

La Comunidad Andina: un proceso de integración en constante evolución¹

Jorge Luis Suárez Mejías
Investigador Centro de Investigaciones Jurídicas
Universidad Católica Andrés Bello (UCAB)

Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, N° 111
Universidad Central de Venezuela
Caracas, 1999

SUMARIO

1. Consideraciones generales. 2. El ordenamiento jurídico comunitario. 3. La naturaleza jurídica de la Comunidad Andina. 4. La estructura orgánico-institucional de la Comunidad Andina: a) El Consejo Presidencial Andino. b) El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. c) La Comisión de la Comunidad Andina. d) La Secretaría General. e) El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. f) El Parlamento Andino. g) Instituciones consultivas. h) Instituciones financieras. i) Convenios sociales. j) Universidad Andina Simón Bolívar. 5. Aspectos judiciales de la Comunidad Andina: a) La acción de nulidad. b) La acción de incumplimiento. c) La interpretación prejudicial. d) El recurso por omisión o inactividad. e) La función arbitral. f) La jurisdicción laboral. 6. Las relaciones entre la Comunidad Andina y otros procesos de integración suramericanos: el Mercosur. Conclusiones.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

En 1969, un grupo de países suramericanos (Colombia, Ecuador, Perú, Chile, y Bolivia, al que luego se agregó Venezuela) decidió firmar un acuerdo con el

¹ El presente trabajo constituye un resumen, mejorado a los fines de la presente publicación, de las clases dictadas por el autor en mayo de 1998 en la materia «La Comunidad Andina» del Máster en Derecho Comunitario de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). El autor es Abogado (UCAB, 1985), Especialista en Derecho Administrativo (UCAB, 1993) y Magister en Derecho Comunitario (UCM, 1996). Desde el año académico 1994-95 se encuentra cursando el Doctorado en Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid donde actualmente se encuentra elaborando la Tesis Doctoral «El Derecho comunitario europeo en los sistemas jurisdiccionales de la Comunidad Andina y del Mercosur», dirigida por el Catedrático de Derecho Administrativo Ricardo Alonso García.

fin de promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en un mercado común, todo con la idea de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión (art. 1 del Acuerdo de Cartagena).

Desde entonces, este proceso, que en sus inicios se le llamó Pacto Andino, luego algunos lo denominaban Grupo Andino y hoy oficialmente se le conoce oficialmente como Comunidad Andina, aunque en realidad se le puede llamar en cualquiera de esas formas, ha pasado por distintas etapas, unas más positivas y fructíferas que otras, y hoy se encuentra en una fase muy importante en la que ha habido reformas muy relevantes que buscan adaptarlo a los nuevos tiempos.

En efecto, luego de su firma, el Acuerdo de Cartagena ha tenido que ser reformado varias veces e inclusive se han agregado nuevos tratados y declaraciones, todo lo cual hoy constituye lo que se ha denominado como Sistema Andino de Integración. Luego de la suscripción en 1969 del Acuerdo de Cartagena, los países miembros parecieron no haber entendido lo que significaba estar en un proceso de integración, motivo por el cual se presentaron muchos incumplimientos del Pacto Andino que no fueron sancionados por la Junta.

En gran parte por esta última razón, en 1979 se creó el hoy Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, aunque sólo en actividad desde enero de 1984, con competencias muy importantes para declarar el Derecho comunitario, interpretar uniformemente las normas provenientes de las instituciones de la Comunidad, reforzar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena y su Derecho derivado y velar por la aplicación de los principios rectores del Derecho comunitario que se originaron en Europa, como el efecto directo de las normas comunitarias, la primacía del Derecho comunitario, la seguridad jurídica en la integración del Derecho comunitario en los Estados miembros y la responsabilidad de los países participantes en el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias.

Posteriormente a la creación del Tribunal de Justicia, la Comunidad Andina pasó por una etapa muy negativa en la cual cada uno de los países miembros

la dejó de lado y se concentró en la solución de los problemas internos derivados de la excesiva deuda externa, lo que hizo explosión en la llamada «década perdida» de los ochenta. Es por esto que hasta finales de esta década, el Pacto Andino tuvo una actividad muy inefectiva desde el punto de vista económico y los incumplimientos se multiplicaron en forma alarmante.

Afortunadamente, a partir de 1987 con el Protocolo de Quito, los países miembros decidieron reactivar el proceso de integración andino con importantes reformas al Acuerdo de Cartagena y en 1989 arrancó su verdadero relanzamiento con una gran actividad política del Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, sus actuales órganos intergubernamentales más importantes, todo lo cual produjo un aumento del comercio intrarregional entre los países andinos.

Pero de nuevo entre 1992 y 1995 se atravesaron en esta positiva etapa que recién comenzaba nuevos acontecimientos muy negativos como el llamado «autogolpe de Estado» en Perú, el denominado «efecto tequila» de la crisis económica mexicana, el rompimiento de relaciones diplomáticas entre Venezuela y Perú como consecuencia del «autogolpe», los problemas limítrofes entre Colombia y Venezuela, la grave situación económica y política de este último país y la corta guerra entre Perú y Ecuador, entre otros, que si bien afectaron el aludido relanzamiento del Pacto Andino impidiéndole lograr los objetivos planteados a finales de los ochenta en corto plazo, no lo pararon del todo como pasó en la década pasada y todos estos problemas afortunadamente fueron superados para que, luego de un período de suspensión de cuatro años, las reuniones del Consejo Presidencial Andino se reanudaran en septiembre de 1995 y se aprobara el Nuevo Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino, a partir del cual se hicieron importantes modificaciones a la estructura del Acuerdo de Cartagena, concretamente en el Protocolo de Trujillo de marzo de 1996, que ha venido a ser un gran acontecimiento en este proceso de evolución de la Comunidad Andina, semejante a como lo fue el Tratado de Maástricht en Europa, todo lo cual fue complementado con el Protocolo de Cochabamba del mismo año que reformó el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y mejoró el sistema jurisdiccional de esta Comunidad.

Ciertamente en 1996 se produjeron en la Comunidad Andina grandes reformas orgánico-institucionales y judiciales, que han venido a reforzar las compe-

tencias y la efectividad de la actividad de sus órganos e instituciones como lo fue la creación de la Secretaría General en sustitución de la inefectiva Junta del Acuerdo de Cartagena, la atribución de nuevas competencias jurisdiccionales al Tribunal de Justicia, la constitución oficial del Sistema Andino de Integración al estilo de la Unión Europea, la incorporación del Consejo Presidencial Andino y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores como órganos principales de la Comunidad Andina junto con la Secretaría General, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino, y otras reformas más que han venido a relanzar definitivamente a la Comunidad Andina, todo lo cual se ha perfeccionado con los Protocolos de Cochabamba en 1996 y de Sucre en 1997 y el Acta de Guayaquil en 1998.

Posteriormente, los Jefes de Estado andinos celebraron su IX Consejo Presidencial Andino en la ciudad de Sucre, Bolivia, los días 22 y 23 de abril de 1997, en donde se sentaron las bases para la reincorporación plena de Perú a la Zona Andina de Libre Comercio y se designó al Embajador venezolano Sebastián Alegrett como Secretario General de la Comunidad Andina. En esta misma reunión, los mandatarios andinos encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina formular y suscribir el Protocolo de Sucre para adecuar el Acuerdo de Cartagena a las nuevas circunstancias del proceso de integración y en cumplimiento de esta directriz, los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina suscribieron este Protocolo en su primera reunión ampliada celebrada en Quito, Ecuador el 25 de julio de 1997, el cual introduce tres nuevos capítulos al Acuerdo de Cartagena: Relaciones Externas, Comercio de Servicios y Miembros Asociados.

Por último, los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, reunidos en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, los días 4 y 5 de abril de 1998, en la oportunidad del X Consejo Presidencial Andino, examinaron la evolución del proceso de integración andino desde la última reunión cumbre celebrada en Sucre, Bolivia, y acordaron las directrices pertinentes «para enfrentar el desafío que la integración andina plantea a los Países Miembros de cara al siglo XXI»².

² CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO, *Acta de Guayaquil*, X Consejo Presidencial Andino, 4 y 5 de abril de 1998, p. 1 (consultada en original).

2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina es el conjunto de normas provenientes de la voluntad de los Estados miembros y de los órganos creados para dictar un marco normativo propio. Constituye un grupo de normas jerarquizadas en el que existen normas superiores e inferiores. Tal como en la Comunidad Europea, las primeras normas, llamadas normas fundamentales o primarias o como las denominan en Europa «Derecho originario», son las que forman el llamado Derecho constitucional de la Comunidad, en las cuales podemos incluir al Acuerdo de Cartagena, con sus Protocolos e Instrumentos adicionales como el de la adhesión de Venezuela a este Acuerdo (13 de febrero de 1973), y el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, con sus Protocolos modificatorios como el de Cochabamba, Bolivia, firmado el 28 de mayo de 1996, mediante el cual se hicieron reformas muy relevantes del sistema judicial andino.

Dentro de los Protocolos del Acuerdo de Cartagena tendríamos al Protocolo Adicional por el cual se crea un régimen especial por un plazo determinado para Chile (5 de octubre de 1976), al final del cual este país se retiró del Acuerdo; los Protocolos de Lima y Arequipa (30 de octubre de 1976 y 21 de abril de 1978, respectivamente), por los cuales se amplían los plazos del Acuerdo de Cartagena; el Protocolo de Quito, mediante el cual se hicieron varias modificaciones generales al Acuerdo de Cartagena (12 de mayo de 1987); el Protocolo de Trujillo, mediante el cual se hicieron importantes reformas orgánicas al Acuerdo de Cartagena (10 de marzo de 1996); y el Protocolo de Sucre (25 de julio de 1997), que introduce tres nuevos capítulos al Acuerdo de Cartagena.

Las normas inferiores, llamadas también secundarias o como las llaman en Europa «Derecho derivado», provienen del Derecho originario, están subordinadas a éste y están contenidas en las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión Andina, que equivalen a las que se conocen en la Comunidad Europea como los Reglamentos (art. 189 TCE), y las Resoluciones de la Secretaría General, que corresponden a las conocidas en Europa como Decisiones (art. 189 TCE).

No existe en la Comunidad Andina una figura similar a las Directivas comunitarias europeas, que obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al

resultado que deba conseguirse, «dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios»³, aunque sí se dan en la Comunidad Andina las recomendaciones, que emanan del Parlamento Andino (artículo 43 del Acuerdo de Cartagena), y los dictámenes, que los puede realizar la Secretaría General (art. 24 del tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina).

Durante los casi treinta años de vigencia del Acuerdo de Cartagena, se han dictado más de 397 Decisiones y más de 435 Resoluciones⁴, las cuales han enriquecido el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y que de alguna manera registran la evolución de este proceso de integración. La adopción de un modelo abierto de integración determinó que se adoptaran nuevas Decisiones en materia de liberalización del comercio de mercancías, servicios de transportes e inversiones extranjeras, entre otras.

El artículo 1 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina enumera las fuentes directas del ordenamiento jurídico de esta comunidad —el Derecho originario y el derivado antes mencionado—, pero nada dice de las fuentes indirectas como serían la costumbre, la jurisprudencia, los principios generales del Derecho, la doctrina y el Derecho internacional público. Sin embargo, esta ausencia no significa que estas fuentes indirectas no puedan ser tomadas en cuenta para la interpretación y aplicación del Derecho comunitario. Ellas pueden ser utilizadas subsidiariamente como lo ha hecho en Europa el Tribunal de Luxemburgo en los casos que le ha tocado conocer⁵, especialmente para la aplicabilidad de los principios generales del Derecho comunes a los Estados miembros en los casos de violaciones a los derechos fundamentales⁶.

El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina es imperativo y obligatorio, se aplica directamente en el territorio de los países miembros sin necesi-

³ TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA, art. 189.

⁴ JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA, *Informativo Andino*, N° 10, Lima, octubre-1996, p. 6.

⁵ ANDUEZA, José Guillermo, «La aplicación directa del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena», *Revista de Derecho Público*, N° 19, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, p. 11.

⁶ Para profundizar en este tema, puede consultarse el artículo de SUÁREZ MEJÍAS, Jorge Luis y Antonio Silva Aranguren, «La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea», *Revista Fundación Procuraduría*, Fundación Procuraduría General de la República, N° 17, Caracas, 1997.

dad de intervención de las autoridades internas de cada Estado y tiene primacía sobre los derechos internos en caso de colisión. El efecto obligatorio del Derecho comunitario andino depende de la norma de que se trate ya que si estamos frente al llamado Derecho originario o constitucional, la obligatoriedad derivará de la fuerza que le da el Derecho internacional a los tratados internacionales y del principio *pacta sunt servanda* que obliga a las partes al cumplimiento de las obligaciones tal como han sido contraídas en los tratados internacionales. En cambio la obligatoriedad del Derecho derivado emergerá de la aplicabilidad directa de las normas comunitarias no sólo frente a los Estados miembros sino también frente a los ciudadanos⁷.

El Acuerdo de Cartagena crea una comunidad de Derecho de Estados que tiene personalidad jurídica propia y órganos con competencias también propias, independientes de los Estados que conforman la Comunidad. Tal como el Tratado de la Comunidad Europea, el Acuerdo de Cartagena constituye un tratado marco que es desarrollado con el Derecho derivado dictado por las instituciones comunitarias a través de las Decisiones y las Resoluciones. Por esto, las normas del Acuerdo de Cartagena tienen carácter programático y se remiten a los órganos comunitarios y a los propios Estados miembros para que sean desarrolladas.

Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina son actos jurídicos unilaterales de carácter general y obligatorio, creadoras de derechos y obligaciones para los Estados miembros y para los ciudadanos en las materias específicas que permite el Acuerdo de Cartagena. Las Decisiones son actos jurídicos unilaterales porque una vez aprobadas, el acto se reputa emanado directamente del órgano comunitario y no de los Estados, lo que permite distinguir a las Decisiones de los tratados internacionales que son actos bilaterales o multilaterales emanados de los propios Estados contratantes⁸.

Las Decisiones tienen carácter general porque sus disposiciones se aplican a un conjunto de personas indeterminadas e indeterminables según criterios

⁷ ANDUEZA, *ob. cit.*, p. 12.

⁸ ANDUEZA, José Guillermo, «La cuestión constitucional y el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena», *Revista de Derecho Público*, N° 8, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, p. 48.

objetivos, por lo cual tiene un carácter esencialmente normativo y están dirigidas a una categoría de personas consideradas en forma abstracta o en su conjunto⁹.

Las Decisiones tienen efectos obligatorios y este efecto se da para los países miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el órgano que la dicte (art. 2 Tratado del Tribunal) y serán directamente aplicables en los países miembros desde el punto de vista interno a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, a menos que las mismas señalen una fecha posterior (art. 3 Tratado del Tribunal). Cuando su texto así lo disponga, mas no el Derecho interno de los Estados miembros, las Decisiones requerirán incorporación al Derecho nacional mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada país miembro (art. 3 Tratado del Tribunal).

Las Resoluciones de la Secretaría General son actos jurídicos unilaterales de carácter individual y obligatorio, creadoras de derechos y obligaciones para los Estados miembros y para los ciudadanos en las materias específicas que permite el Acuerdo de Cartagena. La diferencia más importante frente a las Decisiones es que son individuales, por lo que se aplican desde el momento de su notificación y no desde la publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena como para las Decisiones, pero nada obsta para que puedan dictarse Resoluciones de carácter general, caso en el cual también se aplicarían directamente desde el momento de su publicación en el órgano oficial de la Comunidad.

3. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD ANDINA

En la actualidad, la Comunidad Andina tiene una naturaleza jurídica que en sus orígenes no podíamos afirmar que la tuviera de una forma tan clara como resulta de su estudio orgánico-institucional y funcional en el día de hoy.

Ciertamente, en sus inicios, la Comunidad Andina sólo contaba con dos órganos principales: la Comisión y la Junta. La primera estaba constituida por

⁹ ANDUEZA, «La cuestión constitucional...», p. 48.

representantes de los Estados miembros, lo que le daba naturaleza intergubernamental y aunque sus decisiones eran tomadas por mayoría, habían muchas excepciones a esta regla en las que se permitía el derecho a veto de algún Estado miembro que debilitaban enormemente este síntoma de supranacionalidad.

La segunda, hoy sustituida por la Secretaría General, estaba formada por miembros independientes nombrados por la Comisión y no por los Estados, lo que parecía darle naturaleza supranacional, pero sus decisiones, contradictoriamente, se tomaban por unanimidad, lo cual hacía que en la práctica funcionara como un órgano intergubernamental por existir el derecho a veto, lo que impedía aplicar una decisión adoptada por mayoría a los países que habían votado en contra como sucede en los órganos supranacionales.

Igualmente, en sus inicios, era difícil pensar que las normas de las instituciones andinas tuvieran aplicación directa e inmediata en los países miembros y en sus ciudadanos o que el Derecho andino tuviera primacía sobre los ordenamientos jurídicos nacionales en caso de colisión. Nada de esto lo decía el Acuerdo de Cartagena y no había un tribunal que lo dijera jurisprudencialmente como existe desde 1984.

Adicionalmente a lo anterior, en los países miembros había una gran oposición a la posibilidad de aplicación directa de las normas comunitarias andinas y de primacía del Derecho comunitario frente al Derecho nacional en caso de colisión porque algunos órganos legislativos nacionales de los Estados miembros se oponían a esa aplicación directa y a esa primacía porque consideraban al más puro estilo dualista tradicional de Derecho internacional público que siempre las normas comunitarias tenían que contar con la aprobación previa de aquéllos como si se tratase de tratados internacionales o que debían ser transformadas en leyes nacionales para tener efectos internamente y así poder derogar o producir la inaplicación del Derecho interno que pudiera colisionar con ellas¹⁰.

¹⁰ Para estudiar más detalladamente los problemas de este tipo que ha habido en Venezuela con respecto al Acuerdo de Cartagena puede verse el artículo de SUÁREZ MEJÍAS, Jorge Luis, «Las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho interno en el Acuerdo de Cartagena: a propósito de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 10 de julio de 1990», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela, N° 100, Caracas, 1996, pp. 295-420.

Hoy, esta realidad ha cambiado y podemos decir que la Comunidad Andina es, en primer lugar, un proceso de integración económica, no de mera cooperación internacional, porque se trata de un acuerdo internacional que tiene fines muy ambiciosos y que busca la conformación de un nuevo espacio territorial a través del cumplimiento de varias fases hasta llegar a constituir un mercado común. Este proceso ya se encuentra en la etapa de unión aduanera, aunque imperfecta porque no forman parte de ella todos los países miembros y por esto debe coexistir con una Zona Andina de Libre Comercio desde enero de 1995.

En segundo lugar, hoy podemos decir que la Comunidad Andina tiene naturaleza supranacional. Si bien se trata de una supranacionalidad todavía no lo fuerte que es en las Comunidades Europeas, la misma no hay dudas que existe ya que la Comunidad Andina está constituida por algunos órganos supranacionales, esto es, con atribución de competencias de los países miembros, ya que actúan con independencia de éstos y están formados por personas nombradas por la propia Comunidad Andina y no por los Estados, que actúan tomando en cuenta los intereses de la Subregión, como es el caso de la Secretaría General y el Tribunal de Justicia.

Además, está claro en la actualidad que las normas dictadas por los órganos comunitarios tienen incidencia directa e inmediata en los ordenamientos jurídicos de los países miembros sin intervención de las autoridades nacionales porque las mismas tienen efecto directo en los Estados miembros desde su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, sin necesidad de incorporación al Derecho nacional o de transformación previa de tales normas en leyes internas, y también las mismas tienen primacía sobre los derechos internos en caso de colisión.

Todo esto ha sido ratificado por el propio Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en su jurisprudencia, además de decirlo así el propio Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, y por esto ya hoy no existe en los Estados miembros la reticencia que había en los inicios del Acuerdo de Cartagena por parte de los órganos legislativos nacionales a aceptar la aplicación directa de las normas andinas y la primacía del Derecho comunitario.

Este carácter supranacional del proceso de integración andino se ve reforzado con la posibilidad de coacción que tienen las instituciones comunitarias sobre

los países miembros en caso de incumplimiento, a través de la propia acción de incumplimiento, la que puede ser incoada por los Estados, las instituciones comunitarias y los particulares, y por medio de la interpretación prejudicial que constituye una forma indirecta de controlar los incumplimientos comunitarios. También por la posibilidad de responsabilidad patrimonial de los Estados miembros frente a sus ciudadanos en caso de incumplimiento de sus obligaciones comunitarias.

Adicionalmente a esto último, los particulares pueden acceder directamente a la justicia comunitaria, sin necesidad de participación de los Estados miembros, en la acción de nulidad, en el recurso por omisión o inactividad y en la propia acción de incumplimiento, lo que hace ver que sobre los ciudadanos recaen directamente efectos inmediatos de las normas comunitarias que les conceden derechos y obligaciones, es decir, que pueden afectar sus intereses legítimos o derechos subjetivos, por lo cual el Derecho andino no sólo tiene incidencia jurídica sobre los Estados como sucede en los sistemas intergubernamentales.

Lamentablemente, la supranacionalidad de la Comunidad Andina seguirá siendo débil mientras no se corrija la falta de autonomía financiera ya que en la actualidad todos los fondos para su funcionamiento provienen de los aportes de los Estados miembros, lo que en algunos momentos ha ocasionado graves problemas porque en algunas oportunidades los países participantes no han tenido interés en el proceso y no han hecho los aportes a los que se han comprometido en el Acuerdo y los Tratados, en algunos casos para debilitar su funcionamiento en forma premeditada y en otros porque simplemente no han tenido dinero para ello. La corrección de este defecto en su supranacionalidad ha sido uno de los puntos más debatidos en los últimos encuentros de los países andinos para mejorar su funcionamiento y parece en vías de solución con la creación de un impuesto o arancel comunitario impulsada por el Secretario General de la Comunidad Andina.

4. LA ESTRUCTURA ORGANICO-INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

En la actualidad, la Comunidad Andina está estructurada en varios órganos e instituciones, algunos de los cuales, antes de 1996, funcionaban indepen-

dientemente, en forma dispersa y separada de la estructura establecida en el Acuerdo de Cartagena, aunque siempre en estrecha relación con la misma pero sin formar parte de ella oficialmente. Otros existieron desde 1969 —la Comisión y la Junta— y algunos fueron creados a medida que fue avanzando el proceso de integración andino a través de convenios separados y luego incorporados en la estructura orgánica e institucional andina a través de los Protocolos Modificatorios del Acuerdo de Cartagena.

Entre los órganos actuales que funcionaron antes como organismos separados de la estructura ideada por el Acuerdo de Cartagena están el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, antes llamado Consejo Andino de Cancilleres¹¹, que pese a que fueron creados en 1990 y 1979 respectivamente, no eran formalmente parte de la estructura orgánica del Pacto Andino sino hasta 1996, con vigencia en 1997, cuando el Protocolo de Trujillo los incorporó como tales. Algo similar pasó con las instituciones financieras (Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas) y los llamados convenios sociales, que fueron creados en tratados o acuerdos separados del Acuerdo de Cartagena y con funcionamiento intergubernamental independiente de éste.

Hasta 1996, los órganos principales del Acuerdo de Cartagena eran solamente la Comisión, la Junta, el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino, estos dos últimos también creados en 1979 por tratados separados del Acuerdo de Cartagena, y no podía hablarse oficialmente de un Sistema Andino de Integración en forma cohesionada como en la actualidad, con un tejido de organismos unidos en una sola estructura en la que están ahora todos los mencionados, algunos ocupándose de aspectos de cooperación intergubernamental y otros con naturaleza comunitaria- supranacional.

En sus orígenes, el Pacto Andino tenía como únicos órganos principales, como ya hemos dicho, a la Comisión y a la Junta, asistidos por el Comité Asesor Económico Social y con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento, creada esta última cuatro meses antes de la suscripción del Acuerdo de Integración Subregional Andino.

¹¹ En Latinoamérica, el término «Canciller» es utilizado como sinónimo de Ministro de Relaciones Exteriores.

A medida que avanzaba el proceso y aumentaba la interdependencia sub-regional, la estructura orgánico-institucional andina se fue reforzando y enriqueciendo con nuevos organismos especializados de carácter permanente que atendían áreas específicas. Así se crearon los Convenios Sociales como el Convenio Andrés Bello, que nació en enero de 1970 para atender el área de la educación; el Convenio Hipólito Unanue, para fomentar la integración en el área de la salud; el Convenio Simón Rodríguez, que nació en octubre de 1973 con el fin de mejorar las condiciones de vida y trabajo en la Subregión; y en 1976 fue creado el Fondo Andino de Reservas que en 1991 fue transformado en el actual Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

Al finalizar la década de los setenta, concretamente en 1979, fueron creados el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, por tratado suscrito el 28 de mayo de 1979; el Parlamento Andino, por tratado rubricado el 25 de octubre de 1979; y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, por acuerdo del 12 de noviembre de 1979. Once años después, concretamente el 23 de mayo de 1990, fue creado oficialmente el Consejo Presidencial Andino, aunque ya de alguna manera venía funcionando desde el año anterior en los hechos con las Cumbres Presidenciales Andinas, con el fin de fortalecer el proceso.

Ahora bien, una de las características principales de la estructura orgánico-institucional de la Comunidad Andina entre 1969 y 1997 fue, como lo expresa la propia Secretaría General, sin duda alguna, la naturaleza de su dirección, la cual era de carácter económico-comercial ya que la conducción del organismo estaba a cargo únicamente de la Comisión, que estaba conformado por los Ministros de Industria y Comercio Exterior o sus equivalentes en calidad de representantes plenipotenciarios¹².

Por esta última razón, las acciones a lo largo de las casi tres décadas del Pacto Andino estuvieron centradas en el logro de metas económicas y comerciales, como la formación de una zona de libre comercio y de una unión aduanera entre sus miembros y el desarrollo industrial. Pero se necesitaba de un liderazgo de otro tipo, de naturaleza política.

¹² SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, *Informativo Andino*, N° 11, Lima, septiembre de 1997, p. 4.

Con el Protocolo de Trujillo, producto del VII Consejo Presidencial Andino en marzo de 1996, se incorpora una dirección política más intensa del proceso, se oficializa la denominación de Comunidad Andina¹³ y se establece el Sistema Andino de Integración con el fin de permitirse una coordinación más efectiva entre distintos órganos e instituciones que hasta ese momento estaban dispersos aunque trabajando con los mismos intereses. Dichos órganos e instituciones son en la actualidad los siguientes:

a) *El Consejo Presidencial Andino:*

El Consejo Presidencial Andino es el máximo órgano del Sistema Andino de Integración, no sólo de la Comunidad Andina, y está conformado por los Jefes de Estado de los países miembros del Acuerdo de Cartagena. Se encarga de emitir directrices sobre los distintos ámbitos de la integración subregional andina, las cuales son instrumentadas por los órganos e instituciones del Sistema que éste determine, conforme a las competencias y mecanismos establecidos en los tratados e instrumentos constitutivos.

La naturaleza de este órgano puede asimilarse a la del Consejo Europeo, órgano de dirección política de la Unión Europea, llamado por algunos «órgano director de la cooperación política»¹⁴, por estar conformado por los Jefes de Estado de los países miembros y porque es el motor impulsor, en un plano político, tanto de la actividad comunitaria como de la cooperación intergubernamental, pero para su efectividad, especialmente en el área comunitaria, sus actos deben traducirse en Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión de la Comunidad Andina, tal como

¹³ Consideramos impreciso decir que en 1996 se crea la Comunidad Andina, como lo hace la propia Secretaría General en una de sus publicaciones (*Informativo Andino*, N° 11, Lima, septiembre-1997, p. 5), ya que desde 1979, si no en 1969, se puede considerar que existe una comunidad andina, así en minúsculas, aunque oficialmente no llevara esa denominación, es decir, con mayúsculas, ya que en 1969 o en 1979, dependiendo del criterio que se adopte, pero nunca en 1996, había sido ya creada una comunidad de Estados entre los países andinos, con características supranacionales. Lo único que ha ocurrido en 1996, con vigencia en 1997, es que la denominación «Comunidad Andina» se ha hecho oficial, mas no su propia existencia.

¹⁴ ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Tratado de la Unión Europea*, Editorial Cívitas, Madrid, 1995, p. LV.

sucede en la Unión Europea pero a través de los Reglamentos y las Decisiones del Consejo o de la Comisión de las Comunidades Europeas.

b) El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores:

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es un órgano de dirección política, y está conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros del Acuerdo de Cartagena y le corresponde, entre otras competencias, formular la política exterior de los países miembros en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. Se expresa mediante Declaraciones y Decisiones, adoptadas por consenso y sólo las últimas forman parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

Cuando se reúne en forma ampliada, el Consejo está integrado además por los representantes ante la Comisión, a fin de tratar asuntos que sean de interés de ambos órganos.

c) La Comisión de la Comunidad Andina:

La Comisión de la Comunidad Andina es el órgano normativo por excelencia, aunque a partir de junio de 1997 le toca compartir este carácter con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Hasta esta fecha era el órgano máximo del Acuerdo y equivalía en las Comunidades Europeas al Consejo. Sigue siendo órgano normativo pero básicamente en materia de comercio e inversiones porque lo relacionado con la política exterior de la Comunidad será regulado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, aunque nada obsta para que ambos órganos compartan sus facultades en ciertas materias.

La Comisión de la Comunidad Andina está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los Estados miembros y le corresponde, entre otras atribuciones, formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones y

adoptar las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino. Se expresa mediante Decisiones, adoptadas con el voto favorable de la mayoría absoluta de los países miembros, salvo algunas excepciones..

Antes de la entrada en vigencia del Protocolo de Trujillo, la Comisión adoptaba sus Decisiones con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros. Ahora lo hace con el voto favorable de la mayoría absoluta, lo que agiliza la aprobación de normas comunitarias, aunque para la adopción de algunas Decisiones requiere de mayoría calificada o de ausencia de voto negativo que es como decir unanimidad.

d) La Secretaría General:

La Secretaría General es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina y en tal carácter actúa únicamente en función de los intereses de la Subregión. Otorga apoyo técnico, cuando corresponda, a los demás órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. Le corresponde, entre otras funciones, velar por la aplicación del Acuerdo de Cartagena y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y formular al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, propuestas de Decisión, de conformidad con sus respectivas competencias, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena, con la finalidad de alcanzar sus objetivos en el término más breve posible.

La Secretaría General funciona en forma permanente y su sede es la ciudad de Lima, Perú. Está a cargo de un Secretario General que es elegido por consenso en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada, por un período de cinco años¹⁵, pudiendo ser reelegido por una sola

¹⁵ Desde el 1 de agosto de 1997, el Secretario General de la Comunidad Andina es el Embajador venezolano Sebastián Alegrétt, quien fue durante muchos años Secretario General del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Embajador de Venezuela en la Organización de Estados Americanos (OEA).

vez. Se expresa mediante Resoluciones adoptadas por el Secretario General en forma unipersonal con el apoyo de sus Directores Generales.

e) El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina:

El Tribunal de Justicia es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina con competencia territorial en los cinco países miembros y se rige por el tratado de su creación, sus protocolos modificatorios y por el Acuerdo de Cartagena. Funciona en forma permanente y tiene su sede en la ciudad de Quito, Ecuador. Está integrado por cinco magistrados, nacionales de origen de los países miembros, y son designados de ternas presentadas por cada país miembro y por la unanimidad de los plenipotenciarios acreditados para tal efecto.

El Tribunal de Justicia tiene competencias para declarar el Derecho comunitario, para controlar la legalidad de las normas comunitarias mediante el conocimiento de la acción de nulidad contra los actos de los órganos comunitarios, para conocer de las acciones de incumplimiento contra los países miembros, de la interpretación prejudicial para lograr la uniformidad en la interpretación del Derecho comunitario andino, del recurso por omisión o inactividad de los órganos comunitarios, de la función arbitral y de la jurisdicción laboral. Adopta sus sentencias por mayoría de sus miembros.

La jurisdicción del Tribunal de Justicia es exclusiva y obligatoria porque los países miembros no pueden someter ninguna controversia que surja con motivo de la aplicación de normas comunitarias a ningún tribunal, sistema de arbitraje o procedimiento distinto de los contemplados en el Tratado de su creación y porque esos mismos países al ratificar el Tratado que creó el Tribunal convinieron «de una vez por todas, en aceptar al Tribunal como el único órgano jurisdiccional competente para resolver judicialmente las controversias que se presenten entre ellos»¹⁶.

¹⁶ ANDUEZA, José Guillermo, *El Tribunal del Pacto Andino*, Publicaciones del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Estudios 3, Quito, 1986, p. 60.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina es un órgano jurisdiccional único porque no existen tribunales ni superiores ni inferiores que tengan sus competencias. Sin embargo, el Tratado ha establecido un sistema jurisdiccional con una distribución de competencias entre el Tribunal de Justicia andino y los tribunales nacionales, pero la competencia que tienen estos tribunales deriva de una atribución directa que el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia y el Acuerdo de Cartagena ha atribuido a los jueces nacionales. No se trata, por tanto, de una competencia que los tribunales nacionales en virtud del Derecho interno sino del Derecho internacional¹⁷.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina es un tribunal comunitario, independiente de los países miembros y supranacional, porque fue creado con el consentimiento de los países miembros para que velara por el estricto cumplimiento del Derecho comunitario andino, los cuales le atribuyeron competencias propias, motivo por el cual sus sentencias no requieren homologación alguna de los Estados participantes. Su independencia está garantizada por las normas que establecen el requisito de la unanimidad para nombrar a sus magistrados y para removerlos cuando hubieren incurrido en falta grave y por los privilegios e inmunidades que gozan los magistrados en los cinco países miembros, sin que se puedan hacer diferencias entre ellos en razón de su nacionalidad¹⁸.

f) El Parlamento Andino:

El Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración, su naturaleza, en principio, es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo, aunque en la actualidad está formado por representantes de los Congresos nacionales mientras se realiza esta elección directa, la cual está prevista dentro de los próximos tres años.

La sede del Parlamento Andino es la ciudad de Santa Fe de Bogotá, Colombia, y tiene como atribuciones, entre otras, la de participar en la promoción y

¹⁷ ANDUEZA, *El Tribunal del...*, p. 60.

¹⁸ ANDUEZA, *El Tribunal del...*, pp. 61-62.

orientación del proceso de integración subregional andino, examinar la marcha de este proceso y el cumplimiento de sus objetivos y formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los países miembros.

El parlamento Andino está conformado por los siguientes órganos:

a) *La Asamblea*: está constituida por cinco representantes titulares y diez suplentes por cada país miembro, elegidos por los Congresos nacionales entre sus legisladores. Se reúne en forma ordinaria dos veces al año.

b) *La Mesa Directiva*: es el órgano de ejecución y conducción del Parlamento Andino y está integrada por un Presidente y cuatro Vicepresidentes de nacionalidades diferentes entre sí.

c) *Las Comisiones*: podrán ser permanentes y especiales.

d) *Secretarías y oficinas*: constituyen los órganos de apoyo técnico y administrativo del Parlamento. Existen dos: la Secretaría General y la Secretaría de la Presidencia.

g) *Instituciones consultivas*:

Las instituciones consultivas del Sistema Andino de Integración son el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral, conformados por delegados del más alto nivel, los cuales son elegidos directamente por las organizaciones representativas de los sectores empresarial y laboral de cada uno de los países miembros, de conformidad con sus respectivos reglamentos y acreditados oficialmente por aquellos.

Los Consejos Consultivos emiten opiniones ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión y la Secretaría General, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de integración andino que fueran de interés para sus respectivos sectores. También pueden ser convocados a las reuniones de los grupos de traba-

jo y de expertos gubernamentales vinculadas a la elaboración de proyectos de Decisión y pueden participar con derecho a voto en las reuniones de la Comisión.

h) Instituciones financieras:

Las instituciones financieras del Sistema Andino de Integración son la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). La primera es una organización cuya misión es apoyar el desarrollo sostenible de sus países accionistas y la integración regional mediante la movilización de recursos para la prestación oportuna de servicios financieros múltiples de alto valor agregado a clientes de los sectores público y privado.

La CAF está conformada por accionistas de América Latina y el Caribe y sus principales socios son los cinco países miembros de la Comunidad Andina y otros accionistas que son seis países extrarregionales (Brasil, México, Chile, Trinidad y Tobago, Paraguay y Jamaica) y 22 bancos privados de la región andina. Tiene su sede en Caracas, Venezuela.

La CAF actúa como intermediario financiero, movilizándolo preferentemente recursos desde los países industrializados hacia la Subregión; promueve el comercio y las inversiones; apoya todos los niveles empresariales, desde grandes corporaciones hasta microempresas; y fomenta la creación de alianzas estratégicas entre sus socios andinos y extrarregionales.

El FLAR es una persona jurídica de Derecho internacional público con patrimonio propio y tiene su sede en la ciudad de Bogotá, Colombia. Surge luego de la experiencia del Fondo Andino de Reservas (FAR), creado en el marco del Acuerdo de Cartagena el 12 de noviembre de 1976, ante la aspiración latinoamericana de contar con un fondo monetario a nivel regional, motivo por el cual en 1988 se decidió ampliar el FAR transformándolo en el Fondo Latinoamericano de Reservas, para lo cual los países participantes procedieron a modificar el convenio constitutivo a fin de permitir la adhesión de los demás países latinoamericanos que así lo desearan, a través de documento suscrito en Lima, Perú, que entró en vigencia el 12 de marzo de 1991.

El FLAR tiene como objetivos acudir en apoyo de las balanzas de pagos de los países miembros otorgando créditos o garantizando préstamos a terceros;

contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de los países miembros; y mejorar las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por los países miembros.

En la actualidad el FLAR está integrado por los cinco países miembros de la Comunidad Andina y podrán incorporarse los demás países de América Latina, comenzando por el resto de los miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

i) Convenios sociales:

Los Convenios Sociales del Sistema Andino de Integración son: el Convenio Hipólito Unanue, el Convenio Andrés Bello y el Convenio Simón Rodríguez. El primero es una institución de naturaleza intergubernamental cuyo objetivo es coordinar y apoyar los esfuerzos que realizan los países miembros de la Comunidad Andina, individual o conjuntamente, para el mejoramiento de la salud de sus pueblos.

El Convenio Hipólito Unanue coordina las acciones destinadas a mejorar el nivel de salud de los países miembros, dando prioridad a los mecanismos de cooperación que facilitan el desarrollo de sistemas y metodologías subregionales. Coordina igualmente con otros órganos regionales o subregionales e internacionales las medidas destinadas al mismo fin.

El Convenio Andrés Bello (CAB) es un organismo intergubernamental internacional cuya finalidad es la integración educativa, científica, tecnológica y cultural. Goza de autonomía financiera, fortalecida por un fondo de financiamiento creado en 1975 que hace posible la gestión de sus recursos y el desarrollo de sus programas. El CAB está integrado por los países de la Comunidad Andina y por Chile, España y Panamá.

El Convenio Simón Rodríguez es una institución del Sistema Andino de Integración de carácter intergubernamental cuya finalidad es promover la integración socio-laboral de la Comunidad Andina. Tiene su sede en Quito, Ecuador. Su objetivo es concretar la participación de los Ministerios del Trabajo de los países miembros en los aspectos socio-laborales de la integración.

j) Universidad Andina Simón Bolívar:

Es la institución del Sistema Andino de Integración que se dedica a la investigación, la enseñanza, la formación post-universitaria y la prestación de servicios, así como el fomento del espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la Subregión.

Tiene su sede central en Sucre, Bolivia y está previsto el establecimiento de unidades descentralizadas en las cinco naciones andinas. Tiene una subsede en Quito, Ecuador y acaba de abrir otras subsedes en Caracas, Venezuela y en Cali, Colombia. También se ha dado inicio a actividades docentes en La Paz, Bolivia.

Como puede observarse, el Sistema Andino de Integración, a similitud de la Unión Europea, está constituido por un pilar comunitario que es el Acuerdo de Cartagena, que estatuye la Comunidad Andina al estilo de la Comunidad Europea, esto es, conformado por mecanismos supranacionales, y un pilar extracomunitario, conformado por mecanismos de cooperación intergubernamental como son los convenios sociales en materia educativa, de salud y cultural y las directrices políticas del Consejo Presidencial Andino, en todo lo cual aparecen las instituciones financieras y consultivas -la CAF, el FLAR y los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral- para apoyar la labor de unos y otros.

5. ASPECTOS JUDICIALES DE LA COMUNIDAD ANDINA

Para la conformación del sistema jurisdiccional de la Comunidad Andina se ha tomado como modelo el de las Comunidades Europeas y esto ha sido reconocido por la propia Comisión de la Comunidad Andina y por la antigua Junta del Acuerdo de Cartagena¹⁹. Por eso, gran parte de las competencias del Tribunal de Justicia son muy similares a las del Tribunal de Justicia de Luxem-

¹⁹ JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA, «Informe de la Junta sobre el establecimiento de un órgano jurisdiccional del Acuerdo de Cartagena (Doc. COM/VI-E)», *Derecho de la Integración*, N° 23, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Buenos Aires, 1973, pp. 135-150.

burgo y el sistema jurisdiccional andino ha sido mejorado agregándosele a su Tribunal de Justicia competencias que hasta 1996 no tenía y que sí estaban presentes en el de las Comunidades Europeas, como es el caso del recurso por omisión o inactividad y la jurisdicción laboral. Pero a diferencia de la jurisdicción comunitaria europea, no existe en el ámbito andino un Tribunal de Primera Instancia ni la figura del Abogado General, aunque esta última sí está prevista su creación en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina pero todavía no se ha hecho.

Hasta la creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en 1979, no existía en el Acuerdo de Cartagena un sistema judicial como tal, con un tribunal permanente e independiente de los Estados miembros y con competencias propias que permitieran el control judicial de las instituciones comunitarias y de los propios Estados a través de recursos o acciones como sucede en la actualidad y menos aún con la posibilidad de acceso directo de los particulares. Sólo era posible para solucionar las controversias activar un sistema de arbitraje que no daba lugar a sentencias con carácter obligatorio como las del actual Tribunal de Justicia.

Ahora bien, en virtud de la indudable naturaleza jurídica supranacional de la Comunidad Andina en la actualidad y por la creación de un Tribunal de Justicia de carácter permanente e independiente, que junto con los tribunales nacionales conforman un sistema jurisdiccional autónomo y obligatorio para los países participantes en las materias comunitarias, para el cumplimiento de las sentencias y laudos del Tribunal de Justicia y de la Secretaría General no se requiere la homologación o *exequatur* en ninguno de los países miembros y éstos no pueden someter ninguna controversia que surja con motivo de la aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina a ningún tribunal, sistema de arbitraje o procedimiento alguno distintos de los que analizaremos de seguidas.

a) *La acción de nulidad:*

El Tribunal de Justicia es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina y le corresponde, entre otras competencias, declarar la nulidad de las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comi-

sión de la Comunidad Andina, de las Resoluciones de la Secretaría General y de los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los países miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina, dictados o acordados con violación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, incluso por desviación de poder, cuando sean impugnados por un país miembro, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General o las personas naturales o jurídicas cuando les afecten sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos (art. 17 del Tratado). Los países miembros sólo podrán intentar la acción de nulidad en relación con aquellas Decisiones o Convenios que no hubieren sido aprobados con su voto afirmativo (art. 18 del Tratado).

Aunque el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina no es tan extenso como el de la Comunidad Europea respecto a las causas de nulidad de un acto comunitario, ya que sólo considera como tales a la violación del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y a la desviación de poder, a diferencia del artículo 173 del Tratado de la Comunidad Europea que establece como causales de nulidad a varias como son la incompetencia, los vicios sustanciales de forma, la violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución y la desviación de poder, la jurisprudencia andina ha considerado que las causales de nulidad en la práctica son las mismas a las europeas, que a su vez son las mismas a las existentes en cualquier sistema judicial contencioso-administrativo para declarar la nulidad de los actos administrativos, ya que en la causal «violación del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina» pueden entrar las no expresamente mencionadas en el Tratado andino y que sí lo están en el Tratado de la Comunidad Europea.

La acción de nulidad deberá ser intentada ante el Tribunal de Justicia dentro de los dos años siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la Decisión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión de la Comunidad Andina, de la Resolución de la Secretaría General o del convenio objeto de dicha acción (art. 20 del Tratado). Esta ha sido una de las reformas que ha sufrido esta acción en el Protocolo de Cochabamba ya que antes el plazo para intentarla era de apenas un año.

Sin embargo, aunque hubiere expirado este plazo de dos años, cualquiera de las partes en un litigio planteado ante los jueces o tribunales nacionales podrá solicitar a dichos jueces la inaplicabilidad de la Decisión o Resolución al caso concreto, siempre que el mismo se relacione con la aplicación de tal norma y su validez se cuestione por violación de las normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, incluso por desviación de poder (art. 20 del Tratado).

Esta última es una posibilidad que en Europa se ha llamado la cuestión prejudicial de validez, pero que en el ámbito andino se ha catalogado como la excepción de ilegalidad, lo cual en nuestro criterio no es correcto por cuanto, según el Tratado andino, tal solicitud de inaplicabilidad debe ser hecha ante el juez nacional, quien debe posteriormente consultar la validez al máximo tribunal comunitario y suspender el proceso hasta recibir la providencia del mismo. La solicitud no puede ser hecha directamente en el Tribunal de Justicia dentro de un litigio llevado ante este Tribunal, como sucede en la excepción de ilegalidad europea (art. 184 TCE), por lo que realmente nos encontramos en el ámbito andino con la cuestión prejudicial de validez que antes de 1996 no existía sino sólo la llamada en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina «interpretación prejudicial» (arts. 32 y ss.) que equivale en Europa a la cuestión prejudicial de interpretación (art. 177 TCE).

La interposición de la acción de nulidad no afecta la eficacia o vigencia de la norma o convenio impugnado, pero el Tribunal, a petición de la parte demandante, previo afianzamiento si lo considera necesario, podrá ordenar la suspensión provisional de la ejecución de la Decisión, Resolución o Convenio acusados de nulidad o disponer otras medidas cautelares, si causa o pudiere causar al demandante perjuicios irreparables o de difícil reparación mediante la sentencia definitiva (art. 21 del Tratado).

Cuando el Tribunal declare la nulidad total o parcial de la Decisión, Resolución o Convenio impugnados, señalará los efectos de la sentencia en el tiempo. El órgano de la Comunidad Andina cuyo acto haya sido anulado deberá adoptar las disposiciones que se requieran para asegurar el cumplimiento efectivo de la sentencia, dentro del plazo fijado por el propio Tribunal (art. 22 del Tratado).

b) La acción de incumplimiento:

La acción de incumplimiento en la Comunidad Andina, tal como en las Comunidades Europeas, tiene dos fases: una administrativa, que se desarrolla en la Secretaría General, y una judicial, que se desarrolla, por supuesto, en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. La diferencia más notable entre la acción de incumplimiento andina y la europea es respecto a la posibilidad que tienen los particulares de intentar la misma directamente, lo cual sólo es posible en la establecida en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

La fase administrativa comienza cuando la Secretaría General considere que un país miembro ha incurrido en incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas o convenios que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Entonces le formula sus observaciones por escrito y el país miembro debe contestarlas dentro del plazo que fije la Secretaría General de acuerdo con la gravedad del caso, el cual no deberá exceder de sesenta días (art. 23 del Tratado).

Recibida la respuesta del país miembro o vencido el plazo, la Secretaría General emitirá un dictamen sobre el estado de cumplimiento de tales obligaciones, el cual deberá ser motivado. Si el dictamen fuere de incumplimiento y el país miembro persistiere en su conducta, la Secretaría General deberá solicitar a la brevedad posible el pronunciamiento del Tribunal. El país miembro afectado por este incumplimiento podrá adherirse a la acción de la Secretaría General (art. 23 del Tratado).

La fase administrativa también puede comenzar cuando un país miembro considere que otro país miembro ha incurrido en incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. En tal caso, aquél, elevará el caso a la Secretaría General con los antecedentes respectivos, para que ésta realice las gestiones conducentes a subsanar el incumplimiento en el plazo máximo de sesenta días. Recibida la respuesta o vencido el plazo sin que se hubieren obtenido resultados positivos, la Secretaría General emitirá un dictamen sobre el estado de cumplimiento de tales obligaciones (art. 24 del Tratado).

Si el dictamen anterior fuere de incumplimiento y el país miembro requerido persistiere en la conducta objeto del reclamo, la Secretaría General deberá solicitar el pronunciamiento del Tribunal con lo cual se inicia la fase judicial. Hasta el Protocolo de Cochabamba, esta solicitud era facultativa de la antigua Junta. Si la Secretaría General no intentare la acción dentro de los sesenta días siguientes de emitido el dictamen, el país reclamante podrá acudir directamente al Tribunal (art. 24 del Tratado).

Las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos por el incumplimiento de un país miembro podrán acudir a la Secretaría General y al Tribunal de Justicia, de la misma forma a como lo haría un país miembro cuando considere que otro país miembro ha incurrido en incumplimiento de las obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina (art. 25 del Tratado), vía esta que es excluyente de la otra posibilidad que tienen los particulares de acudir ante los tribunales nacionales competentes, de conformidad con las prescripciones del Derecho interno, cuando los países miembros incumplan la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina (art. 31 del Tratado).

En todo caso, si la sentencia del Tribunal de Justicia fuere de incumplimiento, el país miembro cuya conducta haya sido objeto de la misma quedará obligado a adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento, en un plazo no mayor de noventa días siguientes a su notificación. Si dicho país miembro no cumpliera tal obligación, el Tribunal de Justicia, sumariamente y previa opinión de la Secretaría General, determinará los límites dentro de los cuales el país reclamante o cualquier otro país miembro podrá restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que beneficien al país miembro remiso (art. 27 del Tratado).

En todo caso, el Tribunal podrá ordenar la adopción de otras medidas si la restricción o suspensión de las ventajas del Acuerdo de Cartagena agravare la situación que se busca solucionar o no fuere eficaz en tal sentido (art. 27 del Tratado).

La sentencia de incumplimiento dictada por el Tribunal en los casos de procedimientos iniciados por personas naturales o jurídicas constituye título legal y suficiente para que el particular pueda solicitar a un juez nacional la indemnización de daños y perjuicios que le corresponda (art. 30 del Tratado).

c) La interpretación prejudicial:

La interpretación prejudicial es la acción judicial que más actividad ha significado para el Tribunal de Justicia andino y a través de ella, éste interpreta las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, con el fin de asegurar su aplicación uniforme en el territorio de los países miembros (art. 32 del Tratado). Equivale a lo que en las Comunidades Europeas se conoce como la cuestión prejudicial de interpretación (art. 177 TCE).

Los jueces nacionales que conozcan de un proceso en el que deba aplicarse o se controvierta alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina podrán solicitar directamente la interpretación del Tribunal andino acerca de dichas normas, siempre que la sentencia sea susceptible de recursos en Derecho interno, lo que quiere decir que cuando estos recursos existan, la solicitud de interpretación prejudicial no es obligatoria para los jueces nacionales sino sólo deberán hacerla cuando tengan alguna duda que consideren irresoluble por su propia interpretación. Por esta razón, si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que hubiere recibido la interpretación del Tribunal, el juez nacional deberá decidir el proceso porque se considera que cualquier error en la interpretación de las normas comunitarias puede ser corregido por el juez superior a través también de una solicitud de interpretación prejudicial (art. 33 del Tratado).

Ahora bien, en todos los procesos en los que la sentencia no fuere susceptible de recursos en Derecho interno, el juez deberá suspender el proceso y deberá solicitar directamente de oficio o a petición de parte la interpretación del Tribunal de Justicia andino (art. 33 del Tratado). Esta posibilidad ha sido interpretada por este tribunal en forma absoluta, es decir, no es posible reducir la obligación del juez nacional de solicitar la interpretación prejudicial en estos casos, esto es, cuando la sentencia nacional no sea susceptible de recursos en Derecho interno, a través de la aplicación de la doctrina del acto claro

o del acto aclarado. Esto es comprensible porque en este momento el Tribunal andino desea el conocimiento el mayor número de casos para así poder establecer una jurisprudencia constante y uniforme que en el futuro sirva para aplicar las mencionadas doctrinas cuando ello sea necesario.

En su interpretación, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina deberá limitarse a precisar el contenido y alcance de las normas que conforman el ordenamiento jurídico andino referida al caso concreto. El Tribunal andino tampoco podrá interpretar el contenido y alcance del Derecho nacional ni calificar los hechos materia del proceso. No obstante, podrá referirse a éstos cuando ello sea indispensable a los efectos de la interpretación solicitada (art. 34 del Tratado).

Por supuesto, el juez nacional tiene la obligación de adoptar en su sentencia la interpretación del Tribunal de Justicia andino, independientemente de si su sentencia es susceptible o no de recursos en el Derecho interno (art. 35 del Tratado).

d) El recurso por omisión o inactividad:

Incorporado en el sistema jurisdiccional de la Comunidad Andina en 1996 con el Protocolo de Cochabamba, el recurso por omisión o inactividad permite que cuando el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina o la Secretaría General se abstuvieren de cumplir una actividad a la que estuvieren obligados expresamente por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, dichos órganos, los países miembros o las personas naturales o jurídicas que se vean afectadas en sus intereses legítimos o derechos subjetivos podrán requerir el cumplimiento de dichas obligaciones. Si dentro de los treinta días siguientes no se accediere a dicha solicitud, el solicitante podrá acudir ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina para que se pronuncie sobre el caso (art. 37 del Tratado).

En todo caso, deberá tratarse, tal como lo exigen la generalidad de los sistemas contencioso-administrativos en el mundo, de una obligación expresamente establecida en la norma, en la que no haya ninguna posibilidad discrecional de no dictarlo, luego del cumplimiento objetivo de ciertos requisitos

de la misma índole así establecidos en la norma. Por esto, no es procedente un recurso de este tipo cuando en la obligación establecida en la norma haya la posibilidad de que el órgano competente pueda negarse a dictar el acto por alguna razón subjetiva que le permita la misma.

Dentro de los treinta días siguientes a la fecha de admisión del recurso judicial, el Tribunal emitirá la providencia correspondiente, la cual será publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena y deberá señalar la forma, modalidad y plazo en los que el órgano objeto del recurso deberá cumplir con su obligación (art. 37 del Tratado).

Como puede verse, no ha acogido el tratadista judicial andino la posibilidad siempre existente en los recursos por omisión en los sistemas contencioso-administrativos de que el juez pueda dictar el acto directamente y no esperar que el órgano administrativo lo haga, por lo menos si no lo hace voluntariamente al ejecutar la sentencia, en virtud de que se supone que la obligatoriedad de dictar el acto debe aparecer expresamente en la norma lo que implica la inexistencia de discrecionalidad para dictarlo. Ha preferido el Tratado del Tribunal andino establecer que el acto, aun expresamente establecida su obligatoriedad de dictarlo en la norma, siempre lo tenga que dictar el órgano comunitario competente.

e) La función arbitral:

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina es competente para dirimir mediante arbitraje las controversias que se susciten por la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos suscritos entre órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración o entre éstos y terceros cuando las partes así lo acuerden (art. 38 del Tratado).

Igualmente, los particulares podrán acordar someter a arbitraje por el Tribunal de Justicia andina las controversias que se susciten por la aplicación o interpretación de aspectos contenidos en contratos de carácter privado y regidos por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. A elección de las partes, el Tribunal andino emitirá su laudo, ya sea en derecho o ya sea en equidad, y será obligatorio, inapelable y constituirá título legal y suficiente

para solicitar su ejecución, conforme a las disposiciones internas de cada país miembro (art. 38 del Tratado).

Del mismo modo, la Secretaría General también es competente para dirimir mediante arbitraje administrado las controversias que le sometan particulares respecto de la aplicación o interpretación de aspectos contenidos en contratos de carácter privado y regidos por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina (art. 39 del Tratado).

La Secretaría General emitirá su laudo conforme a criterios de equidad y de procedencia técnica, acordes con el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, el cual será obligatorio e inapelable, salvo que las partes acordaran lo contrario y constituirá título legal y suficiente para solicitar su ejecución conforme a las disposiciones internas de cada país miembro (art. 39 del Tratado).

f) La jurisdicción laboral:

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina es competente para conocer las controversias laborales que se susciten en los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. Esto es debido a la inmunidad y los privilegios que disfrutaban los órganos comunitarios, los tribunales nacionales no son competentes para la resolución de reclamaciones presentadas por los funcionarios de dichas instituciones en su régimen laboral (art. 40 del Tratado).

6. LAS RELACIONES ENTRE LA COMUNIDAD ANDINA CON OTROS PROCESOS DE INTEGRACIÓN SURAMERICANOS: EL MERCOSUR

En la actualidad, la Comunidad Andina se encuentra en un buen momento. Tanto que ello ha sido reconocido por el propio Mercosur indirectamente cuando ha aceptado buscar la conformación de una zona de libre comercio y por ello se ha iniciado un proceso de acercamiento entre ambos bloques. En efecto, el pasado mes de abril, la Comunidad Andina y el Mercosur firmaron un acuerdo marco con el cual se inician formalmente las negociaciones para lograr una zona de libre comercio entre ellos alrededor del año 2000.

Realmente, desde hace unos meses, concretamente en 1997, se iniciaron conversaciones entre los dos bloques suramericanos para conseguir un acuerdo de libre comercio en el presente año, pero lamentablemente ello no ha sido posible por diferencias entre los mismos, especialmente en los aspectos económicos. Por ello, lo más que se ha logrado es que ambos bloques continúen formalmente algo que ya habían iniciado en los hechos, negociaciones éstas que están bastante adelantadas pero que por desavenencias entre los bloques no pudo llegarse a un resultado final deseado -una zona de libre comercio- antes de la II Cumbre de las Américas del pasado mes de abril.

Sin embargo, el acercamiento entre ambos procesos de integración está ocurriendo y ello es muy importante de cara a otra iniciativa que desde 1994 ha estado en boca de todos los americanos y que desde el pasado mes de abril también, inmediatamente después de la firma del acuerdo marco entre la Comunidad Andina y el Mercosur, fue relanzada en la II Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Así, la idea es que cuando se presente el momento de celebrar este último acuerdo, ambos bloques suramericanos ya estén integrados lo más posible porque ello implicará más fuerza de negociación frente al coloso del norte.

Pero entre el Mercosur y la Comunidad Andina ha habido problemas de entendimiento porque se trata de procesos de integración de distinta naturaleza jurídica y que se encuentran en fases económicas también diferentes, que son enfrentadas con mentalidades diversas. Mientras la Comunidad Andina es un mecanismo supranacional de integración, con instituciones independientes y permanentes, que se maneja por criterios más económicos que políticos, el Mercosur, que también es un proceso de integración, no llega a ser supranacional o de naturaleza comunitaria sino que es intergubernamental, donde el peso de los Estados es muy importante y los asuntos se manejan más a través de gestiones políticas de alto nivel entre los Presidentes de los Estados partes que por intervención de instituciones propias como sucede en la Comunidad Andina.

No obstante, se trata de procesos de integración que de cara a una futura zona de libre comercio suramericana, mas no para integrarse totalmente, pueden entenderse. Si se dejan de lado formas de pensar diferentes y prejuicios de un bloque frente al otro, y respetándose las distintas naturalezas jurídicas, es

posible llegar a una integración parcial entre ambos procesos e inclusive pudiera darse el caso en el futuro de que el Mercosur utilice de alguna forma, aunque sea sólo para los fines de la zona de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur, a las instituciones comunitarias andinas, que ya han recorrido un largo camino plagado de aspectos negativos y positivos, durante casi treinta años, lo que implica una gran experiencia porque ha utilizado también las enseñanzas europeas y sus principios rectores, porque su naturaleza jurídica así lo permite, de lo que se jactan tanto los mercosureños de hacer y que realmente no es posible en el estado actual de las cosas en el convenio del cono sur, porque es distinta la naturaleza jurídica de éste y por otras razones.

En todo caso, hay la intención de que ambos bloques se integren antes de que se constituya el ALCA. Ya antes de todo este proceso de acercamiento cada país de la Comunidad Andina había estado en conversaciones individuales con el Mercosur para lograr acuerdos bilaterales de los llamados 4+1 (los cuatro países del Mercosur + un país no miembro) como es el caso de Bolivia y Venezuela. El primero ya ha logrado un convenio de asociación de este tipo con el Mercosur pese a pertenecer a la Comunidad Andina y está en planes de convertirse en miembro de pleno derecho en el año 2000. El segundo, se decidió no incluirlo individualmente como miembro del Mercosur ni como asociado sino negociar con él a través del bloque andino. Lo ideal sería que los entendimientos entre el Mercosur y la Comunidad Andina sean de esta forma, *intra* bloques, y no individualmente, porque ello le da más fuerza a la Comunidad Andina para establecer sus condiciones, lo que en parte dio lugar a la imposibilidad de la zona de libre comercio en 1998 ya que aparentemente el Mercosur quería imponer condiciones no aceptables para la Comunidad Andina. Pero realmente una negociación conjunta entre bloques a la larga implicará beneficios de negociación no sólo para la Comunidad Andina sino para ambos bloques ya que tendrá más fuerza frente a los Estados Unidos de América de cara al ALCA, prevista su constitución para el año 2005.

Igualmente, la Comunidad Andina está en proceso de acercamiento con otros procesos de integración latinoamericanos. El Grupo de los Tres, constituido por Colombia, México y Venezuela, tiene muchas cosas en común que está dispuesto a compartir y de hecho los resultados han sido altamente positivos. También hay conversaciones con el Mercado Común Centroamericano, el

CARICOM (Comunidad del Caribe), el grupo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ayudado por la presencia de México en el Grupo de los Tres, e inclusive con la Unión Europea con la que ya se mantiene un régimen de preferencias arancelarias en algunos productos.

Es de esperar que para fines de este milenio tales procesos de acercamiento ya hayan dado resultados concretos, sobre todo tomando en cuenta que para el 2005 el ALCA debería estar constituido, porque no sólo es conveniente que los procesos de integración suramericanos -Mercosur y Comunidad Andina- se integren sino que toda Latinoamérica forme, de ser posible, un sólo bloque para que la fuerza frente a los Estados Unidos de América sea mayor.

CONCLUSIONES

La Comunidad Andina constituye una de las experiencias integradoras más importantes de América Latina y se encuentra en la fase de unión aduanera, aunque imperfecta y coexistiendo con una zona de libre comercio entre algunos de sus miembros.

La Comunidad Andina tiene naturaleza supranacional porque disfruta de competencias propias atribuidas por los Estados miembros, lo que se observa en la existencia de órganos constituidos por miembros independientes de los Estados miembros y que adoptan sus decisiones con técnicas en las que es posible aplicar una decisión aun a la minoría que votó contra ella.

La supranacionalidad de la Comunidad Andina se observa en la existencia de un ordenamiento jurídico obligatorio e imperativo para los Estados miembros y para los ciudadanos, que se aplica directamente desde su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, salvo que exprese una fecha posterior, y que tiene primacía sobre los Derechos internos en caso de colisión.

Por ser el Acuerdo de Cartagena un tratado marco a similitud del Tratado de la Comunidad Europea, que está constituido mayormente por normas programáticas que deben ser desarrolladas por normas de segundo nivel, el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina está conformado por normas primarias o constitucionales, también llamadas Derecho originario, como son el

Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales y el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y sus Protocolos Modificatorios, y por normas secundarias o de Derecho derivado, como son las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina y las Resoluciones de la Secretaría General.

Aunque el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina no menciona a las fuentes indirectas del Derecho comunitario como la costumbre, la jurisprudencia, los principios generales del Derecho, la doctrina y el Derecho internacional público, se considera que pueden aplicarse subsidiariamente y así lo ha hecho el propio Tribunal de Justicia.

En la estructura orgánica de la Comunidad Andina coexisten órganos políticos e intergubernamentales como el Consejo Presidencial Andino, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina, en donde sus miembros son representantes de los Estados miembros y no tienen independencia frente a éstos, y órganos supranacionales que disfrutan de competencias propias atribuidas por los Estados miembros y que están formados por personas que no representan a los Estados miembros sino que velan por los intereses de la Subregión, como son la Secretaría General y el Tribunal de Justicia y en el futuro el Parlamento Andino cuando sea electo directamente por los pueblos de la Comunidad Andina.

Al lado de los órganos principales de la Comunidad Andina -el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General, el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino-, coexisten instituciones consultivas (el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral) y financieras (la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas) que prestan apoyo a aquéllos.

Al lado de los elementos comunitarios supranacionales —la Comunidad Andina—, el Sistema Andino de Integración contiene elementos no comunitarios de naturaleza intergubernamental como son los convenios en materia de salud, cultura, laboral y educativo (Convenios Simón Rodríguez, Andrés Bello e Hipólito Unanue) y la Universidad Andina Simón Bolívar, y las declara-

ciones del Consejo Presidencial Andino, que se manejan bajo los parámetros de la cooperación internacional.

Para la conformación del sistema jurisdiccional de la Comunidad Andina en 1979 se tomó como modelo el de las Comunidades Europeas y por ello gran parte de las competencias del Tribunal de Justicia andino son muy similares a las del Tribunal de Luxemburgo como es el conocimiento de la acción de nulidad, del recurso por omisión o inactividad, de la interpretación prejudicial, de la acción de incumplimiento y de la jurisdicción laboral, pero a diferencia de Europa, no existe en la Comunidad Andina un Tribunal de Primera Instancia ni la figura del Abogado General, aunque esta última está prevista en el Acuerdo de Cartagena pero no ha sido utilizada.