales en ambas materias.
- Pronunciamiento sobre consultas de países miembros antes de adquirir compromisos arancelarios con terceros países, y fijación de los términos a que deben sujetarse.
- Medidas en materia agropecuaria, agroindustrial, seguridad alimentaria, recursos naturales, sanidad animal y vegetal, genética, floricultura, pesca, silvicultura y otros.
- Programas de integración física con el fin de ampliar y modernizar la infraestructura física y los servicios de transporte y comunicaciones de la subregión.
- Acciones en materias financieras y de pago relativas a promoción de inversiones, financiamiento del comercio entre los países miembros, libre circulación de capitales en la Subregión, coordinación frente a problemas de financiamiento externo, un sistema andino de financiamiento de pagos y la coordinación con la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas.
- Adopción de medidas destinadas a asegurar la eficacia y el aprovechamiento de las asignaciones otorgadas a Bolivia y el Ecuador, en especial las referidas al respeto de las asignaciones que les fueron otorgadas, la extensión de los plazos de las asignaciones y la ejecución de sus proyectos en los Programas de Desarrollo Industrial.
- Reglamentos para la aplicación de cláusulas de salvaguardia agropecuaria respecto de Bolivia y el Ecuador.
- Determinar que Bolivia y el Ecuador adopten los niveles arancelarios mínimos respecto de productos de interés para los demás y que no causen perturbaciones a Bolivia o el Ecuador.
- Determinar que Bolivia y el Ecuador adopten los niveles arancelarios mínimos para productos cuya importación desde fuera de la Subregión ocasione perturbaciones graves a ésta.

Entre las disposiciones transitorias están:

- Revisar los programas sectoriales aprobados y redefinir el programa de liberación y de arancel externo común existente en ellos, preservando las inversiones y corrientes de comercio generadas por ellos.
- Constituir una nueva nómina de reserva con productos:
  - los reservados no programados
  - los no producidos en ningún país de la subregión
  - los producidos sólo en uno de ellos.

Por último, entre las disposiciones finales se establece que la Junta propondrá a la Comisión una nueva codificación del Acuerdo, con base en el Protocolo de Quito.

2. Proposiciones que la Junta puede elevar a la Comisión

Existe otro tipo de disposiciones en el Acuerdo que dejan entregada a la Junta la posibilidad o la oportunidad de presentarlas a la Comisión. Estas son:

- Proposiciones destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo, con miras a alcanzar sus objetivos en el término más breve posible.
- Proponer las medidas necesarias para la aplicación de los tratamientos especiales en favor de Bolivia y el Ecuador.
- Proponer medidas correctivas de carácter positivo para el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo, con especial atención al principio de distribución equitativa de los beneficios de la integración.
- Proponer la eliminación de restricciones cuando la aplicación por un país de cláusulas de salvaguardia se prolonga por más de un año.

3. Proposiciones de los Países Miembros

Por ser esta una facultad relativamente nueva, no existen en la práctica ejemplos de su utilización.

No obstante, el Acuerdo contempla esa posibilidad en algunas de sus disposiciones, tales como las siguientes:

- Incorporación de un país no participante en un Programa de Integración Industrial. (art.36 Ac.)
- Adopción de modalidades de Integración Industrial en cualquier tiempo y en los casos que corresponda (art.48 Ac).
- Desarrollo de actividades previstas en el Capítulo XIV del Acuerdo, en materia de cooperación económica y social.

B. ELABORACION DE LAS PROPOSICIONES

1. La labor de la Junta

Esta actividad es desarrollada normalmente por la Junta, en cumplimiento de la función de proposición a la Comisión que le encomienda el Acuerdo. En el texto original de este último esa facultad de proposición era privativa de la Junta pero, luego de su modificación, comparte esa facultad con los Países Miembros.

Por lo general la etapa más difícil es la de elaboración, durante la cual se busca armonizar los intereses de los Países Miembros en el curso de reuniones de expertos.

La elaboración de una proposición por parte de la Junta suele comenzar con el diseño de un documento de base por parte de sus propios funcionarios, el cual es dado a conocer con posterioridad a grupos de expertos de carácter gubernamental.

La Junta en sus primeros tiempos solía elaborar sus documentos de base con la cooperación de expertos personales de los Países Miembros o proporcionados por organismos regionales o

internacionales. Aparte de su participación técnica estas personas ayudaban a la Junta a comunicar y sustentar la idea del proyecto en sus respectivos países y se transformaban en buenos aliados del órgano de proposición.

En las reuniones de expertos gubernamentales es donde corresponde a la Junta desempeñar el difícil papel de buena componedora y defensora de los intereses comunes, frente a las presiones que ejercen los representantes nacionales de acuerdo con las instrucciones de sus mandantes.

Sólo una vez alcanzado un principio de consenso la Junta está en condiciones de elevar una propuesta al conocimiento de la Comisión para su aprobación. Si ello no es posible o si existen dificultades importantes de orden político, la Junta suele optar por dar a conocer el problema a la Comisión para que se busque la solución adecuada antes de presentar su propuesta.

Sin embargo, no concluye aquí la fase de elaboración por parte de la Junta. Es de común ocurrencia que en el curso de las discusiones en el seno de la Comisión la Junta vaya adecuando su proposición de acuerdo con las inquietudes de los Países Miembros y que presente textos modificados con el fin de facilitar su aprobación.

También es posible que sea la Comisión la que encomiende a la Junta que introduzca modificaciones en su propuesta original, de modo de acercar posiciones en el curso de la negociación y facilitar la dictación de la Decisión respectiva.

La Junta debe aprobar sus propuestas por la unanimidad de sus miembros pero, puede también presentar propuestas alternativas, también aprobadas por unanimidad.

2. Los Consejos Intergubernamentales

El diseño y aprobación de las actividades comunes es un proceso arduo y prolongado que requiere el cumplimiento de diversas etapas, a través de las cuales se va conociendo la opinión de expertos nacionales a nivel gubernamental acerca de los objetivos que se buscan, la forma de alcanzarlos, su viabilidad técnica, su compatibilidad con las políticas y planes nacionales de los Países Miembros y la posibilidad de obtener el visto bueno de los gobiernos al momento de someter a votación el proyecto respectivo en el marco de la Comisión.

Para responder a estos requerimientos la Comisión está facultada para crear Consejos, compuestos por representantes de alto nivel de las instituciones encargadas de la formulación de los planes de desarrollo y de las políticas correspondientes de cada País Miembro. (Art. 5 del Acuerdo y Decisión 22 de la Comisión).

Estos Consejos Intergubernamentales tiene como misión principal colaborar con la Comisión y la Junta en la elaboración de las propuestas destinadas a diseñar las políticas económicas del Grupo Andino y a armonizar las políticas nacionales respectivas.

En aplicación de esta facultad se han creado Consejos de Planificación, Monetario y Cambiario, de Financiamiento, de Política Fiscal, de Comercio Exterior, de Integración Física, Agropecuario, de Turismo, de Asuntos Sociales, de Salud, de Estadísticas.

3. Los Consejos Consultivos

El Acuerdo contempla la existencia de un Consejo Consultivo Empresarial y otro Laboral, integrados por delegados del más alto nivel según elección realizada por las organizaciones representativas del sector correspondiente de cada país.

Su función es la de dar su opinión acerca de programas o actividades del proceso que sean de interés para su respectivo sector. Pueden ser llamados a opinar por la Comisión o la Junta y también pueden actuar por propia iniciativa. Aun cuando esta propia iniciativa pudiera parecer prometedora, es indudable que la obligación que el tema sea de interés para el sector respectivo es bastante limitativa. Si bien virtualmente todo el contenido del Acuerdo debería ser de interés para los sectores mencionados, resulta difícil pensar que sus representantes sean consultados en forma muy frecuente.

4. Los Organismos Nacionales de Contacto

En cada país existe un organismo o institución que tiene como función mantener los contactos entre los órganos del Acuerdo, principalmente la Junta, y los gobiernos de los Países Miembros. Estos se denominan Organismos Nacionales de Contacto y es facultad de cada País establecer su composición y determinar su ubicación y dependencia a nivel nacional. Por lo general, suelen depender de los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Desde el inicio del Grupo Andino estos organismos se transformaron en elementos decisivos para su desarrollo y su participación ha sido determinante en la forma en que se ha desarrollado el proceso Subregional.

Es en el marco de estos organismos donde se elaboran las estrategias nacionales frente al proceso de integración y son ellos los que en la mayoría de los casos determinan la composición de las misiones nacionales, los representantes del país en los Consejos Intergubernamentales y las instrucciones que deben seguir en su participación en los mismos. Por lo tanto, su participación en la elaboración de proposiciones es altamente relevante.

SEGUNDA INTERROGANTE : Cómo se adoptan las Decisiones

A. LA COMISION Y SUS DECISIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, literal a) del Acuerdo, corresponde a la Comisión formular la política general del Acuerdo y adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de sus objetivos. El literal b) del mismo artículo dispone que le corresponde también aprobar las normas que sean indispensables para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los Países Miembros.

La Comisión es el órgano máximo en la toma de decisiones y tiene en forma exclusiva la facultad de dictar normas de carácter obligatorio en todas las materias que están dentro de la esfera de su competencia. Como ésta es la más amplia que es posible concebir en el marco del Acuerdo,

la referida exclusividad es virtualmente total. En tal sentido hay que tener en cuenta la competencia residual que le entrega el Acuerdo en su artículo 7 literal p), que incluye entre las facultades de la Comisión "Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común".

La trascendencia que tiene la facultad decisoria de este órgano intergubernamental es tan grande que, en virtud de las últimas modificaciones, se autorizó para "evaluar trienalmente el proceso de integración y, cuando fuere necesario, modificar los plazos previstos en los distintos mecanismos del presente Acuerdo, así como revisar o actualizar las normas para las cuales tiene competencia".

Consecuente con la importancia de sus funciones, la Comisión está constituida por representantes plenipotenciarios de los Gobiernos de los Países Miembros. Esta condición de plenipotenciarios persigue que el nivel de participación nacional en la Comisión sea muy elevado y, además, que se facilite la toma de decisiones en forma rápida y sin tener que esperar una participación dual en el curso de las deliberaciones (negociación y decisión).

La Comisión adopta sus Decisiones con el voto favorable de los dos tercios de los Países Miembros. En casos especiales se exige un voto diferente:

- Dos tercios sin que exista voto negativo, para materias tales como la modificación del Acuerdo; condiciones de adhesión al mismo; la coordinación de políticas y armonización de instrumentos; programas agropecuarios y agroindustriales; programas y proyectos de integración industrial; Arancel Externo Común; ampliación de plazos; normas de origen, etc...
- Dos tercios, siempre que uno de ellos sea de Bolivia o el Ecuador, respecto de algunos aspectos del régimen especial en favor de esos países.
- Unanimidad para designar a los miembros de la Junta.

El detalle de los casos especiales se acompaña en el Anexo 2 adjunto al presente documento.

El quórum requerido para adoptar Decisiones es de dos tercios de los Países Miembros y la inasistencia se considera abstención.

El proceso de adopción de Decisiones incluye la realización de numerosas reuniones a partir de la presentación de sus propuestas por parte de la Junta. En la mayoría de los casos se suelen repetir los mismos diálogos que ya se han efectuado en el marco de las reuniones de expertos gubernamentales, sólo que en esta ocasión a un nivel más alto.

A pesar de la calidad de plenipotenciarios de los representantes, lo más común es que se aduzca la falta de instrucciones en ciertas materias para evitar pronunciamientos que no son del agrado de algunas delegaciones.

En tales condiciones son pocos los casos en que se ha llegado en la práctica a una votación, sin saber de antemano que no existe oposición de alguna parte.

B. LOS ORGANISMOS NACIONALES DE CONTACTO

Como ya se indicó anteriormente, estos organismos tienen una destacada participación en la toma de posiciones de los Países Miembros. Los alternos en la Comisión suelen ser normalmente funcionarios de estos organismos. Sus funcionarios forman parte generalmente de los grupos de expertos que acompañan a los representantes plenipotenciarios ante la Comisión y sus opiniones suelen ser decisivas en el curso de las deliberaciones. También es frecuente que sean funcionarios de esas instituciones los técnicos que colaboran en las propuestas de la Junta, así como estos mismos técnicos son consultados en las visitas de consulta que realiza la Junta.

C. LA JUNTA Y LAS DECISIONES DE LA COMISION

La Junta tiene derecho a defender sus propuestas ante la Comisión y así suele hacerlo virtualmente en todos los casos. Si bien tiene derecho a voz pero no a voto, sus opiniones tienen bastante peso en el curso de la discusión y en muchas ocasiones es su asesoría la que permite alcanzar el acuerdo necesario entre las partes. Incluso han sido muchos los casos en los que la Junta ha modificado su propuesta en el curso de la discusión y ha facilitado su aprobación por la Comisión.

En el curso de los debates se suele pedir la participación de los miembros de la Junta, especialmente por parte de los países más pequeños, en busca de apoyo técnico frente a los planteamientos de los países mayores.

D. LAS DIRECTRICES DEL CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO

La Creación del Consejo Presidencial Andino en la Reunión de Machu Pichu introdujo un elemento nuevo en el proceso de aprobación de Decisiones.

Consecuente con el deseo de los Presidentes de fortalecer el proceso subregional con su respaldo político, en esa ocasión se decidió transformar en mecanismo permanente las reuniones de Presidentes que hasta esa fecha habían funcionado de hecho como foro al más alto nivel.

De acuerdo con el documento que lo creó, el Consejo de Presidentes está encargado de evaluar, impulsar y orientar la integración y de concertar acciones en asuntos de interés común. Es decir, está facultado para aprobar directrices que van a tener aplicación en el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena y en los de otros convenios y mecanismos relacionados con la integración subregional.

Desde el punto de vista del Acuerdo, la fórmula utilizada consiste en que estas directrices del Consejo de Presidentes son transformadas en Decisiones de la Comisión, en atención a que este es el órgano comunitario que concentra la facultad legislativa. De esta manera se evita tener que introducir una nueva reforma al ordenamiento jurídico del Acuerdo para que tales directrices sean aplicables en la legislación interna de los Países Miembros.

Es interesante destacar que este es el único caso en que, en principio, la Comisión debería limitarse a adoptar la Decisión respectiva sin entrar a analizar su contenido y someterla a votación.

Diferente es el caso de las Decisiones que adopta la Comisión cuando se ha constituido a nivel de Ministros, procedimiento al que se ha recurrido por las mismas razones aludidas anteriormente. Si bien en este caso también se utiliza la fórmula que permite la aplicación del acuerdo de los Ministros a nivel nacional, la Decisión es resultado de la negociación que se lleva a cabo en el marco de la Comisión y conforme a sus procedimientos.

E. LA JUNTA Y SUS RESOLUCIONES

La Junta adopta sus Resoluciones por la unanimidad de sus miembros. No obstante, puede elevar a la consideración de la Comisión proposiciones alternativas siempre que también hayan sido aprobadas por unanimidad.

Su facultad normativa está establecida en el Acuerdo y en el Tratado que crea el Tribunal de Justicia.

- Determinar, en los casos en que sea necesario, si una medida adoptada unilateralmente por un País Miembro constituye "gravamen" o "restricción".
- Autorizar en casos debidamente calificados a un País Miembro para incorporar en su Lista de Excepciones productos que habiendo sido reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, no fueren programados.
- Autorizar a algún País Miembro para adoptar medidas destinadas a corregir prácticas que distorsionen la competencia dentro de la Subregión.
- Autorizar a algún País Miembro para aplicar medidas correctivas de carácter transitorio y forma no discriminatoria, cuando el cumplimiento del Programa de Liberación del Acuerdo causa o amenaza causar prejuicios graves a su economía o a un sector significativo de su actividad económica.
- Emitir pronunciamientos acerca de posibles alteraciones a las condiciones normales de competencia, como resultado de devaluaciones monetarias realizadas por algún País Miembro.
- Fijar requisitos específicos de origen.

Existen además diversos casos en que la Junta debe emitir Resoluciones en relación con el Régimen Especial para Bolivia y el Ecuador.

TERCERA INTERROGANTE : Cómo se insertan las Decisiones en la realidad administrativa nacional

La aplicación a nivel nacional de las normas del Acuerdo Subregional es resultado del ordenamiento jurídico establecido en el mismo y en otros instrumentos internacionales de igual jerarquía.

A tal efecto hay que distinguir entre:

A. LAS NORMAS FUNDAMENTALES

- El Acuerdo de Cartagena.
- Los Protocolos adicionales.

  - Instrumento adicional para la adhesión de Venezuela 1973)
  - Protocolo adicional para la situación de Chile (1976)
  - Protocolo de Lima (1976)
  - Protocolo de Arequipa (1978)
  - Protocolo de Quito (1979)

- Tratado que creó el Tribunal de Justicia (1979)
- Tratado constitutivo del Parlamento Andino (1979)

En el caso de las normas fundamentales se aplican las disposiciones del Derecho Internacional Público, en virtud de las cuales los tratados o convenios internacionales validamente suscritos obligan a los signatarios el cumplimiento del principio "pacta sunt servanda". En el caso de los tratados solemnes las propias constituciones nacionales son coincidentes en exigir su aprobación por los Parlamentos o Cámaras Legislativas y su posterior ratificación por el Jefe de Gobierno.

En consecuencia, tanto el Acuerdo de Cartagena como sus Protocolos Adicionales y el Tratado del Tribunal de Justicia son obligatorios en todos los Países Miembros y constituyen normas que priman sobre las disposiciones de carácter nacional.

B. LAS NORMAS SECUNDARIAS O DERIVADAS

- Las Decisiones de la Comisión.
- Las Resoluciones de la Junta.
- Las sentencias del Tribunal de Justicia.

La aplicación de las Decisiones de la Comisión a nivel nacional fue durante largo tiempo uno de los problemas más delicados que enfrentó el Grupo Andino en su desarrollo, por cuanto cada país interpretaba de modo diferente el modo de incorporarlas al derecho interno. Para algunos era preciso que fuesen aprobadas en forma legislativa de acuerdo a las normas imperantes en el país respectivo, mientras otros lo consideraban innecesario. De esta contradictoria interpretación resultaba en la práctica una aplicación diferente de las Decisiones en cada país, en perjuicio de aquellos que aplicaban el principio de incorporación inmediata.

Esta situación fue solucionada al aprobarse el Tratado que crea el Tribunal de justicia, el cual estableció en su artículo 3 que "las Decisiones de la Comisión serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior". Corresponde a la Junta editar la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, en la que deben publicarse las Decisiones de la Comisión, las Resoluciones de la Junta y las sentencias del Tribunal.

En el inciso segundo de ese mismo artículo se establece que, "cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro".

En relación con las Resoluciones de la Junta, que también forman parte de ese ordenamiento jurídico, el Tratado que crea el Tribunal de Justicia establece que éstas entrarán en vigencia en la fecha y con las modalidades que establezca su Reglamento. En ese reglamento, aprobado por la Decisión Nº9, se dispone que esas Resoluciones entrarán en vigor en la fecha en que se adopten y se comunicarán a los Países Miembros por conducto de los organismos nacionales de contacto, mediante carta del Director Secretario de la Junta.

Completando el círculo operativo en esta materia se obliga a los Países Miembros a adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena y, al mismo tiempo, se les compromete a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación.

Incluso, la Comisión recomendó a los Países Miembros que compatibilizaran sus legislaciones y políticas internas con los principios, objetivos y normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, a fin de facilitar la solución de los problemas existentes y adecuarlas, en lo pertinente, a las exigencias del Tribunal de Justicia.

Por último, el mencionado Tratado hace referencia al cumplimiento de sus sentencias y dispone que éstas no requerirán homologación o exequátur en ninguno de los Países Miembros y tendrán fuerza obligatoria a partir del día siguiente al de su lectura en audiencia (art.58, Estatuto del Tribunal).

Debe destacarse que, si bien existe la exigencia de publicar en la Gaceta del Acuerdo las Decisiones de la Comisión, las Resoluciones de la Junta y las sentencias del Tribunal, dicha obligación sólo afecta al cumplimiento de las Decisiones. Las otras dos tienen fecha de vigencia independiente de la referida publicación.

CUARTA INTERROGANTE : <u>Cómo se tratan los incumplimientos de los compromisos pactados y las violaciones de las normas comunes</u>

De conformidad con lo dispuesto en el Tratado del Tribunal de Justicia, existe un mismo procedimiento para tratar los incumplimientos de obligaciones por parte de los Países Miembros y las violaciones del ordenamiento jurídico del Acuerdo por parte de la Comisión o de la Junta.

No obstante, en el caso de los incumplimientos se contempla un etapa previa de carácter administrativo en virtud de la cual el País Miembro reclamante debe poner los antecedentes del caso en conocimiento de la Junta. Esta deberá dar traslado por escrito del reclamo al país recusado y éste deberá responder dentro del plazo de dos meses. Con la respuesta o vencido el plazo sin ella, la Junta emitirá un dictamen motivado. Si el dictamen es de incumplimiento y el país recusado persiste en su actitud, la Junta está obligada a presentar la demanda ante el Tribunal.

A. DE LA DEMANDA

El procedimiento se inicia con una demanda por escrito dirigida al Presidente del Tribunal, en la cual se individualizan el actor y la parte demandada, se indica el objeto de la demanda, se incluye una relación de los hechos y de los fundamentos de derecho y se ofrecen las pruebas del caso, si hubiere lugar.

La demanda por incumplimiento debe incluir:

- copia certificada por la Junta de su dictamen motivado, o
- demostración de haber transcurrido tres meses sin que la Junta haya emitido dictamen.

La demanda de nulidad debe ser interpuesta en el plazo de un año contado desde la entrada en vigencia de la norma que se impugna y debe incluir:

- Si el demandante es un País Miembro, certificación por la Junta de no haber votado afirmativamente la Decisión impugnada.
- Si es persona jurídica, copia de sus estatutos y poder debidamente otorgado a su abogado.
- Si es persona natural o jurídica, ofrecimiento de prueba que la norma impugnada le es aplicable y le causa perjuicio.
- En todos los casos, copia de la norma impugnada.

B. CONTESTACION DE LA DEMANDA

Admitida la demanda debe ser notificada a la parte demandada, la cual debe contestarla dentro de treinta días contados desde la fecha de dicha notificación.

La contestación debe contener la individualización del demandado, los fundamentos de hecho y de derecho de su posición y el ofrecimiento de pruebas, si hubiere lugar.

C. DE LA PRUEBA

Dentro de los ocho días siguientes a la contestación de la demanda el Tribunal deberá decidir si hay o no lugar a la etapa de prueba. Si la hay, señalará los hechos y el término en que deben probarse y lo notificará a las partes.

No obstante, el Tribunal de oficio o a petición de parte puede ordenar las pruebas que estime necesarias en cualquier estado de la causa y antes de la sentencia.

Los medios de prueba que pueden utilizarse son:

- La declaración de las partes.
- La solicitud de informes y la presentación de documentos.
- El testimonio.
- El informe de expertos.
- La inspección ocular.

El Tribunal está facultado para solicitar directamente a jueces nacionales la práctica de diligencias para la recepción de pruebas o el cumplimiento de otras diligencias.

D. DE LA AUDIENCIA

Concluida la etapa de prueba, fija día y hora para la audiencia y cita a las partes.

En el debate respectivo sólo pueden participar los abogados de las partes, a menos que el Tribunal estime que éstas pueden intervenir por si mismas.

E. DE LA SENTENCIA

El Tribunal debe dictar sentencia dentro del plazo de quince días de clausurada la audiencia.

La sentencia que declare la nulidad total o parcial de una Decisión o Resolución, deberá señalar sus efectos en el tiempo.

La sentencia de incumplimiento deberá instruir acerca de las medidas que el País Miembro correspondiente deberá adoptar para su cumplimiento.

F. EFECTOS DE LA SENTENCIA

Las sentencias se leerán en audiencia pública y tienen fuerza obligatoria a partir del día siguiente de su lectura en la referida audiencia.

Si el país sancionado no cumple la sentencia el Tribunal, sumariamente y previo informe de la Junta, establece los límites dentro de los cuales el país reclamante o cualquier País Miembro puede restringir o suspender, total o parcialmente, del goce de los beneficios del Acuerdo al país recusado.

G. RECURSOS EN CONTRA DE LA SENTENCIA

1. Enmienda, Ampliación y Aclaración

- La Enmienda procede cuando la sentencia contiene errores manifiestos de escritura, de cálculo, inexactitudes evidentes o si se hubiere pronunciado sobre un punto no planteado en la demanda.
- La Ampliación procede en los casos en que no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos.
- La Aclaración puede ser pedida respecto de puntos de la sentencia que resulten ambiguos, a juicio del afectado.

En estos casos, el Tribunal puede enmendar o ampliar sus sentencias de oficio, dentro de los cinco días siguientes a la lectura de la misma.

A su vez, las partes pueden solicitarlo y el Tribunal debe decidir en un plazo de diez días.

2. Revisión

Las sentencias por nulidad no pueden ser objeto de revisión.

Las partes involucradas en sentencias de incumplimiento pueden demandar la revisión de las mismas, dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que tome conocimiento del hecho en que se funda y, en todo caso, dentro del año siguiente a la fecha de la sentencia.

H. RESULTADOS DE SU ACTUACION

El Tribunal de Justicia del Acuerdo ha dictado hasta ahora 22 sentencias en las siguientes materias:

- Acciones de nulidad = 3
- Solicitudes de interpretación prejudicial = 19

Las Acciones de Nulidad se han presentado contra Resoluciones de la Junta, por las causas siguientes:

- Aplicación del Artículo 58 del Acuerdo = 1, por parte de Ecuador.
- Cláusulas de Salvaguardia = 2

Los casos de interpretación prejudicial ha recaído en las siguientes materias:

- Aplicación del Régimen Común sobre Propiedad Industrial = 16
- Aplicación del Régimen Común sobre Inversión Extranjera = 2
- Aplicación del Artículo 54 del acuerdo = 1

QUINTA INTERROGANTE : Cómo se evalúa el proceso subregional

En todo proceso de esta índole en que se compromete el accionar y desarrollo de un grupo de países, deberían existir dos tipos de evaluaciones. Una que realizan los órganos encargados de la conducción del proceso y otra, de carácter "independiente", que debe expresar la opinión de aquellos que observan el proceso desde una óptica diferente, dentro de la cual no existe la necesidad de justificar el desempeño de ninguna institución. Para los efectos del presente trabajo estos tipos de evaluación se han calificado como interna y externa, respectivamente.

A. EVALUACION INTERNA

La evaluación interna está dirigida en forma específica al funcionamiento del Acuerdo de Cartagena y, en consecuencia, al desempeño de los órganos encargados del cumplimiento de las metas comunes.

1. La Evaluación en el Acuerdo de Cartagena

En el texto actual del Acuerdo de Cartagena se contemplan dos modalidades de este tipo de evaluaciones:

- La que debe realizar la Junta anualmente acerca de los resultados de la aplicación del Acuerdo y el logro de sus objetivos, prestando especial atención al cumplimiento del principio de distribución equitativa de los beneficios de la integración. Esta función es sin perjuicio de la obligación de evaluación permanente que la Junta debe llevar a cabo para cumplir adecuadamente con:
  - Su misión principal de velar por la aplicación del Acuerdo y el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión y de sus propias Resoluciones, en lo que cabría calificar como función coyuntural de evaluación y control.
  - Las obligaciones que le impone el Acuerdo de presentar propuestas sobre materias específicas relacionadas con la marcha de sus distintos mecanismos, la mayor parte de las cuales depende en gran medida de una evaluación previa de aspectos específicos por parte de la Junta y que se puede calificar como evaluación de progreso.
  - La que debe realizar la Comisión trienalmente y que está relacionada con el funcionamiento de los mecanismos del Acuerdo, los plazos para su cumplimiento y la aplicación de las normas que son facultad de la Comisión.

2. La Evaluación en los Convenios

La evaluación interna en el caso de los otros órganos del Sistema de Integración Subregional está entregada a la Reunión de Ministros del ramo, respecto de los Convenios en materia de salud, educación, aspectos laborales y culturales.

B. EVALUACION EXTERNA

La evaluación externa dentro del proceso subregional abarca a todo el Sistema Andino de Integración, del cual el Acuerdo de Cartagena es sólo una parte. Dice relación con una gran variedad de materias y tiene su mayor trascendencia en aspectos de política exterior y proyección externa. Este tipo de evaluación sólo se ha institucionalizado adecuadamente a partir de la creación del Consejo Presidencial Andino.

1. El Consejo Presidencial Andino

Si bien en el hecho las reuniones de Presidentes Andinos habían estado analizando la marcha del proceso de integración subregional, es a partir de la creación del Consejo Presidencial Andino cuando se institucionaliza la función de evaluación que debe cumplir este mecanismo de alto nivel político, al disponer su instrumento constitutivo que ese Consejo **evaluará**, impulsará y orientará la integración y concertará acciones en asuntos de interés común.

En atención a la variedad y cantidad de aspectos que caben dentro de esta evaluación que abarca todos los aspectos del Sistema Andino de Integración, es indudable que los Presidentes no pueden dedicar mucho tiempo al análisis de cada materia y deberán tomar sus decisiones con base en los informes que le remitan los órganos encargados de dirigir cada uno de los mecanismos del Sistema. En consecuencia, los principales elementos de juicio con que van a contar tendrán el sesgo que deseen darle los organismos del caso, en justificación de la labor por ellos realizada.

La Corporación Andina de Fomento, como persona jurídica de derecho internacional público de características propias, está sujeta a un esquema de evaluación y control como el que corresponde a las sociedades financieras por acciones. No obstante, su accionar está determinado en gran medida por el desarrollo del proceso de integración subregional y las actividades que realiza deben contribuir al éxito del proceso en cuestión. Es por ello que, a pesar de ser un ente independiente, el Acuerdo se refiere a ella en forma repetida y le encomienda actividades a cumplir en forma coordinada con los órganos del mismo. En consecuencia, también se encuentra sujeta al proceso de evaluación que en tal sentido deben realizar el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo Presidencial Andino.

2. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

Parte importante en esta evaluación externa corresponderá al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, según se desprende de las Directrices aprobadas por los Presidentes en sus últimas Reuniones, especialmente en lo relativo a los compromisos externos de los Países Miembros y del Sistema en general.

Es interesante anotar que en esta materia el Instrumento que creó el Consejo Presidencial Andino dispone que para los efectos señalados en ese mismo documento "las instituciones del Sistema Andino de Integración proporcionarán al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores evaluaciones periódicas sobre la marcha del proceso en el ámbito de sus competencias." En el caso de los Convenios de orden laboral, social, cultural y de salud que forman parte del Sistema Andino de Integración, la labor de evaluación está entregada generalmente a la reunión de Ministros del área respectiva.

En el Acta de Barahona suscrita con ocasión de la VI Reunión del Consejo Presidencial Andino,se encargó al Mecanismo de Coordinación y Seguimiento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que efectúe una revisión trimestral sobre el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en los Consejos Presidenciales Andinos. Si bien esta es una función de control, ella implica necesariamente una evaluación de lo que se está haciendo cada tres meses en las materias que han sido objeto de compromisos al más alto nivel político.

3. El Parlamento Andino

Aun cuando las funciones del Parlamento Andino están enmarcadas dentro de un plano estrictamente político, el Tratado que lo creó le entrega específicamente el papel de "examinar la marcha del proceso de integración".

Para tal efecto y en atención a las limitaciones operativas derivadas de la estructura misma de este órgano principal del Acuerdo, el examen que se le encomienda tendrá que realizarlo en estrecha colaboración con la Comisión y la Junta, especialmente con esta última, en todo lo relacionado con el Acuerdo de Cartagena, y con los órganos correspondientes en el caso de los demás mecanismos del Sistema Andino de Integración.

CUARTA PARTE

CONCLUSIONES

A. INTERROGANTES INSTITUCIONALES

Concluido el examen de la situación que existe en la actualidad en el ordenamiento institucional del Acuerdo de Cartagena, incluyendo el desarrollo histórico de todas las modificaciones que han tenido lugar en esta materia a partir de la suscripción del Acuerdo, a continuación se inicia el análisis de las distintas opciones que pueden ser seguidas para dar solución a los problemas que existen en esta materia.

De los resultados del estudio es posible concluir que existe, como envolvente de amplio espectro, una opinión bastante generalizada acerca de la poca eficacia de los órganos que conforman la estructura institucional del Acuerdo para cumplir sus respectivas funciones en la búsqueda de los objetivos del proceso de integración andino. Ello parece haber quedado demostrado tanto en los períodos de crisis por los que ha pasado el referido proceso, los que han sido muchos y variados, como también en las épocas que pudieran considerarse más "normales".

No obstante, es el Consejo Presidencial Andino el cual reafirma esa sensación en su última reunión de Cartagena, al instruir al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para realizar tres tareas relacionadas con aspectos institucionales:

- La revisión institucional de todos los Organismos del Sistema Subregional de Integración.
- El examen y suscripción de un Protocolo Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia.
- Las reformas al proyecto de protocolo adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino.

Frente a esa conclusión cabe formular algunas interrogantes acerca de las razones que llevaron a ese nivel de ineficacia institucional.

- ¿Se trata de algo relacionado con alguno o todos los órganos existentes?
- ¿Las fallas obedecen a la forma de funcionamiento establecida en el Acuerdo o a una mala selección de las personas encargadas de conducirlos?
- ¿Hubo fallas en la coordinación de las actividades que correspondía realizar en el marco de sus respectivas atribuciones?
- ¿Falta de cooperación de parte de las autoridades nacionales para dar cumplimiento a los compromisos contraídos?
- ¿Planteamiento de compromisos demasiado exigentes para la realidad de los Países Miembros, especialmente en tiempos de crisis en la región y de grandes cambios en el orden mundial?
- ¿Típicos problemas derivados de la estabilidad de países en vías de desarrollo?.

B. RESPUESTAS POSIBLES

Dada la naturaleza del trabajo encomendado y el destino del mismo no parece adecuado intentar una respuesta directa a las preguntas formuladas. La utilidad del mismo está relacionada más bien con el funcionamiento en conjunto del sistema institucional actualmente existente y las posibles opciones que se pueden manejar para introducirle modificaciones, si así se estima necesario.

En consecuencia, a continuación se hace un análisis acerca de la forma en que se han desarrollado las actividades principales encomendadas a los órganos del Acuerdo, con base en la documentación existente y en entrevistas celebradas por el Consultor a diversos niveles.

Al finalizar el análisis respecto de cada actividad se incluyen las opciones que parecen más positivas, sin indicar ninguna preferencia en uno u otro sentido. Sólo en dos de los aspectos analizados se incluye una Propuesta en lugar de las opciones, por haberse estimado que era lo más indicado.

Por último, es preciso señalar que todo lo que se expone a continuación está mirado desde la óptica de un observador externo, pero con conocimientos del proceso de integración subregional andino.

1. Consideraciones de orden general

El proceso de integración subregional ha debido enfrentar innumerables y variados obstáculos en su corta vida, tanto de origen interno como externo. Algunos fueron de gran trascendencia, como el retiro de Chile en 1976, la crisis mundial de comienzos de los años ochenta, el problema de la deuda externa de los Países Miembros y, por último, un cambio radical de mentalidad a nivel mundial para enfrentar los problemas del desarrollo económico.

Esta situación ha sido explicada de diversas maneras y tal vez las más importantes se concentran en dos esquemas de pensamiento diferentes:

a) Algunos expertos piensan que es preciso recordar que el modelo andino fue diseñado en un momento en que todos los países del Tercer Mundo miraban la participación del Estado como algo esencial e irremplazable en los distintos aspectos del desarrollo económico nacional. El desarrollo hacia adentro basado en la aplicación casi irrestricta de una modelo rígido de sustitución de importaciones a cualquier precio y una desconfianza total hacia la participación de la inversión extranjera en el desarrollo de proyectos de interés nacional, eran constantes de aplicación más que generalizada en los países latinoamericanos.

Ello suponía la necesidad de mejorar la capacidad negociadora de los países de la subregión como resultado de ciertas medidas de aplicación conjunta, entre las cuales figuraba un programa de liberación para el intercambio subregional, un arancel externo común para proteger el mercado ampliado, la programación conjunta del desarrollo industrial, la armonización de gran parte de las políticas económicas nacionales y el acercamiento de las legislaciones nacionales respectivas.

Para ellos, las tendencias liberales en el marco del comercio internacional que comenzaron a aplicarse virtualmente en la mayor parte del mundo occidental durante los años ochenta, estaban

en franca contradicción con esos objetivos de desarrollo industrial programado y crecimiento hacia adentro con fuerte participación del Estado, que constituían el énfasis que los Países Miembros decidieran poner en las actividades del proceso andino.

b) Otros especialistas sugieren que los mecanismos establecidos en el Acuerdo son de carácter más neutro, que su aplicación concreta permite diferentes opciones (grados de proteccionismo y apertura; intensidades y formas diferentes de intervención en los mercados), y que los problemas encontrados se originan en, por una parte, la dificultad de acordar políticas comunes como resultado de las fuertes diferencias de opinión acerca de las políticas a establecer y,por otra, en el intento de atender las dificultades sólo con soluciones de voluntad política que las más de las veces no se sostienen a mayor plazo por ser débiles desde el punto de vista técnico. Por ejemplo, es difícil abrir recíprocamente los mercados si al mismo tiempo no se establecen reglas claras de comportamiento armónico de algunas políticas económicas.

Los elementos anteriores deben ser tomados en cuenta al momento de hacer el balance de las actividades desarrolladas por los órganos comunitarios, destacando que hoy no resulta fácil realizar dicha tarea sin un juicio evaluativo claro sobre los efectos de fondo de este proyecto de integración regional.

2. Labor de los órganos comunitarios en materia económica

a) La función legislativa

De conformidad con lo establecido en el texto original del Acuerdo y ratificado plenamente en el nuevo texto, en la aprobación de las normas comunes era necesaria la acción coordinada de la Comisión y de la Junta, cada una dentro del marco de sus respectivas atribuciones. La Junta estaba obligada a elaborar las propuestas y elevarlas a la consideración de la Comisión. Esta última era la encargada de pronunciarse sobre esas propuestas y, en definitiva, de adoptar las Decisiones que contenían las obligaciones a ser cumplidas por los Países Miembros.

En relación con los mayores incumplimientos a los compromisos del Acuerdo, es posible constatar que la Junta habría cumplido virtualmente siempre con su función de elaborar las propuestas del caso y presentarlas a la Comisión, dentro de los plazos establecidos.

Como ya se explicara anteriormente, el proceso de elaboración de las propuestas es siempre largo y difícil y los gobiernos tienen diversas oportunidades para expresar sus puntos de vista y defender sus posiciones. No obstante, en el curso de las discusiones esas posiciones nacionales suelen irse endureciendo y dificultan considerablemente cualquier tipo de solución negociada.

Si a pesar de esas diferencias entre los expertos nacionales que participan en las negociaciones la Junta llega a alguna conclusión y eleva una propuesta a la Comisión, en el marco de esta última se repiten las mismas discusiones que tuvieron lugar entre los expertos pero, ahora a nivel de Plenipotenciarios, lo que hace aun más difícil transar posiciones nacionales. Esto se da como consecuencia de la participación en las delegaciones que acompañan a los Plenipotenciarios de los mismos expertos que analizaron la propuesta en su proceso de elaboración.

Si las diferencias son muy pronunciadas la Comisión devuelve su propuesta a la Junta para su reestudio. Sólo se procede a su votación en casos muy excepcionales, como aconteció con la

aprobación del Primer Programa Sectorial de la Industria Metalmecánica. Por lo general, la Comisión prefiere no someter a votación aquellas materias que inciden en el incumplimiento de plazos establecidos en el Acuerdo.

De todo lo expuesto se desprende que, entre los órganos del Acuerdo, es la Comisión la finalmente responsable del cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones que el Acuerdo le impone, particularmente aquellas sujetas a plazo fatal.

A mayor abundamiento, cabría indicar que el Acuerdo le entrega a la Comisión una herramienta muy útil en caso que se estime que la Junta es incapaz de presentar buenas propuestas o que no cumple adecuadamente con sus funciones, como es la facultad de remover a los miembros de ésta. En consecuencia, la Comisión como órgano máximo político y único legislador no puede eludir su responsabilidad frente a los incumplimientos de sus obligaciones.

Por último, al existir compromisos con plazo fijo que van a tener aplicación en todos los Países Miembros para la apertura de mercados, la eliminación de restricciones o la aplicación de tasas arancelarias a la importación, es de suponer que las autoridades económicas respectivas están adoptando desde hace ya algún tiempo las medidas del caso para hacer frente a esa nueva situación. En consecuencia, el incumplimiento de esos compromisos tiene que producir efectos negativos en los países que ya habían adecuado sus políticas a tal efecto y la repetición de los mismos termina por convencer a las autoridades respectivas de la inutilidad de prepararse para cambios que no se van a producir. Todo termina en la creación de un círculo vicioso,en el marco del cual ningún gobierno está decidido a arriesgar con miras a un hipotético cumplimiento de compromisos adquiridos en el marco de una Comisión que suele carecer del nivel técnico y político adecuado.

Opciones

Las opciones que sería posible manejar para atenuar el estancamiento de las Decisiones en el marco de la Comisión en atención a la falta de poder de decisión de sus miembros, serían:

- Que la Comisión funcionara a nivel de Ministros de Estado, los que variarían según el tema que correspondiera analizar y decidir. Esto se ha hecho en algunas ocasiones para que los acuerdos de ciertos Ministros tenga plena aplicación a nivel nacional, al ser materializados en una Decisión de la Comisión.
- En atención al impacto directo de las políticas económicas nacionales en los compromisos de la integración subregional, si la intención es dar mayor poder a la Comisión, la solución podría estar en establecer ciertas materias en las cuales la Comisión debería estar integrada por los Ministros del área económica de los Países Miembros.
- Que se disminuya al máximo el número de casos en los cuales la existencia de un voto negativo impide la aprobación de una Decisión.
- Que se instituya un nivel superior de Resolución en los casos que la Comisión no esté en condiciones de aprobar una Decisión dentro de cierto plazo, que podría estar constituido por el Consejo Presidencial Andino o un Consejo de Ministros del ramo respectivo, debidamente institucionalizado. Podría, incluso, hacerse funcionar la Comisión integrada por tales Ministros para tal efecto.
- Que se amplíe el espectro de personas que participan en el diseño de las instrucciones que se dan en cada país a los miembros de la Comisión, de modo de darles un

respaldo mayor de lo que implica la opinión no siempre bien informada de los funcionarios públicos que se desempeñan en los Organismos de Contacto y que buscan, casi siempre, minimizar los riesgos derivados de los cambios de las políticas económicas.

b) La función ejecutiva

La historia del Acuerdo demuestra que siempre han existido roces y problemas de coordinación entre la Comisión y la Junta. Durante los primeros años del Acuerdo, la Junta gozaba de gran respaldo político a nivel presidencial en casi todos los Paises Miembros, lo que la indujo en diversas ocasiones a recurrir directamente al más alto nivel pasando por encima de la Comisión, en aquellos casos en que no alcanzaba los objetivos que consideraba mejores para el proceso por falta de acuerdo en el seno de esta última.

Ello motivó una reacción de la Comisión que se tradujo en bajar el perfil de la Junta y cortar de raíz la posibilidad de pasar a llevar los conductos regulares.

Esta misma situación se dio también a otros niveles en aquellos casos en que la Junta llevó a cabo contactos directos con organismos o representantes de instituciones oficiales de los Países Miembros, sin sujetarse al conducto regular que eran los Organismos Nacionales de Contacto. Esta situación se ha hecho aún más patente en el nuevo texto del Acuerdo, al incorporarse la palabra "únicamente" al referirse a la obligación de la Junta a mantener sus contactos con los países a través de tales Organos de Contacto.

En todo el contexto del Acuerdo modificado hay diversas disposiciones que apuntan al mismo objetivo de disminuir las facultades de la Junta, incrementar el poder de la Comisión y promover una mayor participación de los Países Miembros en la elaboración de propuestas, particularmente en algunas materias específicas como son las del nuevo Capítulo XIV.

Opciones (i)

Si efectivamente la decisión de los gobiernos es incrementar la participación de los Países y la acción de los órganos intergubernamentales en las nuevas etapas del proceso subregional y disminuir el rol de la Junta, las siguientes parecieran ser las opciones posibles:

- Mantener la actual composición de la Junta pero, dividir la competencia de cada uno de sus miembros de acuerdo a materias o funciones específicas. Cada uno manejaría uno o más departamentos, según la función que se le asignen, teniendo como misión especial trabajar en estrecha relación con los sectores empresarial y laboral de los Países Miembros, para ayudarles a desarrollar su facultad de proposición en materias que sean de su interés.
- Cambiar la actual composición de la Junta disminuyendo sus miembros a sólo uno, el que debería ser una personalidad de reconocida capacidad y prestigio internacionales.

Si no fuese así, sería importante fortalecer algunas funciones de la Junta en representación del interés subregional.

La Junta puede estar en inmejorable posición para desarrollar estudios técnicos de un alto grado de calidad y confiabilidad, si cuenta con personal técnico adecuado y si tiene la posibilidad de recurrir a los servicios de expertos de alto nivel, tanto de la subregión como de fuera de ella.

Por lo general, los órganos técnicos de las características de la Junta son los que están en mejores condiciones para aprovechar en mejor forma la cooperación internacional y el apoyo de sus pares pertenecientes a esquemas de integración o cooperación económica más avanzados. El Grupo Andino cuenta con favorables experiencias al respecto, particularmente de parte de la CEE.

Un aspecto esencial en la función de la Junta radica en modificar su sistema de votación, ya que la exigencia de unanimidad contribuye a dificultar su capacidad de decisión. Si bien puede haber propuestas alternativas por unanimidad, esta posibilidad no existe en el caso de los dictámenes de incumplimiento, que son una de sus funciones más representativas.

Opciones (ii)

- Aplicar a la Junta el mismo modelo de la Comisión y el Tribunal en relación al número de los miembros que la componen. De tal manera podría facilitarse su labor y ampliar su campo de acción, especialmente si se modifica el sistema de votación estableciendo los dos tercios en lugar de la unanimidad.
- Encomendar a la Junta labores específicas de promoción de la cooperación y coordinación con los órganos técnicos de los demás mecanismos del Sistema Andino de Integración.
- Colocar a la Junta más cerca del Consejo Presidencial Andino y dotarla de recursos financieros adecuados para desarrollar funciones de promoción de los objetivos contenidos en las directrices de ese Consejo.

3. Las labores de orden político

a) El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

En distintos acápites del presente trabajo se ha hecho referencia a la ampliación de los objetivos del Acuerdo, como resultado de la creciente participación de los Presidentes Andinos en el análisis de sus resultados y con base en su decisión de fortalecer el proceso de integración subregional en todos sus aspectos.

La incorporación a las labores de integración del Consejo Presidencial Andino, del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y del Parlamento Andino, son una clara y definitiva demostración del deseo de los mandatarios de los Países Miembros por introducir cambios sustanciales que coadyuven en el fortalecimiento del proceso a mediano y largo plazo.

Sin embargo, hay quienes opinan que la simple creación de estos nuevos órganos en la forma en que se ha producido no basta para alcanzar los objetivos perseguidos con tales medidas. Incluso destacan que existe una peligrosa superposición de competencias entre algunos de ellos y los órganos comunitarios, que puede transformarse en fuente de futuros conflictos. Ello sucedería en materias tales como política exterior frente a política de integración o entre acción política externa conjunta y acción conjunta externa en aplicación del proceso de integración económica, en los cuales existirían

peligros de superposición entre el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión.

Aun cuando el instrumento constitutivo del Consejo de Ministros distingue entre sus facultades de formulación y ejecución respecto a la política exterior conjunta y las de orientación y coordinación en su relación con las actividades de los órganos encargados de la integración económica, es indudable que no resulta fácil establecer una clara delimitación entre ambas funciones en atención a la amplitud de las normas contenidas en el Acuerdo en cuanto a sus alcances y materias a considerar.

Hay ciertas situaciones que contribuyen a que esta ambigüedad sea más patente. Por ejemplo, entre las Directrices dadas por el Consejo Presidencial Andino en su Reunión de La Paz se instruye a la Junta del Acuerdo de Cartagena para que en las reuniones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores presente un análisis de la situación del comercio intrasubregional, así como una evaluación del cumplimiento de los compromisos por parte de todos sus miembros e informe sobre otros obstáculos que impidan el crecimiento del intercambio comercial subregional. ¿No hay aquí temas de competencia de la Comisión e, incluso, del Tribunal?

Por ello resulta extraño para quienes así opinan que, por un lado, se fortalezca a la Comisión en el nuevo texto del Acuerdo y, por otro, se adopten medidas destinadas a ampliar el ámbito de actividades del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en varias materias de particular trascendencia. Parte importante de esta ampliación de ámbito resulta de la institucionalización del propio Consejo Presidencial Andino, para el cual el Consejo de Ministros desarrolla un papel destacado.

Hay otros que expresan su disconformidad por no haberse incluido en el Protocolo de Quito el reconocimiento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores como órgano del Acuerdo, omisión o decisión que puede contribuir a dificultar el funcionamiento armonioso y coordinado con los restantes órganos comunitarios.

Al examinar los temas que van a constituir la agenda del Grupo Andino en materia de política exterior se puede constatar que son muchos y variados los aspectos a considerar. Tal es el caso de:

- Las acciones de coordinación y cooperación con otros esquemas de integración y cooperación regional como ALADI, Grupo de los Tres, Tratado de Cooperación Amazónica, CARICOM, SIECA, MERCOSUR.
- El impulso de relaciones con Argentina, Brasil, Méjico y Chile.
- El avance en la formulación e instrumentación de programas con la Comunidad Económica Europea, incorporando nuevas áreas prioritarias a trabajos de la Comisión Mixta.
- La elaboración de un plan de acción para la proyección conjunta del Grupo Andino en la Cuenca del Pacífico.
- La adopción de una estrategia andina frente a la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush.

Todos estos temas que han sido seleccionados por el Consejo Presidencial Andino conllevan una activa intervención del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y es evidente que el

resultado que se alcance en cada uno de ellos tiene que producir importantes consecuencias en el futuro de la integración subregional.

De allí que sea imprescindible tratar de alcanzar una total y perfecta coordinación entre este órgano de acción política y la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

No obstante, frente a la creciente intervención de los Ministros de Relaciones Exteriores hay que recordar que en la práctica en la mayoría de los países, independiente de su grado de desarrollo, el control de las decisiones más importantes a nivel nacional está en manos de los Ministros de Finanzas o Economía, según los casos, y que estos organismos tienen incidencia creciente en las políticas internacionales, como resultado de la notable expansión de las relaciones económicas internacionales en los últimos tiempos.

Opciones

- Definir con la mayor claridad posible el ámbito de competencia del Consejo y de la Comisión en relación con estos temas y establecer un mecanismo coordinador permanente entre ambos.
- Entregar al Consejo de Presidentes la definición de la política general en estas materias y dejar en sus manos la definición de la forma en que van a actuar los diferentes órganos del Sistema Andino de Integración en cada ocasión.
- Establecer que en estas materias la Comisión esté conformada por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros.

b) El Consejo Presidencial Andino

A juicio de muchos expertos, la creación de este órgano superior, con capacidad de obligar a todos los organismos del Sistema de Integración Andino, ha sido uno de los pasos más audaces del proceso subregional y ha puesto punto final a la injustificable diferencia de actitudes que se observó por largo tiempo entre las declaraciones de apoyo al proceso a nivel presidencial y la falta de concreción de ese apoyo en el marco de la Comisión.

La simple lectura de los documentos emanados de las reuniones de este Consejo demuestran con nitidez la variedad y riqueza de los temas analizados en cada ocasión. Esta ha sido tal vez la fórmula que ha venido a solucionar un gran vacío que existía anteriormente acerca de la falta de definición de las grandes políticas que marcan el rumbo futuro de la integración, incorporando nuevos campos de acción que ciertamente pueden contribuir a su fortalecimiento, al establecer metas que trascienden los aspectos meramente económicos del proceso andino.

No obstante, la fórmula elegida para hacer obligatorios sus acuerdos en el marco de cada organización del Sistema si bien es imaginativa para una etapa de transición, no parece la más adecuada para el futuro y puede presentar inconvenientes incluso de orden jerárquico entre las instituciones involucradas.

Tampoco debe descartarse la desventaja de colocar al Consejo en la necesidad de entrar en transacciones de carácter técnico, para las cuales no está preparado, ni debe exponérsele a un posible fracaso con consecuencias políticas en materias que no está en situación de analizar en profundidad. El uso frecuente de este organismo para atender discrepancias y encontrar soluciones negociadas

acumula costos al más alto nivel de los países, observación que obliga a limitar el uso de este Consejo sólo a grandes decisiones y en pocas oportunidades.

c) El Parlamento Andino

Dada la trascendencia, a nivel subregional y a nivel nacional, de los resultados que se puedan alcanzar en el desarrollo de la agenda de política exterior a que se hizo referencia recientemente, es de gran importancia que las decisiones que se adopten cuenten con un fuerte respaldo nacional en cada uno de los Países Miembros.

Para gran parte de los analistas del proceso subregional andino, una de las más graves falencias existentes hasta ahora es la falta de trascendencia del mismo para los distintos sectores del quehacer nacional en cada País Miembro. El deficiente desempeño de la mayor parte de los Organos Nacionales de Contacto al mantener reservado para un pequeño grupo el manejo de la información relativa a la integración subregional, habría sido una grave limitante para que se cree un espíritu integracionista en los sectores más amplios de la población andina.

Tales personas sostienen que sólo a través de una mayor difusión de los beneficios potenciales del proceso es posible despertar una actitud de respaldo general, que contribuya a darle mayor estabilidad a pesar de los posibles cambios que experimenten los Gobiernos de turno.

Es graficante conocer lo dicho hace algún tiempo por un Grupo de Expertos convocado por el BID para reflexionar acerca de los temas de la integración. En aquella oportunidad se indicó que era "necesario que el proyecto de integración deje de ser patrimonio de élites políticas y técnicas como ocurriera en el pasado y se convierta en una idea-fuerza capaz de movilizar el amplio espectro de sectores económicos, sociales y culturales de la región".

Es en este aspecto en el que podría el Parlamento Andino desarrollar un rol verdaderamente importante y trascendente y en directa aplicación de la representatividad popular que detentan los parlamentarios que lo conforman.

Aparte de lo anterior, es evidente que los compromisos que emanan del desarrollo del Acuerdo de Cartagena y en particular de las Decisiones de la Comisión, son de gran importancia para los Países Miembros como consecuencia de su primacía sobre el derecho interno en cada uno de ellos. Si bien el Parlamento Andino carece de facultades legislativas en materia de integración, no es menos cierto que debería, al menos, tener conocimiento de los estudios y propuestas que se hagan acerca de materias que vayan a ser modificadas en el marco de la legislación nacional de modo de poder emitir su opinión al respecto.

Propuesta

Aparte de llevar a la práctica la disposición de su instrumento constitutivo acerca de la elección directa de los representantes nacionales, sería importante constituir en cada parlamento una Comisión especializada que tuviera como misión compenetrarse de los problemas de la integración y participar de manera más activa en ciertos aspectos del proceso de integración subregional.

Para tal efecto se podrían establecer en forma específica cuales son los aspectos en los cuales cabe una participación del Parlamento frente a las acciones de los distintos órganos del Sistema Andino de Integración y en qué condición. A modo de ejemplo se pueden señalar los siguientes:

c.1) En qué casos la participación del Parlamento es obligatoria

- Aspectos de política exterior.
- Acciones relacionadas con la cooperación económica y social.
- Acercamiento de legislaciones nacionales.

c.2) Cuál es la información que deben hacerle llegar los órganos del Acuerdo.

- Programas de integración industrial, agrícola y física.
- Tratamiento preferencial para Bolivia y el Ecuador.
- Evaluaciones acerca de la marcha del proceso.

c.3) Cuándo puede el Parlamento presentar proposiciones a la Comisión, directamente o a través de la Junta.

c.4) Cómo se realiza el control político de la marcha del proceso por parte del Parlamento Andino.

c.5) Mecanismos de coordinación entre los parlamentos nacionales.

c.6) Relaciones entre el Parlamento Andino y los Comités Laboral y Empresarial.

4. El control de la legalidad

En términos generales, el control de la legalidad en el marco del Acuerdo está ejercido por la Junta y por el Tribunal, dentro de sus respectivas competencias y atribuciones.

La Junta está encargada de velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión y de sus propias Resoluciones. Consecuente con ello, le corresponde evaluar anualmente los resultados de la aplicación del Acuerdo y el logro de sus objetivos y proponer a la Comisión medidas correctivas de carácter positivo.

Además de estas acciones que debe desarrollar en forma independiente, existen otras ocasiones en las cuales su accionar está en estrecha ligazón con la participación del Tribunal de Justicia. Tal es el caso de los dictámenes que debe emitir cuando algún País Miembro es acusado de incumplimiento.

La acción desarrollada por el Tribunal de Justicia del Acuerdo hasta la fecha ha sido más bien de presencia que de obra. Cabe preguntarse, no obstante, si ello se debe a que se está cumpliendo adecuadamente con los compromisos contraidos o que existe un acuerdo tácito entre los Gobiernos de no recurrir al mismo, ya sea por motivos de imagen o por razones de otra índole. Los porfiados hechos parecen indicar que los incumplimientos están lejos de desaparecer.

En la I Reunión de Plenipotenciarios para la elaboración del Protocolo Modificatorio del Tribunal, celebrada en marzo de 1992 en la ciudad de Quito, se analizaron los textos modificatorios presentados por algunos Países Miembros y otro del propio Tribunal. Del análisis comparativo de tales textos se aprecia una importante diferencia, por lo demás evidentemente lógica.

a) Los Países Miembros buscan alcanzar una mayor participación de su parte o de sus nacionales en las distintas etapas de los respectivos procesos. Las proposiciones más destacadas dicen relación con:

a.1) La facultad del país reclamante en una acción de incumplimiento para aplicar simultáneamente al reclamo o después de aquel, medidas de restricción o suspensión de las ventajas que concede el Acuerdo al país recusado.

a.2) Facultad de personas naturales o jurídicas para reclamar directamente ante la Junta el incumplimiento del ordenamiento jurídico del Acuerdo por parte de Países Miembros y ante el Tribunal si ésta no intenta la acción, no da lugar a la misma o demora más de tres meses en emitirlo.

a.3) El incumplimiento de una sentencia faculta al país recusante para seguir aplicando restricciones o suspensiones totales o parciales a las ventajas del Acuerdo en favor del país recusado.

a.4) Sólo un país propone reducir a tres el número de los Miembros del Tribunal.

b) El proyecto del Tribunal plantea:

b.1) La ampliación de su competencia a través de nuevas acciones como:

- El Recurso por omisión o inactividad en contra de la Comisión o de la Junta por incumplimiento de obligaciones que les impone el Acuerdo.
- El Control Preventivo de la Legalidad, respecto de proyectos de tratados, convenios o acuerdos que se propongan celebrar la Comisión o la Junta con terceros, que puedan violar el ordenamiento jurídico del Acuerdo.
- La Opinión Consultiva del Tribunal acerca del contenido y alcance de disposiciones del ordenamiento jurídico del Acuerdo de instrumentos constitutivos de otras instituciones u órganos de la integración andina.
- La actuación del Tribunal como árbitro.

b.2) La existencia de cinco magistrados.

b.3) La posibilidad de celebrar sesiones o audiencias fuera de su sede permanente.

b.4) La opinión de algunos Países Miembros acerca de la facultad de las personas naturales o jurídicas para intervenir directamente en los procedimientos por incumplimiento.

Propuesta

De todo lo anterior y de la existencia de un proyecto modificatorio del propio tribunal pareciera desprenderse que es necesario hacer algunos ajustes al Tratado actual. No obstante, del análisis de las observaciones presentadas no aparece ningún elemento que diga relación con el problema de fondo relativo a la falta de participación del Tribunal en la solución de problemas de incumplimiento, que son los que implican una mayor peligro para el futuro de la integración subregional. La sola

facultad concedida a personas naturales o jurídicas para iniciar las acciones del caso no pareciera suficiente como para revertir la situación, aun cuando debería contribuir en alguna medida a mejorarla. Ello podría complementarse tal vez con una mayor participación de oficio por el Tribunal y, al mismo tiempo, el establecimiento de un procedimiento más corto y expedito de la Junta para actuar en los casos de incumplimiento, ya sea de oficio o a petición de algún País Miembro o de alguna persona natural o jurídica.

Por otra parte, la ampliación de actividades del Tribunal para participar en ciertos actos de otros órganos comunitarios podría ser interesante, particularmente en el caso del propuesto Recurso por omisión o inactividad en contra de la Comisión o de la Junta, siempre que el procedimiento que se establezca al efecto sea sencillo y fácil de aplicar en el corto plazo y no se traduzca en una mayor burocratización de las actividades de los órganos del Acuerdo. Esta última observación es aplicable a todos los nuevos recursos propuestos, en especial a los casos de arbitraje.

La existencia de cinco magistrados pareciera ser lo más adecuado, tanto del punto de vista jurídico como en atención a sus efectos prácticos. Por otra parte, esa ha sido la fórmula aplicada con señalado éxito en el caso del Tribunal de la CEE, que fue el modelo del Tribunal del Acuerdo de Cartagena. La diferencia esencial entre ambos esquemas está en la acción preponderante que juegan en la CEE los órganos comunitarios en esas materias, frente a la pasividad del sistema institucional andino.

Tal vez sería recomendable aprovechar estas adecuaciones de la normativa institucional del Acuerdo para ampliar la participación y respaldo nacionales al proceso de integración subregional, objetivo que ya se indicó anteriormente como especialmente deseable para asegurar su permanencia en el tiempo. Así como ya se ha contemplado la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de cada país y se recomienda un mayor compromiso de éste último en el proceso, sería interesante ampliar esa participación nacional incluyendo al único de los Poderes Públicos que hasta ahora no participa, como es el Poder Judicial. Ello podría lograrse entregando la designación de los Magistrados del Tribunal de Justicia del Acuerdo a los Tribunales de más alta jerarquía en cada país, como son las Cortes Supremas, lo que contribuiría a que ese Poder del Estado también colaborara en el análisis y aplicación uniforme del Derecho Comunitario en todos los países.

Finalmente, es preciso recordar que el problema principal no radica en la inexistencia de recursos o mecanismos, sino, fundamentalmente en los acuerdos tácitos entre los potenciales demandantes de no recurrir al Tribunal o en la falta de decisión de la Junta para tomar acciones en contra de los intereses de algún País Miembro. Si bien algunas de las medidas propuestas pueden contribuir a mejorar ese orden de cosas, como es la participación del Poder Judicial en la designación de los Magistrados del Tribunal del Acuerdo, es preciso que los Gobiernos se comprometan a modificar su actitud pasiva que se traduce de hecho en la existencia de una ilegalidad consentida y que se instruya a la Junta para proceder en forma consistente. A tal efecto, la Junta debería fundamentar sus Resoluciones cuando éstas no den lugar a la dictación de un dictamen de incumplimiento solicitado por un País Miembro o una persona natural o jurídica.

5. Evaluación del proceso subregional

Las primeras evaluaciones del proceso de integración subregional realizadas por la Junta al comienzo de los años setenta, demostraron la existencia de diversos problemas que ya parecían indicar la seriedad de los obstáculos que iba a enfrentar el esquema andino a posteriori.

En aquella ocasión la Junta estimó que se trataba sólo de situaciones derivadas del carácter ambicioso del proyecto que deberían solucionarse con el tiempo. Lamentablemente, no se procedió en la forma propuesta por el grupo evaluador y aquellos gérmenes de descomposición se transformaron posteriormente en causa importante de todas las etapas de crisis que tuvo que enfrentar el proceso subregional durante largos años. Algunos de ellos subsisten hasta la fecha.

No obstante, tal como sucede con las evaluaciones que realizan todos los órganos del esquema institucional andino, existe siempre la constante de evaluaciones llevadas a cabo por los propios organismos cuya responsabilidad puede estar comprometida en los actos que se evalúan. En otras palabras, la evaluación externa está supeditada de hecho a lo que se diga en las evaluaciones internas.

Esta preocupación ya fue recogida en cierta medida en el Acta de Barahona, cuando los Presidentes instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para que presente una propuesta de revisión institucional de los Organismos del Sistema Subregional de Integración. En ese instructivo y con el fin de obtener un informe independiente de los órganos del Acuerdo, le indicaron que "Para tal efecto y con base en los términos de referencia que se elaboren, contrate un estudio sobre la reforma institucional".

Por lo tanto, se repite en este caso el peligro de evaluaciones sesgadas a que se ha hecho referencia en los acápites anteriores.

Opciones

- Crear Comisiones de Alto Nivel que realicen evaluaciones de carácter general cada tres años, con base en las evaluaciones de los órganos de los distintos mecanismos del Sistema Andino de Integración y en los estudios e investigaciones que se lleven a cabo por indicación de estas Comisiones.
- Instituir un nivel intermedio entre los órganos de evaluación interna y externa, para que complementen tales informes con observaciones e indicaciones que, a su juicio, no están debidamente recogidas o existan situaciones que deban ser aclaradas en mayor medida.
- Incorporar la representación de otros órganos del proceso en la elaboración final de las evaluaciones anuales que debe realizar la Junta, en el caso del Acuerdo de Cartagena. Tal podría ser el Presidente del Parlamento Andino, el Presidente del Tribunal, representantes personales de los Ministros del ramo acerca de materias específicas, los Presidentes de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral. Todo ello antes de llegar al conocimiento de los mecanismos encargados de la evaluación externa, especialmente el Consejo Presidencial Andino.

6. Financiamiento institucional del proceso subregional

Parte destacada del perfeccionamiento de la institucionalidad del proceso andino de integración y, muy en especial del Acuerdo de Cartagena, depende del cumplimiento pleno y oportuno de los compromisos de carácter financiero de los Países Miembros con los órganos del esquema, tomando en consideración que esos son los únicos ingresos permanentes con que cuentan la Junta y el Tribunal del Acuerdo para desarrollar sus actividades.

La experiencia demuestra que los gobiernos dejan para último momento la consideración del pago de sus cuotas y, por lo general, se trata de gastos que no están contemplados en el Presupuesto General de la Nación.

Los incumplimientos de los Países Miembros en esta materia han sido muchos y permanentes y ello atenta seriamente contra la calidad y dedicación que es dable exigir a las personas que deben desempeñar sus funciones en días festivos y en horarios que no contemplan el pago de horas extraordinarias, a pesar de ser un hecho de muy común ocurrencia para los funcionarios de la Junta. Si bien es cierto que las remuneraciones de estos funcionarios son más elevadas que las de los nacionales, no es menos efectivo que los costos de vivir en otro país son altos desde la perspectiva de un profesional.

Por otra parte, tampoco puede pedirse al Tribunal de Justicia del Acuerdo que desempeñe adecuadamente sus delicadas funciones si está constreñido por la insuficiencia de recursos económicos, como consecuencia del incumplimiento de sus compromisos por los Países Miembros. Resulta contraproducente que el Tribunal deba sancionar al País que no cumple compromisos de carácter económico privándolo del goce de parte de los beneficios que le concede el Acuerdo y que no pueda hacerlo ante el incumplimiento del primero de sus compromisos, como es su contribución al funcionamiento institucional del Acuerdo, dentro del cual está el propio Tribunal.

La Junta ha planteado en varias ocasiones el problema de la insuficiencia de recursos como resultado del incumplimiento de pago de sus cuotas por parte de los Países Miembros, el que sobrepasa los diez millones de dólares. Se ha llegado incluso a la utilización de los fondos de retiro de los funcionarios de la Junta para hacer frente a necesidades derivadas de su normal funcionamiento.

No obstante, no ha encontrado eco en sus reclamos y los países han preferido buscar una solución que no los obligue a cancelar esos compromisos pendientes. En tal sentido, se han barajado fórmulas relativas a una posible participación porcentual del comercio intrasubregional o a un apoyo financiero de parte de la CAF y el FAR. Incluso hay quienes consideran que es conveniente disminuir los gastos de funcionamiento del esquema subregional, para disminuir el posible déficit futuro.

Cualquier fórmula de ese tipo desvirtúa la naturaleza del problema de fondo y sienta un nefasto precedente acerca de la seriedad con que se cumplen compromisos tan esenciales como éstos de carácter financiero.

Es en este tipo de problemas donde corresponde a los Presidentes Andinos demostrar que el proceso subregional cuenta realmente con un respaldo efectivo al más alto nivel político.

Opciones

- Que los Países Miembros se obliguen a crear una partida específica en el Presupuesto General de la Nación, la que deberá ser manejada por el Ministerio de Relaciones Exteriores para cancelar en forma total y oportuna sus compromisos en el marco del proceso de integración subregional. Para ello se puede solicitar la cooperación directa del Parlamento Andino.
- Que el atraso injustificado por cierto período se pueda considerar como un incumplimiento dentro de la competencia del Tribunal del Acuerdo de Cartagena.

Asimismo, se dotaría al Tribunal de la facultad para actuar de oficio en estos casos y determinar la proporción de suspensión de beneficios derivados del Acuerdo con que se puede sancionar al país recusado mientras se mantenga en esa situación.

- Que se aplique la modalidad adoptada en el marco de la CAF, en virtud de la cual el socio que no está al día en el cumplimiento de su obligación patrimonial queda suspendido de su derecho a voto en el seno de la Comisión.

7. La coordinación en el marco del Sistema Andino de Integración

El Sistema Andino de Integración puede definirse como la suma del Acuerdo de Cartagena, los Convenios Andrés Bello, Hipólito Unanue, Simón Rodríguez y Celestino Mutis, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas.

En la actualidad se mantiene un cierto grado de coordinación entre la Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena con los organismos financieros CAF y FAR y las directrices del Consejo Presidencial Andino apuntan hacia un mayor fortalecimiento de la misma.

Los Convenios de orden socio cultural se han manejado en forma bastante independiente del Acuerdo en razón de la diversidad de objetivos perseguidos y como resultado de la forma de administración a que se encuentran sujetos.

Cuando anteriormente se analizó la forma en que se relacionan los órganos del Acuerdo de Cartagena con los demás mecanismos del Sistema Andino de Integración, se hizo presente la ausencia de disposiciones en el marco del Acuerdo referentes a tales relaciones, en particular en aspectos de salud, educación, sociales y laborales.

También en el curso del presente trabajo se ha hecho mención en forma repetida a la necesidad de complementar los objetivos económicos con aquellas otras materias que pueden contribuir a ampliar la base social de respaldo al Acuerdo y, en consecuencia, al fortalecimiento del proceso de integración subregional.

Esta es una situación que ha sido reconocida en el seno de los órganos del Acuerdo y de allí nació el Comité de Coordinación Técnica del Sistema Andino de Integración el cual, en su Cuarta Reunión celebrada en Lima en 1987, reconoció la necesidad impostergable de asegurar una coordinación adecuada entre todos los organismos del Sistema, así como el establecimiento de canales que garanticen su acción conjunta en los distintos ámbitos del Proceso de Integración.

Un antecedente digno de resaltar es lo que está sucediendo con la transformación del FAR en el FLAR ya que, como consecuencia de la posible participación de países no andinos en la nueva institución, se eliminó del texto del Convenio la exigencia de la información periódica que la Asamblea del FAR debía remitir a la Comisión del Acuerdo de Cartagena acerca de sus actividades. O sea, se dio término a un mecanismo de coordinación.

Los Presidentes Andinos también han expresado su preocupación en esta materia y en diversas oportunidades han formulado directrices destinadas a tratar de enmendar rumbos en tal sentido. Tal ha sido el caso de:

- Encomienda a los Ministros de Salud y del Trabajo de efectuar una evaluación de la marcha de los Convenios Hipólito Unanue y Simón Rodríguez, con apoyo de la Junta del Acuerdo.
- Instrucciones al Convenio Andrés Bello y a la Junta para que elaboren una propuesta concertada de actualización e integración académica subregional a nivel universitario, comenzando por los Post Grados.

No obstante, el hecho más significativo en relación con esta necesidad de coordinación se encuentra en el instrumento constitutivo del Consejo Presidencial Andino. En su preámbulo señala que "la integración Andina constituye un proceso múltiple que abarca los ámbitos económico, social, político y cultural, para cuya mejor atención es necesario robustecer las instituciones, ampliar su coordinación y mantener el mayor apoyo a los compromisos, trabajos y funciones del Acuerdo de Cartagena y convenios especiales".

Como herramienta esencial para alcanzar esa coordinación al más alto nivel, las disposiciones del Consejo Presidencial deben incorporarse al ordenamiento de las diversas instituciones andinas, de acuerdo a lo establecido en sus instrumentos constitutivos, cuando corresponda.

No obstante, en la práctica es muy poco lo que se ha avanzado en la coordinación entre los órganos principales del Acuerdo y aquellos que tienen a su cargo la conducción de los Convenios. Existen materias en las que indudablemente hay un vasto campo de posibles acciones en los cuales una adecuada coordinación entre esos órganos podría alcanzar resultados muy positivos, ya que en ellas coexisten aspectos de orden industrial y de formación o investigación. A título de ejemplo se pueden señalar algunas que constituyen una preocupación importante para cualquier país, como son las actividades de capacitación, investigación y desarrollo tecnológico, producción de equipos médicos, elaboración de drogas esenciales para la producción de productos farmacéuticos, programas de reorientación laboral, relación entre políticas económicas y políticas de salud, desarrollo industrial y medio ambiente, control de calidad, etc...

Todas estas actividades presentan una gran ventaja en materia de integración con respecto a aquellas estrictamente económicas como las que contempla el Acuerdo de Cartagena, ya que no afectan directamente la balanza comercial recíproca y no presentan puntos de fricción inmediata. Tampoco requieren de compromisos que limiten el libre ejercicio de sus políticas económicas y planes nacionales de desarrollo por parte de los gobiernos de los Países Miembros.

A contrario sensus, presentan un gran potencial de cooperación para desarrollar actividades que pueden traducirse en una disminución del alto grado de dependencia de sectores externos en materias muy delicadas y, al mismo tiempo, pueden dar lugar al inicio de coproducciones de carácter industrial en sectores que hasta ahora se han desaprovechado, incluso con miras al abastecimiento de terceros mercados.

Opciones

- Crear mecanismos de coordinación permanente a un alto nivel, que permitan abordar el desarrollo de proyectos conjuntos en aspectos específicos.
- Dar preferencia en materia de financiamiento subregional a proyectos en los cuales exista una coparticipación de dos o más mecanismos del Sistema Andino de Integración.

- Fortalecer la organización institucional de los Convenios, con base en la experiencia obtenida en el marco del Acuerdo de Cartagena.
- Prever el funcionamiento de la Comisión del Acuerdo a nivel de los Ministros respectivos de cada Convenio, en forma extraordinaria al menos una vez al año, con una agenda elaborada en conjunto o proceder, en forma definitiva, a eliminar la dualidad en el trato que se otorga a Ministros de igual jerarquía institucional.
- Respaldar las actividades que se realizan en el marco de esos Convenios en todo lo que diga relación con entidades u organismos regionales e internacionales, especialmente los que otorguen asistencia financiera y técnica.

CONSIDERACIONES FINALES

A. IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL GRUPO ANDINO

El Grupo Andino nació como un proceso de integración muy ambicioso que superaba con creces todo lo realizado hasta esa fecha en Latinoamérica. Con base en un esquema muy imaginativo sus autores evitaron colocarse dentro de parámetros que habían sido utilizados en otros modelos y se limitaron a dar las grandes pautas de un programa marco que debía desarrollarse en el tiempo, de acuerdo con el funcionamiento de un sistema institucional de marcadas características comunitarias.

En un comienzo fueron dos los mecanismos creados al efecto: el Acuerdo de Cartagena y la Corporación Andina de Fomento, cada uno instituido por un tratado internacional independiente. Luego se agregaron los otros convenios en materia de salud, educación, laboral y social, como complemento indispensable a las características acentuadamente económicas y financieras de los dos primeros, y el Fondo Andino de Reservas.

Pasaron muchos años antes de completarse la estructura institucional del Grupo Andino, con la incorporación del Tribunal, el Parlamento Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo Presidencial Andino.

B. LA GRAN CARENCIA

Del análisis realizado a lo largo de este documento es posible deducir que, luego de cuatro años iniciales de labor muy fecunda, el esquema de integración subregional entró en un proceso de grandes fluctuaciones con marcada tendencia hacia la pérdida de vitalidad y credibilidad entre los propios Países Miembros, lo que provocó largos y repetidos períodos de crisis.

Si bien es posible que en algunas de esas crisis haya existido cierta responsabilidad de parte de los órganos comunitarios, no se puede dejar de puntualizar que virtualmente en todas esas ocasiones la causa principal de las mismas estuvo centrada en la existencia de fuertes discrepancias entre las políticas económicas de los Gobiernos de los Países Miembros que generaban incertidumbre acerca de los beneficios netos del proceso, una cierta ausencia de voluntad política para minimizar las discrepancias, como una escasa conciencia de ciertas condiciones técnico-económicas básicas.

Este es el hecho más importante a considerar por cuanto, aún cuando se disponga del más eficiente modelo institucional, la existencia de un mínimo consenso con base técnico-económica y al debido apoyo político a todos los niveles de parte de los Países Miembros sigue siendo el elemento esencial para el desarrollo del esquema subregional.

Aún cuando hubo importantes problemas de índole externa que profundizaron los efectos de esos períodos de crisis, lo cierto es que la integración regional nunca formó parte verdaderamente del diseño de las políticas y planes de desarrollo de los Países Miembros.

Esta carencia se puede ilustrar en algunos hechos concretos como los siguientes:

a) La gran cantidad de compromisos incumplidos por los Países Miembros en el marco de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que se han traducido en la suscripción obligada de diversos Protocolos modificatorios del Acuerdo.

b) La gran cantidad de incumplimientos de sus respectivos compromisos por parte de los Países Miembros en forma individual.

c) La reticencia de todos los Países Miembros para llevar ante el Tribunal del Acuerdo los casos de incumplimiento, que ha conducido a una virtual situación de ilegalidad consentida.

d) La pérdida de perfil de la Junta del Acuerdo, como órgano comunitario, ratificada en las últimas modificaciones del mismo.

e) La falta de pago de sus contribuciones por parte de los Países Miembros, que afectan directamente el desarrollo de las funciones de la Junta y del Tribunal de Justicia.

Frente a esas falencias, la señal más positiva en el sentido correcto ha sido la creación del Consejo Presidencial Andino y la actitud asumida por los Mandatarios en el desarrollo de sus últimas reuniones. No obstante, subsiste el peligro de perder ese nivel de influencia si no se reglamenta su funcionamiento en forma adecuada y no se mantiene al Consejo al margen de negociaciones permanentes y de solucionar aspectos estrictamente técnicos que corresponden a otros niveles de decisión.

Finalmente, el examen de los antecedentes institucionales hace pensar que en algún grado existe una debilidad institucional a corregir, que contempla dos problemas diferentes:

a) El primero corresponde a una incorporación a la toma de decisiones de los Ministros especializados de las diferentes áreas temáticas del proceso en igualdad de condiciones, y una organización más especializada similar del órgano técnico.

b) El segundo, al escaso funcionamiento de los niveles intermedios de decisión, los que difícilmente han logrado materializar acuerdos comunitarios en este proceso. Este fenómeno es típico de las administraciones públicas nacionales, que evitan asumir riesgos y trasladan las decisiones a los niveles superiores. Una forma de mejorar este funcionamiento es descentralizar las tareas desde los órganos superiores, haciendo más perentorias las obligaciones en los trabajos de los niveles inferiores. El mayor uso de consejos asesores, sociales o tecnocráticos, se hace así más recomendable.

Otra fórmula complementaria es la mantención de una parte del personal de la Junta con carácter permanente que, integrado por los mejores funcionarios, sea representativo del pensamiento comunitario. La excesiva y total rotación no es un buen sistema pues no preserva en la institución un nivel adecuado de calidad técnica.

C. PROBLEMAS CENTRALES A DILUCIDAR

Aún cuando en los capítulos correspondientes ya se indicaron la mayor parte de los problemas que afectan el buen desempeño de la institucionalidad andina, en esta ocasión el Consultor ha estimado necesario destacar aquellos aspectos que, a su juicio, parecen los mas importantes a dilucidar.

a) La composición de la Comisión, su funcionamiento especializado a nivel de los Ministros pertinentes según la materia que se trate y la ampliación del sistema de votación general a un mayor numero de situaciones, son aspectos de especial importancia para adoptar decisiones realmente operativas y con el respaldo necesario a nivel de cada país.

b) La composición de la Junta, su funcionamiento especializado a nivel de sus miembros y la modificación del sistema de votación son también elementos de particular importancia.

c) Parte esencial del apoyo efectivo al proceso subregional a nivel nacional radica en la posibilidad de ampliar la base de apoyo hacia los distintos sectores del quehacer local en cada país, en particular, los empresarios, trabajadores, profesionales y técnicos.

d) En relación con el literal anterior, es preciso rediseñar la composición y funcionamiento de los Organismos Nacionales de Contacto, de modo de transformarlos en eficientes cooperadores en la labor de difusión y participación a nivel nacional.

e) Para que el Tribunal desempeñe en forma adecuada el papel para el cual fue instituido, es preciso que se le de la oportunidad de proceder frente a los diferentes tipos de incumplimiento que se producen en el marco del Acuerdo, incluyendo los aspectos financiero administrativos. A tal efecto, se requiere que los Países Miembros modifiquen su actitud pasiva y se dote al Tribunal de acciones de propia iniciativa.

f) Es imperativo dotar a los órganos del Acuerdo del respaldo económico que necesitan para el desarrollo de sus funciones, creando los mecanismos automáticos que permitan a los gobiernos de los Países Miembros cumplir sus compromisos financieros en forma ágil y oportuna.

g) Por último, es conveniente prestar atención a lo que indica la experiencia adquirida a través de los diferentes períodos de crisis ocasionados por incumplimiento de compromisos comunes de carácter económico, incrementando la participación de los Países Miembros en proyectos de cooperación en los sectores de la salud, la cultura y los aspectos laborales, y estableciendo una estrecha cooperación entre las labores de los organismos del Acuerdo y los de los demás convenios que constituyen el Sistema Andino de Integración. Al ampliar la base de la cooperación subregional en forma consistente se reducen los peligros de los incumplimientos económicos para la subsistencia del proceso. Sin embargo, para que estos sectores puedan participar adecuadamente no deben ser tratados en forma diferente a los representantes de otras áreas temáticas.

Sería un craso error entrar a revisarlo todo. El ajuste institucional debiera realizarse gradualmente, optando por aquellas situaciones susceptibles de ser modificadas sin necesidad de introducir cambios en los tratados respectivos y que estén más al alcance de los órganos principales.

Llama la atención que los organismos claves de la integración en el Acuerdo cuenten con un número de integrantes diferentes. Sería conveniente tal vez intentar una homogeneización y rotación temática evitando que existan países que no cuenten con miembros de su nacionalidad en los organismos más importantes. Más que un número menor a los países debe interesar la necesidad de especialización temática, atendida la variedad de temas incluidos en el proceso, y la existencia de un sistema de votación ágil y fundamentado que, en forma transparente, minimice las presiones de los intereses nacionales.

ANEXOS

ANEXO 1

INFORME DE LA JUNTA SOBRE INCUMPLIMIENTO

INFORME DE LA JUNTA SOBRE INCUMPLIMIENTO

1. "Incumplimiento de plazos previstos por el Acuerdo de Cartagena". Se refiere al Programa de Liberación de los "productos reservados y no programados"; a la conclusión del proceso de desgravación automática por parte de Colombia, Perú y Venezuela; al cumplimiento del Programa de Liberación Automática por parte de Bolivia y Ecuador y a las "listas de excepciones". Luego también se refiere al arancel externo común, e indica que la Comisión debería haber aprobado el arancel externo a más tardar el 31 de Diciembre de 1979, a fin de que los países mayores y menores iniciaran el proceso de aproximación el 31 de Diciembre de 1980 y de 1981 y lo concluyeran, en su orden, el 31 de Diciembre de 1983 y el 31 de Diciembre de 1990.

2. El segundo segmento se refiere a las "Decisiones pendientes de incorporación al derecho interno", y determina los incumplimientos de los países con respecto a la "armonización de políticas económicas y sociales", a la programación industrial", al funcionamiento del mercado ampliado" y a la "infraestructura física".

3. El tercer segmento se ocupa de los "incumplimientos de carácter general", relativos a la omisión de dispositivos de ejecución y de aplicación de las decisiones, o a la adopción, por parte de los países, de medidas que contrarían expresamente las normas del ordenamiento jurídico subregional. Estos incumplimientos están relacionados con la programación industrial, el programa sectorial petroquímico, el programa sectorial automotor, el arancel externo común, el programa de liberación y la Decisión 24.

4. El cuarto segmento se refiere a "incumplimientos específicos y reclamos". En el informe mencionado la Junta manifiesta: "Estos incumplimientos objeto de reclamos son críticos y sensibles porque afectan expectativas e intereses legítimos de los actores del proceso, suscitan tensiones entre los países miembros y deterioran en mayor grado la confianza en la integración subregional".

ANEXO 2

ASPECTOS RELATIVOS A SISTEMAS ESPECIALES DE VOTACION DE LA COMISION

SISTEMAS ESPECIALES DE VOTACION DE LA COMISION

A. ANEXO 2-A

1. Delegar en la Junta aquellas atribuciones que estime conveniente.

2. Aprobar las propuestas de modificación al presente Acuerdo.

3. Enmendar las proposiciones de la Junta.

4. Aprobar las normas que sean necesarias para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los Países Miembros.

5. Aprobar las normas y definir los plazos para la armonización gradual de los instrumentos de regulación del comercio exterior de los Países Miembros.

6. Aprobar los programas de integración física.

7. Acelerar el Programa de Liberación, por productos o grupos de productos.

8. Aprobar los programas conjuntos de desarrollo agropecuario y agroindustrial por productos o grupos de productos.

9. Aprobar y modificar la lista de productos agropecuarios de que trata el Artículo 74.

10. Aprobar las medidas de cooperación conjunta establecidas en el Artículo 79.

11. Aprobar, no aprobar o enmendar las proposiciones de los Países Miembros.

12. Reducir el número de materias incluidas en el presente Anexo.

13. Establecer las condiciones de adhesión al presente Acuerdo.

14. Aprobar la ampliación de los plazos a que se refiere el literal I) del Artículo 7 de este Acuerdo.

15. Aprobar el Arancel Externo Común de acuerdo a las modalidades previstas en el Capítulo VI, establecer las condiciones de su aplicación y modificar los niveles arancelarios comunes.

16. Aprobar las medidas a que se refiere el último inciso del Artículo 73.

17. Aprobar los márgenes de preferencia a que se refiere el Artículo 65A.

B. ANEXO 2-B

1. Aprobar las condiciones de incorporación de un País Miembro no participante en Programas de Integración Industrial.

2. Aprobar la nómina de productos reservados para modalidades de integración industrial.

3. Aprobar el Arancel Externo Mínimo Común.

4. Aprobar la nómina de productos que no se producen en ningún país de la Subregión.

5. Aprobar las normas especiales de origen.

C. ANEXO 2-C

1. Aprobar la lista de productos de liberación inmediata conforme al Artículo 97, literal b).

2. Fijar márgenes de preferencia y señalar plazos de vigencia para las nóminas de productos de especial interés para Bolivia y el Ecuador (Artículo 97, literales d) y e)).

3. Determinar la forma y los plazos en que Bolivia y el Ecuador liberarán los productos a que se refiere el Artículo 53 (Artículo 100, literal b)).

4. Revisar los plazos de liberación de los productos a que se refieren los literales b) y d) del Artículo 100.

5. Determinar los niveles arancelarios mínimos que adopten Bolivia y el Ecuador para productos de interés de los restantes Países Miembros (Artículo 104).

6. Aprobar la nómina de productos no producidos, reservada para su producción en Bolivia y el Ecuador, y fijar las condiciones y plazos de la reserva (Artículo 50).