



---

**LOS ÓRGANOS DE LA COMUNIDAD  
ANDINA Y SU PAPEL EN EL LOGRO  
EFECTIVO DE LA PARTICIPACIÓN  
CIVIL EN EL PROCESO DE  
INTEGRACIÓN**

---

Mauricio Pacheco Suárez

---

Han pasado más de treinta años desde que en 1969 se firmara el tratado de creación de lo que en un momento se denominó Acuerdo de Cartagena y ahora conocemos como Comunidad Andina, pero a pesar del tiempo transcurrido, no termina de hacerse clara en la mente de la población la idea del proceso de integración ni de cuáles son al fin de cuentas sus beneficios.

Y es que a pesar de los evidentes avances, el proceso no ha sido capaz de integrar a importantes sectores de la población gracias a políticas prominentemente económicas y comerciales que no hacen visible una realidad tan compleja como la de los países andinos. Es evidente un desgaste en el sistema democrático representativo, agravado por los altos niveles de pobreza imperantes, que amenazan con quebrar la legitimidad de la Comunidad una vez que ésta se maneja a niveles exclusivamente intergubernamentales.

Con la vista puesta en el futuro acuerdo de conformación del Mercado Común, se hace imprescindible darle a la Agenda Social una nivel más alto entre las prioridades y, por supuesto, un buen trabajo en este sentido necesita de la concurrencia de todos los sectores sociales implicados.

El presente trabajo tratará de examinar las causas de esta deficiente “integración civil” dentro de los órganos y los mecanismos de la Comunidad de Naciones y, se espera que sirva para que en un futuro se pueda gozar de aquel sentido de hermandad y unidad buscado en el Acuerdo.

---

## SITUACIÓN PROBLÉMICA

No son pocos los ciudadanos de nuestros países que se declaran ignorantes del proceso de integración; muchos no llegan a conocer las ventajas que tiene o que podría tener para sus vidas, sus beneficios y es que la Comunidad Andina ha funcionado siempre a un nivel estrictamente gubernamental; son los presidentes y ministros quienes lo llevan adelante y quienes le han dado una tónica fundamentalmente económica.

El ciudadano común ve relegada su participación legítima en el proceso; su posibilidad de opinar sobre temas que le competen y en fin, su derecho a lograr el anhelado desarrollo de manera conjunta y coordinada con los países hermanos. Los mecanismos diseñados en la Comunidad Andina para reflejar esta problemática resultan insuficientes e ineficaces para alcanzar a la totalidad de las poblaciones y muchos sectores se encuentran ausentes del proceso.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El problema identificado es: La falta de eficiencia de los órganos de la Comunidad Andina para lograr la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de Integración.

## JUSTIFICACIÓN

La importancia para la realización de este trabajo de investigación radica en el nuevo rol que esta tomando el ciudadano. Las crisis democráticas de Bolivia, Perú y Ecuador han puesto en duda la legitimidad de los gobiernos como representantes de la voluntad popular y con ellos a los mecanismos de expresión e incluso los de desarrollo; si esto acontece en los países, se producirá un reflejo cierto en la Comunidad Andina que habrá perdido su legitimidad como integradora de los pueblos, esto mientras el proceso sea manejado únicamente por los gobiernos y mientras los ciudadanos no se encuentren con la capacidad de ser los gestores, no ya del proceso mismo, sino de las oportunidades que éste pudiera brindarles.

Son las personas las que, con su voz, hacen surgir la voluntad política necesaria para llevar adelante la integración, los que significa que excluirlas equivale a dejar morir lentamente ese proceso.

## OBJETO DE ESTUDIO

Los órganos y documentos de la Comunidad Andina destinados a lograr la efectiva participación de la sociedad civil de los países miembros y sus mecanismos.

## CAMPO DE ACCIÓN

El campo de acción son por un lado, la estructura de los órganos y mecanismos existentes en la Comunidad Andina destinados a fortalecer la participación de la

---

sociedad civil; por otro lado, también integra el campo de estudio el ordenamiento jurídico por el cual se crean y desarrollan sus funciones.

## **OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

Determinar en qué medida los órganos de la Comunidad Andina destinados a fortalecer la participación civil abarcan a la totalidad de los sectores representativos de la población.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Identificar los órganos dentro del Sistema Andino de Integración (SAI) destinados a lograr la participación efectiva de la sociedad civil.

Identificar los mecanismos a través de los cuales funcionan estos órganos.

Identificar el ordenamiento jurídico que regula su funcionamiento.

Determinar sus alcances respecto de la totalidad de sectores representativos de la sociedad civil.

Determinar sus limitaciones de acción.

Identificar aquellos sectores no comprendidos dentro de sus alcances.

Proponer iniciativas destinadas a fortalecer la participación efectiva de la sociedad civil dentro de la Comunidad Andina.

## **HIPÓTESIS**

Los órganos con que cuenta la Comunidad Andina, destinados a desarrollar y consolidar el proceso de integración, no consiguen su objetivo de lograr la participación plena de la Sociedad Civil.

## **IDENTIFICACIÓN DE LAS VARIABLES**

### **VARIABLE INDEPENDIENTE**

Identificamos la Variable Independiente con: Los órganos con que cuenta la Comunidad Andina destinados a desarrollar y consolidar el proceso de integración.

### **VARIABLE DEPENDIENTE**

Identificamos la Variable Dependiente al determinar que: No consiguen su objetivo de lograr la participación plena de la Sociedad Civil.

## **APORTE TEÓRICO**

Se espera que este trabajo sirva para desarrollar una faceta no estrictamente económica de la Integración, de modo que el aporte teórico más importante radica en mostrar, en

---

alguna medida, que los procesos no deben ser vistos única y exclusivamente como formas de facilitación en el intercambio de bienes y servicios sino como un vehículo de hermandad entre los pueblos y una valiosa herramienta de desarrollo.

## **APORTE PRÁCTICO**

Por su parte, el trabajo aporta un componente práctico en la presentación de iniciativas realizables en el marco de la Comunidad Andina.

## **DISEÑO METODOLÓGICO**

### **MÉTODOS, TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS**

Para la realización del presente trabajo se utilizó la investigación de tipo descriptiva.

En principio se usó el método de revisión bibliográfica a fin de completar el capítulo de Marco Teórico y profundizar los conocimientos sobre el tema en cuestión.

Procedimientos analíticos y sintéticos se usaron para la concreción del modelo teórico, mientras que se usaron procedimientos de indagaciones empíricas para la discusión de los resultados a través de entrevistas y consultas.

### **METODOLOGÍA ESPECÍFICA**

En principio se realizó una exhaustiva revisión bibliográfica con el fin de elaborar un marco conceptual claro y completo que ayude al correcto entendimiento de lo expuesto en el trabajo.

Se indagó también sobre la situación de las instituciones democráticas en cada uno de los países y al mismo tiempo se examinaron las formas en que la sociedad civil tiene oportunidades de participar a partir de medidas de descentralización interna, exponiéndose los casos concretos de Bolivia y Colombia.

Se observó a través de cuadros estadísticos la situación económica y social de los Países Miembros.

A continuación se revisó información relativa a los órganos e instituciones, además de los documentos firmados en el marco de la Comunidad Andina, con el objetivo de conocer la forma en la que los diferentes sectores de la sociedad actúan al interior de los mismos y conocer también la forma y el alcance de ésta participación.

Finalmente, se identificaron sectores importantes de la población que no cuentan con un foro de participación adecuado y se propuso la creación de medios a través de los cuales se los pueda incluir.

---

## 1.1 ESTADO

En principio el Estado es el ente jurídico supremo, un algo invisible, pero tangible en los diferentes sujetos sometidos a un orden jurídico establecido que delimita (o reconoce) sus derechos y obligaciones. Un status definido como una comunidad política desarrollada.

Pero para definirlo de una mejor manera, empecemos por revisar sus componentes, conceptualizarlos y unificarlos en una sola definición completa.

El Estado está conformado por población, territorio, y soberanía como sus bases. La población, que se constituye en uno de los elementos más importantes, resulta del conjunto de personas que se reúnen en un territorio determinado, que se instalan para formar una comunidad políticamente activa que crea derechos y obligaciones estableciendo de esta forma un ordenamiento jurídico. El Estado entonces, no puede ser anterior a los hombres; a pesar de darles unidad, es consecuencia de las comunidades sociales que éste crea.

Otro de los elementos fundamentales es el territorio; este da una dimensión física al asentamiento de los hombres y da al Estado la competencia de su poder soberano; demarca los límites dentro de los cuales se regirá de manera autónoma y donde ejercerá su poder. Precisamente sobre esto, el tratadista Jellinek afirma la existencia de dos aspectos, uno negativo y otro positivo, respecto del territorio. Negativo en tanto se prohíbe a cualquier otro poder no sometido al del Estado, ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa y positivo en cuanto a que las personas que se encuentran en el territorio quedan sometidas al poder del Estado.

La Soberanía se coloca aquí como otro de los factores de formación del Estado. Término proveniente del latín *Soberanus*, que significa sobre, encima; la soberanía se entiende como la unidad que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal, es la libre determinación del orden jurídico, la instancia última de la decisión. Si la soberanía de un Estado no existiera, este carecería de eficiencia en su capacidad de autorregularse.

Entonces la definición de Estado dependerá de ciertas características:

Primero. Una comunidad de personas asentadas en un determinado territorio y cuya unidad se funda en un momento anterior a la vinculación política que representa el Estado.

Segundo. Un orden jurídico proveniente de aquella unidad comunitaria primaria y que establece un derecho fundamental para los elementos de la sociedad, es decir una constitución.

---

Tercero. Un orden jurídico autónomo, determinado físicamente por el territorio y centralizado. Un poder independiente hacia el exterior e incuestionable hacia el interior y a partir del cual se escalona la actuación y poder de los funcionarios.

Cuarto. El orden y el poder tienden a la realización del bien común público, o se subordinan sólo al bienestar de la población.

El Estado es, entonces, el ente que estructura una comunidad humana, lo cual lo revela como un ser social, político y jurídico que pertenece al mundo de la realidad cultural.

### 1.1.2 ESTRUCTURA DEL ESTADO.

El Estado por su naturaleza y fines debe ser una persona moral, sujeta a obligaciones y derechos; el bien público tiene que ser la norma racional que limite su accionar, debidamente traducida en disposiciones, constitución y leyes. En este sentido, la lucha conciente en contra del absolutismo es quien primero reconoce y defiende la variedad en la estructura del estado con interés en el bienestar del individuo y de la comunidad. Recién con la Revolución Francesa se empieza a comprender la importancia real que tiene esto, tanto práctica como doctrinalmente.

La estructuración del Estado es la expresión del poder político, al desempeñar un papel eminentemente activo, no sólo en la dirección de un grupo humano ya constituido, sino en la misma creación de uno inexistente. En éste contexto, el poder político responde a una misión que podría llamarse empresarial, sujeta a todas las reglas de cualquier emprendimiento humano, con la responsabilidad de gobernar, es decir actuar más allá de la función de administrar bienes y servicios.

El poder político gobierna en función del orden y el derecho, siendo esta quizás su característica más importante, desde el momento en que debe crear un orden jurídico – además del orden material- basado en la idea de bienestar común. Estas características, además de la virtud que le proporciona su soberanía, lo superponen a los demás poderes sociales, es decir que prevalece un elemento de autoridad en la sociedad, personificado en el poder político que se constituye en la base para toda la estructuración del Estado.

El Estado entonces se convierte en la autoridad suprema que regula la libertad de los individuos; en sí mismo entraña una unidad organizada de decisión y acción, por lo que no puede concebirse jurídicamente su existencia sin la disponibilidad de órganos que le den seguridad y autonomía. Es decir, órganos dotados de una autoridad que a su vez emana de aquella autoridad suprema y que puedan estar sujetos a un régimen jurídico. Dichos órganos se juntan y ordenan en tres poderes autónomos que son: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo es el órgano ejecutor y sancionador de todas las leyes y le corresponde vigilar y sancionar a los aparatos administrativos. La otra gran función es netamente administrativa y se puede resumir como la satisfacción de los intereses comunitarios más apremiantes.

---

El Poder Legislativo se encarga de dictar todas las leyes, además de ser el moderador y controlador del poder.

Finalmente el Poder Judicial se ocupa de solucionar controversias en materia legal entre dos partes, imponiéndoles una decisión con fuerza de ley. En su accionar, completa la acción el poder legislativo al asegurar la conservación y observancia del ordenamiento jurídico.

Sin embargo no se puede dejar de reconocer que el Estado, al ser una institución al servicio del bien común, no tiene una conciencia o una voluntad propia, siendo más bien la expresión del entendimiento y de la voluntad de los individuos que lo forman, así como de sus actos y omisiones. Es decir que en la medida en que las personas forman parte del Estado, se adscriben a él y él se convierte, a través de sus órganos, en su representante.

Desde un diferente enfoque –que a efectos del presente trabajo de investigación es de gran importancia- tenemos una otra forma de estructuración del Estado: la Centralización y la Descentralización. La primera se hace evidente cuando los órganos estatales se agrupan jerárquicamente en una relación de estricta dependencia de un poder central; todo poder de decisión queda reservado a este y las funciones de los órganos inferiores (incluida la fuerza pública) quedan reducidas a simples actos destinados a auxiliarlo. La autoridad superior tiene la potestad de suspender, modificar o anular los actos de autoridades inferiores (por ilegalidad o falta de autoridad) así como resolver los conflictos de competencia que estas pudieran tener; las funciones del poder central nunca son cedidas a ninguna otra autoridad. Evidentemente, esta estructura del poder va más allá del campo de lo jurídico y tiende a manifestarse también en la administración del territorio.

Igualmente puede hablarse de descentralización cuando ciertas potestades del poder público corresponden, en propiedad, a ciertos grupos; ya sean estos provincias, ayuntamientos o corporaciones, que muestran cierto nivel de independencia frente al Estado. La autoridad central se reserva la función de controlar la estructura y el funcionamiento de estos órganos descentralizados. Estas formas de autoridad secundaria pueden realizar actos de gobierno y actos administrativos, judiciales y legislativos con el fin de colaborar con la autoridad central en la búsqueda del bien común, participando del poder político.

## **1.2 DEMOCRACIA.**

Primero que nada, no está de más sugerir que la participación ciudadana en sus innumerables formas, no puede desligarse del concepto de Democracia y el primer problema con el que tropezamos es justamente definirla.

Etimológicamente, Democracia significa ‘el poder del pueblo’. Por sí sola esta definición no aporta nada al correcto entendimiento del término -al echar mano de abstracciones

---

tales como la conceptualización de ‘pueblo’-, aún así esta primera definición no es del todo desdeñable y, de hecho, podríamos ampliarla hasta decir de un sistema socio-político y económico de hombres libres e iguales,<sup>1</sup> pero caemos una vez más en la imposible tarea de dar una verdaderamente justa interpretación a ‘libertad’ e ‘igualdad’. Podríamos, sin embargo decir que se entiende por libertad a la posibilidad de elección de nuestras acciones sin restricción ni sometimiento alguno –claro, restringiéndonos a la libertad de quienes nos rodean y sometiéndonos a las leyes impuestas-; acerca de igualdad, también podríamos referirnos como a la no distinción motivada por cualquier razón ajena al hecho de ser ciudadano. Pero al pensar en Democracia, esta acepción jurídica se queda corta por decir lo menos, y es que la interpretación general tiende a ser ideal e incluso podría considerarse como utópica.

En caso de países sin tradición política verdaderamente consolidada, una interpretación ideal de la democracia roza, sin embargo, con un escollo prácticamente insalvable que obviamente se refleja en los países andinos, al menos a corto o mediano plazo, y es que suponemos que esa democracia debe estar conformada por elementos totalmente formados en materia política, es decir, por una población de tal nivel cultural que pueda mantener una participación real en la conformación de la sociedad. Es entonces que más que en una definición exacta, debiéramos pensar mas bien en sus dimensiones fundamentales, o sea, en la construcción de consensos y la administración correcta de discensos; pero a partir de la participación de todos los actores políticos, a pesar de que estos pudieran no estar totalmente formados, y apelando a la inteligencia colectiva de la comunidad.

La tesis clásica que presenta a la democracia como un sistema político y jurídico fundado en la voluntad del pueblo se ve envuelta, con el correr de los años, en un proceso de enriquecimiento y mutación que la configuran como una forma de vida antes que una mera experiencia académica; se le ha dado una “condición de derecho humano y garantía para tener y disfrutar todos los derechos humanos”,<sup>2</sup> pero en el momento en que la democracia deja de ser parte de un libro y se convierte en parte de la realidad, sustenta su fuerza en el buen funcionamiento de las instituciones, la capacidad de consenso de los actores políticos y un contexto social, económico y político en el que estos actores puedan expresarse libremente. Desde ésta perspectiva la institucionalización de la voz popular y su poder como ente representativo es también elemento de democracia y la coloca como actitud frente al poder gubernamental procurando evitar que se concentre en minorías.

### 1.2.1 TIPOS Y FORMAS

para ser más explícitos y a su vez más objetivos, en este punto se debe intentar ante todo tipificar la democracia con base en las características y diferencias que se dan en la práctica. Se hace necesario establecer esta diferenciación con el objeto de analizar sus implicaciones y resultados en cuanto se refiere a los países andinos.

A efectos del presente trabajo, diferenciemos a la democracia en tres formas: Democracia directa, Democracia representativa y Democracia popular.

---

La primera está basada, conceptualmente, en el desarrollo realizado por Rousseau y se presenta como la más “democrática”; se fundamenta en la voluntad general al momento de la toma de decisiones importantes que afecten al conjunto de la comunidad. Esta voluntad general nace de la expresión de todos y cada uno de los miembros de la sociedad; el pensamiento de la época renegaba de las élites aristocráticas y otorgaba el derecho de la participación al conjunto social, más concretamente, el derecho al sufragio y al voto radicando la soberanía en el pueblo fraccionado en cada uno de sus miembros.

A un nivel práctico-político, este primer tipo de democracia es muy difícil de consolidar ya que necesitaría del concurso de todos los habitantes ante una asamblea popular que delibera y vota, pero a un nivel social, no solo es factible sino que realmente es usada por muchos sectores y quizás se haya convertido en la forma más importante en la estructuración de innumerables organizaciones.

La Democracia Representativa se basó en las ideas del francés Emmanuel Sieyès por las cuales el ideal de autogobierno popular se transforma en una suerte de gobierno indirecto en el que la voluntad del pueblo se hace valer a través de un representante en el aparato estatal. Se garantizan, a través de esta forma, el derecho al voto y la elección de representantes entre las varias opciones (de esta manera se garantiza también la renovación luego de determinado periodo), pero estos una vez en el poder actúan según consideraciones propias, es decir que se toma como supuesto que la transferencia de voluntad no es imperativa

A pesar de que este tipo de democracia es, hoy por hoy la de mayor vigencia, la principal crítica que se le hace descansa sobre la monopolización que tienen los partidos políticos sobre la voluntad y el llamado a consulta popular sólo en los casos de elecciones lo que mantiene alejado al pueblo de las decisiones del Estado y eventualmente debilita el sistema en su conjunto.

La tercera forma denominada Democracia Popular, es muy polémica en cuanto a su factibilidad real. Se basa en teorías marxista-leninistas partiendo del supuesto de que el proletariado empobrecido y explotado constituye la gran mayoría de la población y que basta que adquiera conciencia sobre su condición de clase para que se organice y entable una lucha contra la minoría dominante (léase: burguesía). Las corrientes socialistas adoptaron, de esta forma, su condición “democrática” al reflejar los intereses de esa clase oprimida y al sustentar su gobierno en las mayorías.

Este modelo realza la idea de igualdad sobre la de libertad y se manifiesta, en la mayor parte de los casos, por regímenes estrictamente autoritarios. La división de poderes existe únicamente en la teoría; en la práctica el poder está altamente centralizado en un partido único y no existen libertades políticas o económicas ni elecciones para la renovación del poder.

Después de la caída del muro de Berlín y del desmoronamiento de la Unión Soviética, los últimos ensayos aún permanecen en países como Cuba, Corea del Norte, Vietnam y China Continental.

---

### 1.2.2 LAS REGLAS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

Como se verá más adelante, sin excepción, los países miembros de la Comunidad Andina han escogido esta forma de democracia como suya, es por esa razón que se tratará de descifrar sus reglas básicas, pero comprendiendo que la regulación en forma de la aplicación de ésta corresponde a las constituciones de cada país. Con esta consideración intentemos enumerar aquellos preceptos básicos.

Se organiza bajo los preceptos de: mayoría relativa, procedimientos electorales, alternancia de poder y equilibrio de poderes.

Se ejerce a través de representantes que gobiernan en nombre de sus representados. Se debe garantizar el ejercicio periódico de algunos derechos (derecho a elegir y ser elegido), y el desarrollo de la institucionalidad democrática (entendida ésta como el soporte del Estado en el modelo representativo).

El sistema representativo debe complementarse con formas o instituciones de participación ciudadana como el referéndum o el plebiscito o cualquier otra que permita al ciudadano la creación de leyes, la revocación del mandato presidencial y legislativo, la elección de magistrados para el poder judicial, etc.

La voluntad política debe canalizarse a través de organismos creados por voluntad popular como partidos políticos, movimientos u otras organizaciones sociales con el fin de sintetizar el ejercicio de la opinión pública y modelar la actitud de las mayorías. Para esto es fundamental la existencia de una prensa libre.

Más allá de si estos preceptos se cumplen o no, facilitan la comprensión de un sistema político vulnerable en extremo. El mal cumplimiento de alguno de éstos es motivo suficiente para desencadenar una crisis política basada en la ilegitimidad del poder. La manipulación de los derechos ciudadanos es el estigma de este tipo de democracia y el ingrediente necesario para generar demagogia.

### 1.2.3 APOYO POLÍTICO, LEGITIMIDAD, EFICACIA Y CONFIANZA.

“El apoyo político es la actitud, positiva o negativa, que los ciudadanos tienen hacia las autoridades y el régimen político”<sup>3</sup>, en éste sentido, la participación del ciudadano resulta vital al momento de configurar el concepto ya que es él quien califica a su gobierno. La calificación a la que se hace mención configura el apoyo político y tiene tres componentes básicos: La legitimidad, la eficacia y la confianza.

La legitimidad esta referida a la estimación, por parte del ciudadano, acerca de si las autoridades y el régimen político concuerdan con lo que ellos consideran correcto. Es una actitud moral sobre la validez de aquellos, que lleva a la persona a considerar obligatorias aquellas decisiones que emanan de los órganos estatales. La legitimidad puede manifestarse en diferentes esferas de lo público, así por ejemplo, puede ponerse en duda la legitimidad de un régimen y no así la de un modelo concreto, en otras palabras, el gobierno de un país específico puede ser ilegítimo y no serlo el sistema democrático con el que se lo eligió; es por esa razón que se debe tener especial cuidado

---

con la dirección en que apuntan los signos de falta de legitimidad al momento de emitir juicios que pudieran perjudicar a un régimen o un sistema.

La eficacia, por su parte, es el atributo que los ciudadanos brindan a la autoridad y al régimen en la medida en que éste satisface a sus demandas; se trata de una evaluación de desempeño que dependerá de las expectativas que se tengan en ese momento acerca de lo que se considera las obligaciones y responsabilidades del Estado. En general existirá una relación inversa entre la cuantía de lo que se exige y la eficacia que se atribuye.

Finalmente, la confianza en las autoridades y el régimen será proporcional a la necesidad de vigilancia por parte de los ciudadanos a las actividades del gobierno, es decir que a mayor necesidad de vigilancia, mayor la desconfianza ciudadana sobre si sus derechos e intereses se encuentran resguardados apropiadamente. De forma contraria a lo que ocurre con la eficacia, éste sentimiento está dirigido hacia el funcionamiento de las instituciones más que al resultado que se obtenga

#### 1.2.4 TEORÍAS SOBRE LA CRISIS DEMOCRÁTICA MODERNA

Una vez derrumbados los gobiernos socialistas luego de la caída del muro de Berlín han aparecido varias estructuras teóricas que proclaman la victoria del capitalismo, el liberalismo y la democracia occidental, más allá de lo que pueda opinarse al respecto. Aquellos que defendieron estos modelos no pensaron que algún tiempo después esa misma democracia occidental iba a atravesar una de sus peores crisis, especialmente considerando que hoy no existen ideologías contrapuestas.

La idea de crisis democrática viene asociada a por lo menos un par de situaciones anómalas que tienen que ver, entre otras cosas, con el centralismo estatal y la falta de participación. La democracia está compuesta, en esencia, por la interrelación entre las participaciones de los actores y los reglamentos que rigen esas interrelaciones, todo encaminado a la consecución de decisiones colectivas; el centralismo niega esa participación ya que se sustenta en el fortalecimiento de las élites gobernantes.<sup>4</sup>

No son pocos los estudiosos de la fragilidad democrática y a pesar que, de la misma manera, no son pocas las explicaciones y teorías que han pretendido explicar el fenómeno, en general existen dos que se presentan como las más consistentes: la Teoría del Gobierno Cargado y la de la Crisis de Legitimidad.

##### 1.2.4.1 La teoría del gobierno cargado

Ésta teoría ha sido sustentada por pensadores de la llamada corriente pluralista (Norhaus, King, Brittan, entre otros). Asume que:

Las relaciones de poder están configuradas en términos de fragmentación, es decir que una plural confluencia de actores sociales se distribuye los espacios de poder.

---

Los gobiernos median y deciden entre distintas demandas, lo que hace que los resultados políticos se determinen a través de presiones.

Aumentan las expectativas.

Las diferencias se ven reforzadas por una menor diferencia, producto de la creciente riqueza y la asistencia social gratuita.

En este contexto, los grupos sociales presionan al gobierno y a los dirigentes políticos para que satisfagan sus demandas y ambiciones particulares.

Los políticos tienden a prometer demasiado, a menudo más de lo que pueden cumplir.

El gobierno ejecuta políticas de apaciguamiento.

Se incrementa el número de organismos estatales de grandes proporciones (salud, educación) y por consiguiente, se incrementa también la burocracia.

El gobierno pierde su capacidad de gestionar de manera eficiente.

El Estado crece de manera que asfixia las iniciativas privadas.

En éste punto, el círculo se cierra ya que los actores sociales vuelven a presionar al gobierno para satisfacer intereses mayores. Esto es sólo superable por un Gobierno Decidido.

Todo lo anterior fundamenta la idea de que el actuar de las Instituciones Democráticas resulta disfuncional para una regulación eficiente en los campos social, político y sobre todo económico.<sup>5</sup>

#### 1.2.4.2 La teoría de la crisis de legitimidad del estado

Ésta teoría ha sido sustentada fundamentalmente por Habermans y Offe. Sostiene que:

Se produce una competencia por el poder político (entre partidos generalmente), el Estado por su parte tiene limitado su accionar por la acumulación privada de capital. La economía se organiza a partir de la apropiación privada de los recursos producidos socialmente.

La economía es inestable y su crecimiento se ve interrumpido por la crisis.

El Estado, al mismo tiempo que regula la actividad económica, intenta mantener el orden político.

El Estado se ve obligado a cargar con una parte creciente de los costos de producción y asistencia social.

El Estado se torna más complejo y en la misma medida sus gastos sociales.

Se produce una crisis del Estado de Bienestar al aparecer la recurrente crisis fiscal, colapsar la hacienda pública y elevarse la inflación.

Se presentan dificultades en el gobierno para aplicar políticas coherentes; aparece la crisis de una administración racional.

Decrece la confianza en el sistema político y de manera inversa se incrementan las demandas.

Se crea una crisis de legitimidad y motivación, los conflictos sociales desbordan a las instituciones.

Pueden presentarse intentos autoritarios de control a los conflictos con la consiguiente represión por parte de la fuerzas del orden.

---

En el caso de darse el punto anterior se cierra el círculo vicioso de la crisis, si no podría darse una lenta transformación revolucionaria en el sistema en la medida en que el modelo anterior no es sustentable.

No obstante ambas teorías pueden estar contrapuestas (la primera es adoptada ampliamente por la nueva derecha, mientras la segunda parte de principios marxistas), exhiben ciertos puntos en común:

La disputa por el poder, y posterior logro del mismo, aparece como la facilidad de los sujetos para actuar dentro de la comunidad y las instituciones.

El poder en un Estado democrático depende de la aceptación de su autoridad o de su legitimidad.

La crisis está ligada al poder centralizado más que a la democracia misma.

La actuación del Estado democrático liberal es cada vez menos eficiente y racional.

La capacidad del Estado como portavoz social está deteriorada y por consiguiente su autoridad o legitimidad está desapareciendo irremediabilmente.

No es irracional entonces señalar que el Estado se halla inmerso en un proceso de transferencia de competencias (descentralización) hacia niveles en los que la participación del ciudadano se hace más evidente. Este proceso, que en muchos casos puede parecer forzado, se presenta como la clara opción a la deslegitimación estatal y recobra la trascendencia de las instituciones de la sociedad civil.

### 1.3 CIUDADANÍA Y CIUDADANO

Cuál es la definición que nos da el Diccionario Enciclopédico Ilustrado SOPENA acerca de estos dos términos.<sup>6</sup>

**CIUDADANÍA** f. 1 Calidad y derecho del ciudadano 2 Der. Conjunto de derechos, deberes, garantías y protecciones de naturaleza constitucional, jurídico-pública y jurídico-privada, que las diversas comunidades o sistemas políticos suelen reconocer a algunos de sus miembros. 3 Amér. Conjunto de los ciudadanos de un país.

**CIUDADANO, NA** adj. 1 Natural o vecino de una ciudad. 2 Pertenciente a una ciudad o a los ciudadanos 3 m. El que esta en posesión de los derechos de ciudadanía.

Esta misma es una definición válida de lo que es un ciudadano, pero como se ve, su alcance real está subordinado a la legislación de cada país. Es entonces que no deja de ser importante revisar lo que dicen las constituciones de los estados miembros de la Comunidad Andina acerca del tema.

#### **Constitución Política del Estado de Bolivia.**

##### **Art. 40**

La ciudadanía consiste:

---

En concurrir como elector o elegible a la formación o ejercicio de los poderes públicos.  
En el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por la ley

**Art. 41**

Son ciudadanos los bolivianos, hombres y mujeres, mayores de dieciocho años de edad, cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta.

**Art. 42**

Los derechos de ciudadanía se suspenden:

Por tomar armas o prestar servicios en ejército enemigo en tiempo de guerra  
Por defraudación de caudales públicos o quiebra fraudulenta declarada, previa sentencia ejecutoriada y condenatoria a pena corporal.  
Por aceptar funciones de gobierno extranjero, sin permiso del senado, excepto los cargos y misiones de los organismos internacionales, religiosos, universitarios y culturales en general.

**Art. 220**

Son electores todos los bolivianos mayores de dieciocho años de edad, cualquiera sea su grado de instrucción y ocupación, sin más requisito que su inscripción obligatoria en el Registro Electoral.  
En las elecciones municipales votarán los ciudadanos extranjeros en las condiciones que establezca la ley.

**Art. 221**

Son elegibles los ciudadanos que reúnan los requisitos establecidos por la constitución y la ley.

Constitución Política de Colombia.

**Art. 98**

La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley.

Quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía, podrán solicitar su rehabilitación.

---

Parágrafo. Mientras la ley no decida otra edad, la ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años.

#### **Art. 99**

La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho al sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleve anexa autoridad o jurisdicción.

Constitución Política de la Republica de Ecuador

#### **Art. 12**

Son ciudadanos los ecuatorianos mayores de dieciocho años.

#### **Art. 13**

Los derechos de ciudadanía se suspenden:

Por interdicción judicial, mientras dure ésta, salvo el caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta;

Por sentencia que condene a pena privativa de libertad. Mientras dure ésta, salvo el caso de contravención; Y,

En los demás casos determinados en la ley.

#### **Art. 51**

Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional; de ser consultados en los casos previstos en la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público; y de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la ley.

#### **Art. 52**

El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hubieren cumplido dieciocho años de edad y se hallan en el goce de los derechos políticos.

Los miembros de la Fuerza Publica en servicio activo no harán uso de ese derecho.

#### **Constitución Política del Perú.**

#### **Art. 30**

Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral.

---

**Art. 33**

El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

Por resolución judicial de interdicción.

Por sentencia con pena privativa de la libertad.

Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela.

**Art. 39**

Los venezolanos y venezolanas que no estén sujetos o sujetas a inhabilitación política ni a interdicción civil, y en las condiciones de edad previstas en esta constitución, ejercen la ciudadanía, y en consecuencia, son titulares de derechos y deberes políticos de acuerdo con esta constitución.

**Art. 41**

Sólo los venezolanos y venezolanas por nacimiento y sin otra nacionalidad, podrán ejercer los cargos de Presidente o Presidenta de la República, Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, Presidente o Presidenta y Vicepresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional, magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente o Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Procurador o Procuradora General de la República, Contralor o Contralora General de la República, Fiscal General de la República, Defensor o Defensora del Pueblo, Ministros o Ministras de los despachos relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energía y minas, educación; Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de los Estados y Municipios fronterizos y aquellos contemplados en la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional.

Para ejercer los cargos de diputados o diputadas a la Asamblea Nacional, Ministros o Ministras, Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de Estados y Municipios no fronterizos, los venezolanos y venezolanas por naturalización deben tener domicilio con residencia ininterrumpida en Venezuela no menor de quince años y cumplir los requisitos de aptitud previstos en la ley.

**Art. 42**

Quien pierda o renuncia a la nacionalidad pierde la ciudadanía. El ejercicio de la ciudadanía o de alguno de los derechos políticos sólo puede ser suspendido por sentencia judicial firme en los casos que determine la ley.

**Art. 62**

---

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

#### **Art. 64**

Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

El voto para las elecciones parroquiales, municipales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

Una vez revisados aquellos artículos relativos a la condición de ciudadano de los originarios de cada país<sup>7</sup>, se podría concluir que la ciudadanía se circunscribe a la garantía sobre derechos y deberes políticos, es decir que quien pueda llamarse ciudadano va poco más allá de sus deberes y derechos para ser elector y elegido y para ejercer algún cargo público y según el caso, también el derecho de participar de alguna manera en las decisiones políticas de su nación. (Mas adelante se verán con detenimiento esas formas de participación de la manera en que las garantiza cada Constitución). Sin embargo, el concepto va más allá. Se trata de la condición de miembro pleno de la sociedad en cuanto a los derechos y deberes que contemple el Estado en cuestión y sus leyes y reglamentos.

Por otro lado, los derechos civiles de las personas están garantizados por las Constituciones, pero no necesariamente están vinculados a la idea de ciudadanía. Sólo será ciudadano aquel que por su condición está habilitado para participar de la vida política del país, siempre limitada en la forma en que ésta se haya consensuado o impuesto, y en el caso de los países andinos, atada a la concepción de democracia representativa.

Este sentido de ciudadanía esta basado estrictamente en lo que las constituciones plantean y aun que mucho se ha escrito sobre el tema y su relación con la nueva era tecnológica o la globalización económica,<sup>8</sup> la realidad de nuestros países, no del todo inscrita en los procesos modernos, merece ser estudiada más a fondo antes de lanzar alguna opinión que encamine esta concepción hacia otro nivel o dirección.

#### 1.3.1 LAS DIMENSIONES DE LA CIUDADANÍA

---

El ejercicio de la ciudadanía está representado en tres planos o dimensiones: civil, política y social<sup>9</sup>.

La dimensión Social expresa aquellos derechos del ciudadano a alcanzar ciertos niveles de bienestar y seguridad material. Muchos autores hacen equivalencia de la dimensión social con el concepto de equidad social.

La dimensión Civil está constituida por los derechos que garantizan la libertad individual, es decir, libertad de opinión, de expresión, de pensamiento, de credo, de propiedad, de contrato, de justicia.

Por su parte, la dimensión política se circunscribe al derecho de participar en el ejercicio del poder, ya sea como electos o como autoridad.

Sobre éste punto es propicio señalar que en los últimos quince años la dimensión social ha adquirido una relevancia mayor que la civil o la política, esto debido principalmente al deterioro de las condiciones de vida y a que los procesos de transición democrática, de alguna manera, aseguran las segundas.

#### 1.4 SOCIEDAD CIVIL.

“Un nuevo ideal ha nacido o renacido en las últimas décadas: La Sociedad Civil”<sup>10</sup>

Con esta acertada frase iniciaba Oscar Fernández un documento de gran valor académico que pone en evidencia la dificultad para encontrar una definición clara y adecuada del término. A pesar que hoy quizás tengamos una noción más oscura sobre el contenido significativo de la expresión que en otros tiempos, es recién ahora que estas dos palabras son un estandarte movilizador hacia cambios sociales necesarios.

Comencemos dándole cierto énfasis a la evolución que ha sufrido este concepto a lo largo de los años hasta llegar a aquella acepción gramsciana que a efectos del presente trabajo resulta la más adecuada.

John Locke, en sus Dos Tratados de Gobierno, enuncia su noción de Sociedad Civil. Intellectualmente, se enfrenta a Hobbes y Sir Robert Filmer, grandes defensores del derecho sagrado de la realeza y el absolutismo y sin pensarlo hace un gran aporte a la legitimación de la revolución de 1688 que limita el poder del rey y asegura la independencia del poder judicial..

Afirma de manera categórica que el poder de la monarquía es incompatible con la Sociedad Civil e insiste en la existencia de una correlación Sociedad Civil-legitimidad del poder, es decir: “El poder que no se asienta [...] en la legitimidad que le confiere el consentimiento de la Sociedad Civil, no es poder legítimo: es simple y llanamente despotismo”<sup>11</sup>. Según Locke, el alma de la comunidad política radica en la relación de los términos de esa conexión: el poder tiene la obligación de velar y garantizar los derechos de aquellos individuos que conforman la sociedad civil, al mismo tiempo que lo

---

que distingue al Estado en una sociedad organizada es la existencia de una autoridad legítima.

Con este mismo razonamiento, se aventura a señalar los alcances y los límites del poder y establece también las condiciones de la legítima resistencia al ejercicio de ese poder. Ruth Grant subraya, dentro de su análisis de la obra de Locke: “El pueblo es supremo, pero al mismo tiempo subordinado; y lo mismo puede ser dicho del gobierno. Estas relaciones son la consecuencia de fundar toda obligación política en el consentimiento”.<sup>12</sup>

En Locke aparece una característica predominante de la concepción de Sociedad Civil al referirse a: “una sociedad total dentro de la cual las instituciones no-políticas no están dominadas por las políticas y no asfixian tampoco a los individuos”<sup>13</sup>

Este rasgo en el cual las instituciones políticas se diferencian de aquellas de la Sociedad Civil, pero un marco de convivencia (también con los elementos formantes de la sociedad en su calidad de individuos), se refuerza y adquiere, con el tiempo, una nueva dimensión.

Adam Ferguson, decidido a escribir la historia de la Sociedad Civil, es quien le da una resonancia económica, inspirado principalmente en los cambios que se suscitaban en una economía fuertemente marcada por una incipiente revolución industrial y por las posibilidades que representaba el libre comercio. En efecto, a la representación que había avanzado Locke, surge una nueva en la que los componentes sociales no están unidos ya sólo por el nexo de la solidaridad, sino también por el riesgo de conflictos con terceros. El temor que siente Ferguson por estos conflictos se ve contrastado por la creciente actividad económica y de intercambio que, según él, no debiera estar subordinada de ninguna manera al poder político y militar.

Es así que ve en el intercambio comercial y la industria una forma de pacificación y desarrollo alentada por los intereses particulares de los individuos. En este punto, Ferguson se distancia de Locke que deslindaba toda actividad genéricamente social de la actividad política; en este caso lo que se deslinda de la actividad política pertenece a una esfera socio-económica. Este desplazamiento semántico va a permanecer casi inmutable por poco menos de un siglo.

Al reaparecer la noción de Sociedad Civil en la figura de Hegel, un rasgo normalmente llevado a menos por los estudiosos anteriores va a cobrar inusitada relevancia. De acuerdo con Jean L. Cohen y Andreu Arato,<sup>14</sup> un espacio ha sido creado para la moralidad privada y este espacio no debe convertirse en un asunto de legislación positiva. Ampliando esta idea Hegel se anima por decir que para que el Estado realice su labor de permitir que los individuos alcancen sus intereses particulares y generales es necesario pasar del ámbito institucional de la familia al espacio de la Sociedad Civil adquiriendo de esa forma una inesperada importancia la figura de la Corporación que para el autor es la segunda raíz, “la raíz ética del Estado”, después de la familia.

---

A pesar de que este enunciado pueda resultar excesivo, Hegel piensa que la Corporación, o la institucionalidad corporativa, es la encargada de realizar los intereses privados, principalmente aquellos orientados a la actividad económica; es decir que de alguna manera se recalca la situación de la Sociedad Civil en base a las operaciones privadas de los individuos. En este sentido es el propio Hegel quien mejor ilustra esta situación afirmando que el miembro de la Sociedad Civil forma parte, según sus aptitudes, de la corporación “cuyo fin universal es, por lo tanto, enteramente concreto y no tiene otro ámbito sino aquel de la profesión, el negocio y el interés particular”.<sup>15</sup>

Podría decirse que la óptica hegeliana para el estudio de la Sociedad Civil se circunscribe a la institucionalidad corporativa y a maneras exclusivamente económicas, pero también es cierto que deja cierto espacio para incluir otras organizaciones con fines no necesariamente económicos. Él mismo agrega que la Sociedad Civil aparece organizada en asociaciones, las cuales de ese modo mantienen una “conexión política”. Esta aparente ambigüedad es semillero para posteriores análisis, tanto de Karl Marx, como del mismo Gramsci.

Mientras que Marx maximiza la importancia de aquel componente económico en la noción de Sociedad Civil,<sup>16</sup> el tratadista Antonio Gramsci emprende una revisión de los estudios de Hegel con el fin de realzar el componente extraeconómico del concepto. Introduce, o reintroduce, el componente ético, otorgando un importante papel a la cultura y la educación (que emanan de lo estatal) como contribuyentes a la formación de los individuos.

Por otro lado, diferencia con claridad a la Sociedad Civil de la Sociedad política enunciando incluso aquella conocida ecuación: “Estado = Sociedad Política + Sociedad Civil, vale decir, hegemonía revestida de coerción”,<sup>17</sup> de esta forma incluye a todas las organizaciones llamadas vulgarmente privadas (órganos de prensa, iglesia, universidades, escuelas) en un aparato de hegemonía cultural y política, tal hegemonía ejercida por la clase dominante sobre el grueso de la sociedad.

Así Gramsci eleva el difuso concepto hegeliano a una categoría ciertamente práctica para el análisis; diferenciando, por ejemplo, lo que él llama sociedades de oriente y occidente: En oriente, afirma, el Estado lo es todo y la Sociedad se encuentra debilitada, mientras que en occidente la Sociedad y el Estado se encuentran en una relación justa al punto que evidencia cierta robustez por parte de la Sociedad Civil.

Pero quizás el aporte más interesante, y eventualmente más importante, de la concepción gramsciana es el valor estratégico que brinda, en la arena política, a la Sociedad Civil. Si bien anteriormente la noción venía revestida de alguna consecuencia política práctica, ahora ésta se encuentra en la posición de servir también como un programa político, como un adelanto en la búsqueda de una “revolución occidental”.

Entonces, aquel aparato de hegemonía, funcionaría en dos sentidos: para crear o cimentar cierta ideología y para generar consenso. Es decir que bien sirve de vehículo ideológico portador de “alguna manera de ver el mundo” en el que la Sociedad esta

---

inscrita, como de agente solucionador de conflictos y vigilante de los intereses de los diferentes sectores sociales. Claro que no se debe entender que esta hegemonía está manifestada por la ausencia de conflicto, tanto como por su inserción en un sistema político garantizado por la ausencia de inestabilidades.

#### 1.4.1 QUIÉNES SON Y NO SON SOCIEDAD CIVIL.

Recapitulando brevemente lo expuesto, se torna necesario realzar aquella diferencia entre lo que es Sociedad Civil y Sociedad Política de manera que podamos identificar de forma clara a aquellos actores sociales y políticos. En principio, un concepto clarificador nos lo da el pensador italiano Norberto Bobbio<sup>18</sup> que siguiendo en alguna medida los pasos de Gramsci, acerca del tema dice: “Se entiende por Sociedad Civil la esfera de relaciones sociales que no están reguladas por el Estado, entendido restrictivamente, y casi siempre polémicamente, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo”. Claro que en ésta concepción se encuentran configurados los ámbitos de las necesidades particulares; necesidades que desarrollan los conflictos económicos, sociales o políticos y que aquellos órganos estatales están en la obligación de solucionar.

Además, Bobbio justificaba su concepto negativo de Sociedad Civil aduciendo que uno positivo corría el peligro de convertirse en un “concepto residual de las actividades concernientes al Estado”<sup>19</sup>.

De esta idea podemos deducir que a pesar de que todos provenimos de la Sociedad Civil, en principio, el Estado y sus instituciones, no son Sociedad Civil, así como tampoco lo son las Fuerzas Armadas ni sus miembros activos. En esta aproximación podemos identificar ya la Sociedad política y sus actores; entonces aquel otro componente del Estado como ilustraba Gramsci, se formaría de todas las instituciones, y acaso también los individuos, que escapan a esta esfera y que se manifiestan en la “cosa pública”.

La gama de instituciones que podrían inscribirse dentro del concepto de Bobbio es infinita, va desde la iglesia o cualquier organización de barrio, hasta una cámara empresarial o una Organización No Gubernamental, luego debemos sumarle manifestaciones que no necesariamente revisten ese grado de organización y finalmente, a los “ciudadanos de a pie”. De esta manera, pensar en la Sociedad Civil como una unidad no es nada fácil, se trata más bien de una suerte de superestructura formada por conjuntos diversos y heterogéneos por lo que debe admitirse que esta idea debe resultar en extremo difícil.

Ahondando sobre el tema, una diferenciación parece hacerse evidente en la práctica y está incluida en los alcances y las aspiraciones de las organizaciones. La Sociedad Política, si bien la vimos comprendida por el Estado y las fuerzas del orden, está también integrada por los partidos y movimientos políticos. La diferencia radica en que las pretensiones de estos frente al sistema político son distintas; mientras que las organizaciones de la Sociedad Civil promueven y defienden una causa o varias, los

---

partidos y movimientos políticos generalizan estas causas en alternativas políticas y sus aspiraciones están encaminadas a una efectiva participación estatal.<sup>20</sup>

## 1.5 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A pesar de que el término de participación ciudadana no es nuevo, es recién ahora que cobra una importancia especial en el manejo de las relaciones Gobierno-Población, sin embargo precisar el concepto no es fácil y en todo caso, tiende a generalizarse en demasía. En una primera aproximación podría definirse como “la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”<sup>21</sup>. En realidad éste concepto abarca una gran cantidad de formas de participación en cuanto a su origen, a los medios que usan, a los organismos que se incluyen, a los fines y a otras especificaciones, tantas que podrían poner en duda la eficacia del concepto. A pesar de ésta dificultad, la noción de participación ciudadana viene acompañada, en la actualidad, con una carga valorativa de magnitud de tal manera que su bondad no es cuestionada y más bien los esfuerzos se encaminan no tanto a definirla como a impulsarla.

El problema se complica una vez que se asume que la participación ciudadana comprende dos términos que carecen de un significado único: Estado y Sociedad Civil. El concepto de participación ciudadana engloba una cantidad enorme de actividades relacionadas con la esfera pública, desde la participación política formal hasta la acción de grupos de presión y de acción directa. En éste sentido resulta más fácil, una vez más, referirnos negativamente a aquellas actividades que escapan del ámbito institucional gubernamental con lo que el término se acercaría más a los llamados nuevos movimientos sociales.

Sin embargo no podemos dejar de notar que la idea de participación ciudadana está íntimamente ligada a la de participación política ya que significa una intervención directa en asuntos públicos “sin estar relacionada con la participación mediada por los partidos políticos ni con el ejercicio del derecho al voto”,<sup>22</sup> es decir que quien participa no tiene que convertirse en funcionario público, su accionar es derecho y deber desde su posición de ciudadano, más allá de la simple votación.

La participación tiene un valor intrínseco que la condiciona como fin y como medio, como ideal democrático y como forma de alcanzar un objetivo, como agente motivador de decisiones importantes y ente socializador.

### 1.5.1 OBJETIVOS POLÍTICOS

Políticamente la participación se encuentra cercana al régimen en cuanto éste constituye la voluntad política; en la práctica, la participación supone un mero complemento al régimen democrático representativo. Hoy se plantea la existencia de una crisis del sistema representativo, vulnerado en las bases de su funcionamiento. Se habla de una transformación social que modifica las bases de la organización de intereses y de una creciente dificultad para participar dada la modernización del Estado y la complejidad de temas a tratarse, mas la necesidad de especialización del conocimiento. El objetivo es

---

sencillo, se trata del logro de espacios en los que la democracia representativa no se refiera exclusivamente a la participación institucional, de darse esta situación, el poder establecido sería sobredimensionado y las posibilidades de control sobre las decisiones emanadas del gobierno serían excesivamente limitadas<sup>23</sup>.

### 1.5.2 OBJETIVOS ADMINISTRATIVOS

La gestión pública parece ser el terreno de la participación ciudadana, entendida ésta como forma de mejorar su funcionamiento<sup>24</sup>.

Los problemas administrativos son paradójicamente contradictorios en su concepción; por un lado se acusa a la administración pública de enfocarse netamente en el aspecto racional formal y dejar de lado la racionalidad material de los asuntos que debe resolver, esto es ineficiencia en su funcionamiento; se reclama entonces por formas de decisión más directas y más orientadas hacia los objetivos dejando de lado rutinas y formalismos burocráticos. Por otro lado, otros problemas se ven como causas de una orientación material no deseada, es decir: corrupción, en este caso se reclama por la forma en como la administración se decanta hacia intereses particulares, ya sean de personas o de grupos.

### 1.5.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La participación ciudadana se corresponde con intereses privados (incluso si estos tienen un carácter colectivo), pero reconoce intereses públicos y políticos ante los que apela. Lo que pide es justamente la consideración pública de su interés privado, luego éste no se convierte necesariamente en público, sino que hace pública la consideración. La participación no altera la representación política puesto que supone su existencia, la democratización es un proceso político que utiliza medios políticos en tanto se considere al régimen como medio para efectivizar la soberanía, lo correcto sería activar la participación política del ciudadano en la formación de un interés general, en otras palabras, participación en lo que se considera Poder Estatal.

Desde ésta perspectiva se puede considerar a la participación ciudadana como propia de la sociedad civil y correspondiente con el interés particular, puede encontrarse en contradicción con la participación meramente política, sin embargo, existen muchos puntos en los que aspectos que se señalan como actividad ciudadana son cuestiones de participación política, con lo que ambos conceptos no quedan claramente diferenciados. Para ejemplificar esto, tomemos procesos como el referéndum, las propuestas de descentralización estatal, las audiencias públicas u otras formas de participación, incluso las reformas políticas del Estado. Éstas iniciativas no plantean consideraciones de tipo privado y sin embargo regulan y controlan el poder del Estado desde iniciativas ciudadanas.

Con esas consideraciones no falta sino reconocer que ambos términos están ligados y en adelante se usarán indistintamente.

---

#### 1.5.4 FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana se manifiesta de infinitas formas, sin embargo podemos encontrar en ella tres tipos generales desde el punto de vista de los objetivos que persigue, éstas son: participación-reivindicación, participación-control y participación-gestión.

participación-reivindicación. Son todos los movimientos ciudadanos de reivindicación de derechos, estando protegidos por convenciones de derechos humanos y las constituciones políticas de los Estados.

Participación-control. Se da cuando asociaciones de ciudadanos, sean estos contribuyentes, vecinos, consumidores, etc. demandan un mejor control del gasto público de parte de la administración. Éste control se expresa jurídicamente a través de leyes de petición, denuncia, información, defensa del consumidor, referendos o audiencias públicas.

Participación-gestión. Normalmente, la participación gestión ocurre en medio de crisis en el Estado de Bienestar y llega a suplantarla en la administración de bienes públicos por parte de asociaciones de voluntarios. Se trata de una administración sustitutoria y en algunos casos 'sumergida'.

La totalidad de las formas de participación pueden manifestarse a nivel comunal, municipal y nacional y pretenden:

Presencia ciudadana en los diferentes niveles de decisión.

Generación de mecanismos de control social.

Fortalecimiento de la democracia participativa.

Descentralización administrativa y fortalecimiento de los municipios.

Equidad y justicia social.

Respeto a la diversidad organizativa y social.

Otra modalidad de dividir la participación ciudadana es en: formas pasivas y formas activas.

Las formas pasivas tienen que ver con la información emanada de los funcionarios públicos, los cuales difunden los problemas y los planes a los ciudadanos y esperan de éstos una respuesta favorable. Se suele recurrir a formas pasivas para encontrar apoyo a iniciativas gubernamentales o proyectos regionales. Los funcionarios animan a los medios de comunicación para que difundan la información que consideran necesaria en cualquier formato.

También las encuestas sirven como forma pasiva de participación al ser fuente para decisiones y juicios de tipo político y administrativo.

Por su parte, toda actividad en la que el ciudadano actúa directamente en la organización, en la administración o la toma de decisiones puede ser considerada una

---

forma activa de participación. Dicha participación puede ser ejercida de manera individual o colectiva a través de los mecanismos que estipulen las leyes de cada país.

Algunas de las maneras más importantes están expresadas en las constituciones de la mayoría de los países andinos.

#### 1.5.4.1 El Referéndum.

A través de éste medio los ciudadanos tienen la oportunidad de hacer conocer a quienes ellos mismos han elegido sus puntos de vista respecto a determinadas cuestiones. Por el Referéndum los miembros de una comunidad participan de forma directa en el régimen político, interviniendo en la sanción de leyes, ordenanzas municipales y decidiendo sobre asuntos que le conciernen de forma directa.

#### 1.5.4.2 El Plebiscito.

Se trata de una consulta directa al pueblo acerca de algún tema fundamental que incida en el interés general de la Nación. Al igual que el anterior se requiere de un número especificado de firmas.

#### 1.5.4.3 La iniciativa ciudadana en la elaboración de leyes.

También llamada iniciativa popular, es un mecanismo legislativo que permite al ciudadano introducir cambios o innovaciones en la legislación con o sin consentimiento de los órganos competentes para ello. La mayoría de las constituciones que autorizan este medio, requieren la presentación de un número específico de firmas.

#### 1.5.4.4 Revocación del mandato.

Es la iniciativa popular destinada a remover a funcionarios públicos antes de cumplido su mandato.

### 1.5.5 LOS NIVELES DE LA PARTICIPACIÓN

Para el caso en que la participación se haga necesaria en temas específicos, las intensidades de ésta se concretan en cuatro niveles: La socialización de la información, la consulta, la toma de decisiones conjunta y la implementación y control sobre decisiones tomadas por parte de los actores implicados<sup>25</sup>.

En cuanto a la Socialización de la Información, tanto el gobierno como los medios de comunicación son responsables por su ocurrencia; se trata de divulgar la información concerniente al proceso que convoca la participación, no sin antes haberla 'traducido' a los diferentes modelos mentales del país o la región, especialmente éste punto es de vital importancia al momento de consolidar una participación ciudadana responsable, si la gente no entiende a cabalidad lo que se quiere transmitir, no podrá motivarse lo

---

suficiente; si quien transmite la información no la sabe transmitir de manera adecuada, toda retroalimentación estará sesgada.

La Consulta se refiere a un intercambio de opiniones particulares dirigido a una toma colectiva de decisiones; se buscan conclusiones que integren la riqueza de la diversidad de puntos de vista. En sí no se trata de una toma de decisiones ya que los resultados que ofrezca no la condicionan realmente; muchos enfoques pueden ser rechazados o no ser incorporados en el resultado final, es decir que quien toma finalmente la decisión no se encuentra obligado a sujetarse estrictamente a los resultados de la consulta.

Para que la consulta ofrezca óptimos resultados, es importante no perder de vista a los implicados y a sus representantes, por lo que es necesario que cuenten con una capacidad de análisis relativamente elevada y racional, es por ésta razón que la socialización de la información resulta tan importante, en especial en aquellos casos en que los grupos consultados pertenecen a etnias diversas con idiomas y esquemas mentales muy diferentes<sup>26</sup>.

La toma de decisiones conjunta representa una forma de participación principalmente en el ámbito político, donde dependerá en gran medida de la capacidad de negociación de cada una de las partes por lo que un actor que se encuentre en una situación ventajosa respecto de otro determinará en mayor medida el producto final. Ésta situación, a primera vista injusta para aquella parte más débil, puede ser subsanada desde la elección misma de los representantes y la organización comunitaria.

La principal ventaja de la toma de decisiones conjunta es que puede involucrar de mejor manera a todos los afectados en la medida en que figuran como propietarios-responsables de los resultados que se obtengan.

El fin ideal de la participación se concreta con la implementación y control sobre decisiones tomadas por parte de los actores implicados, fase en la que el ciudadano es parte integral, no sólo del proceso de decisión, sino también del proyecto o la tarea que nace de esa decisión. Sobre éste punto cabe hacerse la pregunta de si realmente la sociedad civil esta capacitada para llevar a cabo la tarea, manteniendo al mismo tiempo su independencia y si los organismos del gobierno serán capaces de regular correctamente el proceso.

#### 1.5.6 OBSTÁCULOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Muchos son los obstáculos que se presentan ante la participación ciudadana, pero talvez los más importantes nacen de las relaciones entre los implicados, relaciones empañadas muchas veces históricamente en nuestras naciones.

El hecho de que los gobiernos e incluso los organismos de la misma sociedad civil no reconozcan ni respeten los espacios naturales de participación de algunos grupos importantes es un primer escollo, siendo éste problema recurrente para el caso de comunidades indígenas originarias de los países.

---

En otro sentido también resultan un problema las relaciones de poder que se crean entre los participantes y los organismos estatales que generalmente son quienes delimitan los espacios de participación (por sí misma ésta ya es una barrera) generando una suerte de veto, por parte de ambos implicados, hacia las opiniones o decisiones de la otra parte. En determinados casos, los espacios son deliberadamente restringidos.

La tendencia a la manipulación por parte de grupos de poder para con los resultados de la consulta, constituyéndose en uno de los obstáculos más complejos y difíciles de resolver, pero aún más dramático resulta el caso en que quien manipula no es otro que el representante de la sociedad civil.

Todo lo anterior resulta irremediablemente en un problema de credibilidad y confianza en el gobierno poniéndose en duda si existe “ese sentimiento social de legitimidad y representatividad”<sup>27</sup> con el consiguiente ‘vacío de autoridad’ gubernamental. La complejidad de las relaciones no termina allí; ya no está en duda sólo la legitimidad de los organismos del Estado, sino también lo están las intenciones: ¿qué fin se persigue? y la información desde su aspecto formal hasta su contenido.

#### 1.5.7 PROS Y CONTRAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana representa una serie de ventajas y desventajas, en general las desventajas son de orden económico y se las puede enumerar de la siguiente manera:

La ejecución y preparación de los planes del gobierno se pueden retrasar debido a la exigencia ciudadana para la realización de estudios adicionales (de impacto ambiental y social por ejemplo).

Los ciudadanos no siempre cuentan con la capacidad técnica para evaluar los planes y programas del gobierno, toda vez que el intento de explicarlos puede originar retrasos. Se pueden incrementar sensiblemente los gastos gubernamentales en los campos de información a la ciudadanía y, dado el caso, en la aplicación del referéndum.

Existe la posibilidad de que los implicados tengan un punto de vista excesivamente localista con lo que se generaría un conflicto “entre lo que es mejor para una comunidad determinada y lo que es mejor para un área geográfica más amplia”<sup>28</sup>.

Aquellos que participan pueden no ser representativos del total de la población.

A pesar de la existencia de estos ‘costos’ adicionales a la planificación y ejecución de programas de gobierno en el caso de optar por una vía participativa de acción, son más los beneficios que se obtienen. Al estudiar dichos beneficios se utilizarán dos diferentes puntos de vista: desde la óptica del gobierno nacional y local y desde la óptica de la sociedad civil.

Para la Sociedad Civil.

---

Todo programa de gobierno afecta la vida de los ciudadanos y las instituciones competentes, así como los mecanismos existentes no siempre son capaces de identificar sus problemas.

Desarrolla una capacidad de participación responsable.

Los ciudadanos pueden hacer significativos aportes dado su conocimiento detallado sobre las necesidades y condiciones locales.

Desarrolla habilidades en los ciudadanos para la administración pública.

Contribuye además a la “despolarización política de la sociedad”<sup>29</sup> al establecer metas comunes.

Para el Gobierno.

Facilita la ejecución de los planes y programas desde el momento en que las decisiones se han tomado de manera conjunta, es decir que el hecho de compartir la responsabilidad por los resultados que se obtengan predispone a la población a colaborar de forma más efectiva en el proceso.

La participación por si misma constituye un valor democrático que permite al ciudadano exigir una mejor metodología de trabajo.

Contribuye a incrementar la transparencia en el manejo de recursos.

Incrementa la confianza en el sistema político.

Combate la apatía política ciudadana.

Legitima los actos gubernamentales.

## 1.6 INTEGRACIÓN

La Comunidad Andina, al igual que el MERCOSUR o el NAFTA entre otros, forma parte de un relativamente reciente fenómeno que es llamado Integración Económica propio de la segunda mitad del siglo XX. En palabras del Dr. Félix Peña, éste fenómeno se trataría de:<sup>30</sup>

La alianza o asociación de integración, voluntaria e institucionalizada, entre naciones soberanas que deciden compartir con vocación de permanencia mercados y recursos, con objetivos y reglas de juego comunes, consistentes con sus compromisos internacionales, creando así un entorno favorable para competir y negociar en el mundo, sin perjuicio de preservar cada socio un determinado grado de libertad para el ejercicio discrecional de sus políticas internas y externas.

En primer término la alianza parte del interés propio de cada nación que decide entablar aquella asociación de integración. La idea no intenta necesariamente sobrepasar a los Estados-Nación originales, sino que busca insertarse en un ámbito multinacional y regional y potenciar de esa manera la identidad de cada país, es decir que el objetivo no es crear una nueva unidad autónoma de poder; no se trata de una cesión total de soberanía, “es más bien la noción de un ejercicio compartido y parcial de las respectivas soberanías nacionales”.<sup>31</sup>

---

Los objetivos que persigue el proceso son siempre objetivos estratégicos de largo plazo dada la vocación de permanencia del acuerdo. Ésta vocación resuelve históricamente una visión no coyuntural de la integración, es decir que no se vislumbran los procesos como meros instrumentos de solución a problemas circunstanciales. En éste sentido, tiene una raíz política y cultural a pesar que su expresión sea normalmente económica. Isaac Cohen aporta un concepto de Integración que ciertamente va más allá del plano comercial; la integración –dice- es “el proceso mediante el cual dos o más gobiernos adoptan, con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar su interdependencia y obtener así beneficios mutuos”<sup>32</sup>, la definición no sólo intuye la eliminación de barreras comerciales, sino que además comprende el libre movimiento de factores tales como el capital y el trabajo, es decir el libre movimiento de dinero y personas.

De la vocación de permanencia también se explica que las alianzas sean institucionalizadas, en otras palabras, que posean reglas de juego comunes que condicionan el accionar de los asociados. Las reglas reflejan los intereses nacionales y se sustentan en ellos; se sitúan en un punto consensuado en el que existe un equilibrio entre lo que cada país entiende como mejor para él; lo que sostiene el vínculo es la conciencia de que la nación recibe más dentro que fuera del proceso.

Los Estados que deciden asociarse no lo comparten todo, ya que el plano de las políticas nacionales internas y externas se mantiene resguardado por la soberanía nacional. Sin embargo, el margen que se reservan variará según el ‘alcance’ del acuerdo, estableciéndose de ésta manera una serie de niveles de integración.

### 1.6.1 LOS NIVELES DE LA INTEGRACIÓN.

En función del alcance que se quiera dar a un acuerdo es que se diferencian una serie de esquemas de integración que van acrecentando los compromisos y obligaciones de una nación para con el proceso, Se podría decir que cada uno de éstos ‘niveles’ estará de acuerdo al grado de soberanía que cada país está dispuesto a ceder a favor del ideal integracionista y los objetivos regionales que se hayan impuesto.

#### 1.6.1.1 La Zona de Libre Comercio.

La Zona de Libre Comercio es un esquema de integración que se caracteriza por “la eliminación de gravámenes arancelarios y restricciones de todo orden al intercambio comercial de mercancías entre los países ,miembros”.<sup>33</sup> Esto significa que dos o más países deciden suprimir toda traba aduanera entre ellos, pero en éste caso, manteniendo sus propios aranceles para con terceras naciones; para esto, cada Estado se reserva el derecho de proteger su mercado de productos provenientes de países ajenos al bloque creado como mejor le parezca y no necesariamente cambiando su política comercial.

El esquema no debe limitarse a la simple reducción de restricciones, necesita para su buen funcionamiento de mecanismos complementarios que permitan a los productores competir en igualdad de condiciones. Algunos de éstos mecanismos son las normas de

---

origen, las normas antidumping y antisubsidios, las normas de salvaguardia, la armonización de incentivos a las exportaciones, entre otros.

La gran mayoría de las Zonas de Libre Comercio tienen una estructura y componentes similares y pueden o no abarcar la totalidad del universo arancelario, en caso de que se excluyan determinados productos, se utilizan listas de excepciones.

La Zona puede concretarse de manera inmediata o gradual según cómo se la haya negociado pudiendo además otorgarse tratamientos preferenciales a países normalmente considerados como de menor desarrollo económico relativo respecto del grupo.

Algunos pensadores se animan a decir que son conformaciones poco estables que tienden, por fuerza, a “convertirse en Uniones Aduaneras o a desaparecer”.<sup>34</sup> En todo caso al igual que toda institución de derecho público internacional se formaliza mediante tratados y protocolos que especifican y definen los derechos y obligaciones de las partes. A pesar de que en éstos predominan temas aduaneros y comerciales, se extienden a terrenos de interés común, como pueden ser los aspectos monetarios, macroeconómicos, civiles, de servicios, etc.

#### 1.6.1.2 La Unión Aduanera.

La Unión Aduanera es un nivel de integración más elevado y por consiguiente implica un grado mayor de compromiso. Se diferencia de la Zona de Libre Comercio en que los países miembros optan por la adopción de un Arancel Externo Común, esto es, la adopción de una política comercial común para con terceros países expresada en tarifas de importación.

El GATT (ahora OMC), define a la unión aduanera como:<sup>35</sup>

La sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera:

Que los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios y}

Que cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella, derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos

La concreción de tal sistema de integración presenta una serie de dificultades; es necesario adoptar un sistema de armonización de medidas para-arancelarias tales como las normas técnicas y sanitarias. Por otro lado, la heterogeneidad de sistemas monetarios, cambiarios, fiscales y de transporte plantean insalvables obstáculos cuya solución lleva irremediamente al proceso de integración hacia la constitución de una

---

unión económica. “La unión aduanera ‘simple y llana’ difícilmente puede darse en la realidad y permanecer, históricamente no ha ocurrido nunca”.<sup>36</sup>

#### 1.6.1.3 Mercado Común.

El Mercado Común es un esquema sensiblemente más complejo que la Unión Aduanera puesto que no se limita al libre intercambio de productos, sino que incluye el tránsito irrestricto de los factores de producción y servicios. De forma simple, un Mercado Común es una Unión Aduanera a la que se adiciona el libre movimiento de trabajadores y capital por lo que representa la evolución lógica de ésta.

Requiere asimismo de una mayor complejidad en cuanto a su administración y a la resolución de problemas tales como los que se presentan en situaciones de desempleo y migración masiva. El hecho de constituirse en un vehículo para el movimiento de fuerza laboral exige que ésta se maneje en el ámbito del trato nacional lo que demanda legislaciones laborales y sociales especiales y normalmente difíciles de consensuar.

En términos generales, se refiere a libertades en cuatro campos: mercancías, capitales, trabajadores y servicios. Esto significa que para su completa realización deberán implementarse medidas como la abolición de las fronteras físicas, técnicas y fiscales; el derecho de establecimiento; el libre reconocimiento de diplomas y la apertura de los empleos públicos; la armonización de medidas y normas relativas a los servicios y al capital, etc.

Sin embargo en la práctica no es tan fácil de delimitar, razón por la cual talvez el único ejemplo sea el de la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea), toda vez que los demás intentos se han quedado a medio camino, como el de la Comunidad Andina y el MERCOSUR donde la movilidad de factores ha sido suspendida argumentándose la necesidad de un periodo de ‘transición’.

#### 1.6.1.4 La Unión Económica.

El concepto de Unión Económica queda un poco difuso a pesar de los intentos por clarificarlo; en principio se supone que existen en cada uno de los países miembros de un proceso de integración una serie de políticas nacionales económicas (fiscal, monetaria, cambiaria, comercial, financiera, etc.) que necesitan armonizarse para que el acuerdo funcione correctamente, sin embargo, el grado en el que ésto ocurra diferirá según el caso. Se trata entonces de un grado específico de armonización de políticas económicas que pueda considerarse ‘alto’.

Pos supuesto que la conformación de una Unión Económica requiere de la generación de instrumentos jurídico-políticos que orienten la marcha del proceso. Es decir, la creación de organismos con facultades normativas y competencias propias,<sup>37</sup> con poder de decisión que no se restrinja a la esfera netamente administrativa, sino que abarque el ámbito de lo ejecutivo.

---

Ésta fase trasciende lo económico y se interna en lo político, por lo que se puede afirmar que una vez vigentes la Unión Aduanera y el Mercado Común y armonizadas las políticas económicas y sociales, sólo resta la Integración Total en forma de “unificación política confederativa o unitaria”<sup>38</sup>.

### 1.6.2 LA INSTITUCIONALIDAD DE LA INTEGRACIÓN, SUPRANACIONALIDAD Y SOBERANÍA.

El tema de la institucionalidad de los procesos de integración ha sido siempre polémico y ha resultado muchas veces en acaloradas discusiones a nivel diplomático e interminables negociaciones que no siempre han llegado a buen puerto; la razón para todo aquello es que inevitablemente la idea de institucionalidad está vinculada directamente con la de Supranacionalidad y la de soberanía. La supranacionalidad de la integración implica siempre sesión de soberanía al implicar una serie de normas que se situarán en un nivel superior a las nacionales, por lo que se esperaría siempre la existencia de un ‘bando’ renuente a aceptar ésta situación, posiblemente influenciados por corrientes nacionalistas. Muchos de los comentarios que se presentan a continuación fueron escritos en 1973 y estuvieron enfocados principalmente al proceso del ALALC (Área Latinoamericana de Libre Comercio), sin embargo siguen totalmente vigentes y han sido útiles por ejemplo al momento de consolidar la institucionalidad del MERCOSUR.

### 1.6.3 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y MARCO JURÍDICO.

Muchos especialistas en derecho comunitario y derecho internacional coinciden en afirmar que uno de los aspectos esenciales para el logro eficaz de los procesos multinacionales es el apoyo que brinda un marco jurídico e institucional adecuado. Es decir que un sistema de integración puede concebirse solamente si su sistema institucional, o sea todos los órganos que -encargados de los aspectos políticos, administrativos y técnicos- llevan adelante el proceso, se encuentran sujetos a un marco jurídico que conecte su accionar con los objetivos planteados.

De poco valdría que se crearan órganos comunes de carácter supranacional, que contaran con poder de ejecución, pero además con un verdadero poder normativo capaces de imponer decisiones a los países miembros (tendencia en boga en América Latina) si ésta concesión de soberanía “no fuera acompañada por un conjunto de definiciones positivas y precisas relativas al derecho comunitario”<sup>39</sup> que den a éste cierta categoría que lo coloque incluso por encima de las constituciones de los países. La tesis expresada anteriormente podría ser calificada como maximalista. Resumiendo, se trata de la constitución de órganos fuertes de carácter supranacional que no están (o no pueden estar) sujetos a la acción de los congresos nacionales.

En el extremo contrario, un conjunto de órganos que descansan sobre un marco jurídico que mantenga el principio de la intangibilidad de la norma nacional -excepto por aquellas que emanen de políticas de armonización y bajo consentimiento y voluntad de la unanimidad de los Estados miembros- poco pueden realizar; éstos tienen ahora una

---

naturaleza intergubernamental sin poderes supranacionales y están en una posición de sumisión respecto al poder unilateral del veto. Éste 'vacío' legal puede ser consecuencia de la falta de normas sobre facultades supranacionales; por supuesto que si se hubiera decidido asignar éstas competencias, el camino es el de la adopción de disposiciones expresas que asegurarían la incorporación inmediata del derecho comunitario al ordenamiento jurídico interno.

En el caso de la Comunidad Andina, su estructura institucional se ajusta más con el primer modelo, sin embargo la jerarquía de las normas no condice con la autonomía que tienen o deberían tener los órganos. De esta manera, las decisiones de la Comisión (órgano político) no tienen validez legal propia<sup>40</sup> toda vez que para su aplicación, es necesario ejecutar ciertos actos administrativos de dominio nacional e incluso a veces se requieren trámites parlamentarios. Por su parte la Secretaría General (órgano político administrativo), a pesar de su poder de iniciativa no es capaz de imponer sus decisiones y proposiciones, estando siempre sujetas a la voluntad de los gobiernos.

Todo proceso de Integración involucra un cierto nivel de evolución según como se vaya desarrollando; las normas legales en cualquier caso deben estar concebidas de forma que puedan ir evolucionando también con el proceso y sin crear distorsiones que pudieran opacar los objetivos finales con el fin de poder adaptarse a las diferentes coyunturas y etapas. Para tal tarea son necesarios dos elementos: el primero institucional, que expresa que el interés general debe tener alguna forma de expresión independiente; esto implica la existencia de un órgano comunitario autónomo y con las atribuciones necesarias para impulsar el sistema; el otro elemento, de naturaleza jurídica, radica en la necesidad del reconocimiento por parte de los Estados de que la normativa comunitaria no puede prescindir de modificaciones compatibles con el grado de profundidad del proceso.

#### 1.6.4 EL APOYO POLÍTICO.

El éxito mismo de cualquier proceso de integración se encuentra en el apoyo político que reciba de los gobiernos de cada país miembro. Si tomamos en cuenta que el órgano más importante de ese proceso es aquel que finalmente lo dirigirá y le de los lineamientos básicos para su accionar, no podemos dejar de pensar en una instancia que integra a representantes del más alto nivel político nacional. Hasta que los Estados y la idea de integración evolucionen al nivel en que las instituciones consagren de forma plena el principio de supranacionalidad de manera que tengan la facultad de imponer sus decisiones, las políticas de integración serán dictadas por los gobiernos, en uso de sus soberanías.

Existe entonces, casi invariablemente aquella instancia política del más alto nivel, que normalmente está compuesta por Ministros o Secretarios de Estado, encargada en principio de negociar los términos de la integración y luego de encaminarla. Éste órgano dará el carácter intergubernamental necesario que en diferente medida tienen todas las instituciones internacionales.

---

Al mismo tiempo éste cuerpo político reviste en sí mismo el apoyo imprescindible y legitima el proceso. En el caso de la Comunidad Andina, antes de la existencia del Consejo Presidencial Andino, la Comisión practicaba (y practica) reuniones de Cancilleres a veces de carácter extraordinario y según el caso, sin que necesariamente estén encuadradas en el ámbito institucional. La Comisión de hecho, está formada por funcionarios de alto nivel entre los que es habitual encontrar algunos con rango ministerial. Ahora las reuniones de Jefes de Gobierno son periódicas y han servido ampliamente para trazar el camino de la Integración Andina.

#### 1.6.5 EL ÓRGANO COMUNITARIO.

A pesar que el órgano decisorio de todo sistema de integración tiene carácter intergubernamental, se ha constituido otro órgano propio del proceso e independiente en mayor o menor medida. En el caso de la Comunidad Andina se cuenta ahora con una Secretaría General y es común encontrar organizaciones de éste tipo en casi todos los sistemas multinacionales.

Por sí misma, la Secretaría no tiene en sus manos el éxito del proceso ya que su propia existencia obedece a los preceptos de su creación, sin embargo, la buena conducción de una Comunidad de Naciones necesita de un cuerpo independiente y propio que se desarrolle dentro de un marco jurídico preciso y adecuado y que cuente con cierto nivel de independencia. Éste nivel de independencia ha sido el blanco de los más profundos debates acerca de institucionalidad internacional en especial en lo que concierne al poder de iniciativa del jefe de la secretaría, lo que ha obligado a revisar el aspecto de su función política específica.

Se puede establecer una diferencia clara entre dos concepto referidos a este tema, o más bien dos posiciones, la de las Secretarías fuertes y la de las débiles. En esencia la distinción radica en el derecho que tenga la Secretaría para realizar estudios y propuestas políticas. Cuando se le concede tal derecho, ésta asume una posición de “poder potencial y de responsabilidad pese al hecho de que sólo los gobiernos soberanos pueden decidir la política que haya de llevarse a cabo”.<sup>41</sup> En éste mismo sentido, puede resultar importante en una negociación internacional la posibilidad de que la Secretaría, presente propuestas que luego generen mayorías, es decir que sin tales propuestas la negociación corre el riesgo de ser dominada por las grandes potencias.

En el otro extremo, una Secretaría débil tiene un papel muy reducido limitándose a recoger información y ejecutar funciones estrictamente secretariales. Ésta última postura resulta menos dinámica y más subordinada –a pesar del hecho de que en ambos casos la Secretaría se subordina al mandato político de los gobiernos, la diferencia radica también en el nivel de subordinación- que la primera.

#### 1.6.6 POLÍTICAS DE ESTADO EN LA INTEGRACIÓN

En principio vale hacer notar que la actividad de un Estado en un ámbito nacional es una cosa muy distinta que su intervención en un Sistema de Integración. La Integración es

---

un asunto entre Estados resultado de una concertación voluntaria. Éstos negocian los tratados y los suscriben y una vez ratificados y promulgados comprometen el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en ellos independientemente de si, internamente, los Estados están atravesando por cambios políticos.

En una etapa inicial, es decir, la etapa preparatoria, los Estados son los únicos actores en el proceso que comienza. Los sectores sociales actúan por la vía de la consulta o de la presión a menos que se opte por mecanismos tales como el referéndum; esto último ha ocurrido en Dinamarca y Francia en ocasión de la firma del Tratado de Maastrich, pero no suele ser común. Son los gobiernos los encargados de poner en marcha la maquinaria integracionista y son ellos también quienes deben conducirlos mediante sus textos fundacionales.

Las primeras decisiones que se tomen tienen, por fuerza, carácter gubernamental; esto hasta que el proceso haya alcanzado cierto grado de desarrollo y sus instituciones hayan adoptado ellas mismas el poder jurisdiccional para hacerse cargo de los intereses comunitarios que hasta ese momento está en la soberanía de los pueblos, proceso que normalmente consume no sólo una gran cantidad de esfuerzo, sino también de tiempo. Por otro lado, una vez que se aplique el principio de supranacionalidad, éste estará seguramente (al menos en una primera etapa) restringido a ciertos campos o actividades específicas, dejándose los aspectos que se consideren más importantes al órgano intergubernamental de mayor nivel a través del llamado principio de subsidiariedad que resguarda los dominios exclusivos para la acción de los Gobiernos.

La responsabilidad por la participación de cada país en el sistema de integración recae íntegramente en el Estado y debe ser asumida mediante pronunciamiento de las instituciones nacionales. Según sea el caso, la integración puede requerir de un modelo económico y político común e incluso de una visión compartida acerca de temas como desarrollo y organización. Para la realización de este tipo de objetivos es indispensable el establecimiento de metas y situaciones comunes, no siendo posible que un país con una forma de gobierno centralizada forme parte de un proceso de corte liberal. En ese sentido la integración latinoamericana constituye un ejemplo, al haberse sustentado en una idea impulsora basada en el establecimiento de un mercado común Latinoamericano.

Todo lo expuesto evidencia la importancia que tiene la participación de los Estados y en especial de sus gobiernos en la primera fase de un proceso de integración, enfáticamente en los casos de integración entre Naciones en desarrollo cuyas características generan situaciones más heterogéneas que en los casos en que la integración se da entre Naciones avanzadas.

---

## 2.1 DEMOCRACIAS NO CONSOLIDADAS Y CRISIS DE LEGITIMIDAD EN LOS PAÍSES ANDINOS.

A la luz de los acontecimientos recientes<sup>42</sup> es justificable que se hable de democracias que pese a haber alcanzado algún grado de estabilidad no pueden considerarse como consolidadas. La democracia como institución se encuentra presionada por problemas de contexto que la ponen a prueba y siembran dudas sobre la legitimidad que tiene incluso como forma de gobierno.

Ciertamente la democracia ha logrado estabilidad en el campo macroeconómico y de forma relativa, también en el campo político. Sin embargo no ha sido capaz de brindar estabilidad social, la población andina sufre la pobreza como un mal mayor, en algunos casos como el de Bolivia, más de dos tercios de la población son pobres. Éstas desigualdades e inequidades sociales afectan a la constitución de la ciudadanía y forman el semillero de crecientes y peligrosas convulsiones y genera la bien proporcionada desconfianza en el sistema de partidos. La democracia pierde legitimidad por que la equidad es su principio fundamental y a los ojos de la población ésta sólo vale por su capacidad de atender demandas sociales.

De la misma forma nuestras sociedades, particularmente las bolivianas, peruanas y ecuatorianas, no han encontrado la forma adecuada de integrar plenamente a los pueblos indígenas y originarios en sus respectivos aparatos democráticos, se trata de un problema cultural con un potencial disgregador de proporciones enormes. Realmente aquel problema puede poner en riesgo –y ya lo ha hecho- la continuidad institucional y la viabilidad misma de las naciones y puede caer en consideraciones fundamentalistas o de corte racista, consideraciones éstas que han marcado los conflictos en Bolivia.

Otra amenaza tiene que ver con el cerrado centralismo de los gobiernos que acrecienta tensiones regionales no resueltas; los conflictos recientes en los países andinos llevan implícitamente éste factor como otro agente disgregador. No han sido suficientes los esfuerzos -impulsados por organismos internacionales- en el tema de descentralización y participación ciudadana ya que no se han convertido en políticas de Estado y están amenazados constantemente por la reversión de gobiernos que no los atienden y de líderes que no tienen una genuina convicción democrática<sup>43</sup>.

Finalmente, la sensación de corrupción creciente e impunidad, han generado una desaprobación generalizada en la población hacia la democracia o más concretamente, hacia sus actores. La imagen desastrosa de los partidos políticos lleva a pensar que aquella popular frase ‘allí donde hay partidos sin política termina inexorablemente de haber política sin partidos’ cobra una tétrica actualidad, esa es la realidad del Perú o Venezuela donde posturas de cariz popular-autoritario se han apoderado del poder aprovechando el contexto de rechazo a los partidos tradicionales; es también la realidad de Bolivia y Ecuador donde la debilidad de los gobiernos es fruto de su falta de legitimidad, la población simplemente desconoce la autoridad de un Estado incapaz de resolver sus más urgentes problemas y que sin embargo evidencia un estado de corrupción generalizada.

---

A partir del mal manejo de sus actores la democracia se ve deformada, estancada y erosionada y no ha desaparecido el peligro de una ‘ola contra la democracia’ encabezada ya no por los militares, sino por los propios participantes de las elecciones que la atacan desde adentro.

## 2.2 LOS MECANISMOS CONSTITUCIONALES DE CONSULTA POPULAR.

Las constituciones de los diferentes países prevén ciertos mecanismos por los que la población ejerce participación política en las decisiones del gobierno, entre los que se destacan conocidas formas tales como el referéndum y la iniciativa popular, en el caso de los países andinos, cada uno tiene una regulación específica detallada en sus Cartas Magnas.

Bolivia por el momento carece de alguno de los mecanismos conocidos de participación popular y consulta. La Constitución Política del Estado en su Artículo 223 es contundente al afirmar que: “la representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o de los frentes o coaliciones formadas por éstos. Las agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país, con personalidad reconocida, podrán formar parte de dichos frentes [...]”<sup>44</sup>, es decir que en el caso de que alguna organización de la sociedad civil quisiera presentar propuestas de sufragio lo tiene que hacer desde el sistema de partidos y en ningún caso desde afuera, en condición de independiente. De la misma manera, tampoco contempla ningún tipo de control popular a los representantes legislativos ni la iniciativa popular en la creación de leyes.

Por su parte, la Constitución Política de Colombia, reformada en 1997, incluye un título dedicado a la participación democrática que en su capítulo primero de las formas de Participación Democrática, las enumera en: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Agrega en su artículo 103 nociones sobre la obligación del Estado para propiciar la organización, promoción y capacitación de las diversas organizaciones no gubernamentales que pudieran crearse y que constituyan mecanismos legítimos de participación. Asimismo el ejecutivo puede llamar, previos requisitos legales, a una consulta popular sobre asuntos específicos y de importancia nacional, cuyos resultados son de aplicación obligatoria. El mismo mecanismo se aplica para gobernaciones y municipios en asuntos de competencia territorial. Los habitantes de un determinado territorio están en la facultad de “presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos”<sup>45</sup>.

En cuanto a control de los representantes, la Constitución colombiana establece la revocatoria de mandato, pero no establece a qué autoridades. La ley de ese país establece también que un número de ciudadanos equivalente al 5% del censo electoral existente a la fecha, podrá presentar proyectos de ley<sup>46</sup>.

Por su parte la Constitución Política de la República del Ecuador contempla la consulta popular, llamada por el presidente, sólo para casos concretos de reforma a la constitución y cuando éste juzgue que el asunto a tratar es de suma importancia para el estado. La decisión que adopte por este medio tiene carácter obligatorio. De la misma

---

forma podrán presentar proyectos de ley un número de ciudadanos equivalente a la cuarta parte del 1% de aquellos inscritos en el padrón electoral.

En cuanto al control de los representantes, la constitución ecuatoriana establece la revocatoria del mandato a alcaldes, prefectos y diputados por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo<sup>47</sup>.

Los derechos políticos expresados en la Constitución Política del Perú<sup>48</sup> indican que el ciudadano puede participar mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o renovación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Los asuntos que pueden ser sometidos a referéndum son: la reforma total o parcial de la Constitución, la aprobación de normas con rango de ley, las ordenanzas municipales y las materias relativas al proceso de descentralización.

Como se acaba de ver todo ciudadano tiene el derecho de presentar iniciativas de ley, pero también tienen esta potestad los municipios y los colegios de profesionales. El derecho a rendición de cuentas y remoción o renovación de autoridades no alcanzan al Presidente ni a los congresistas.

Finalmente la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, garantiza en su Artículo 62 el derecho del ciudadano a participar en asuntos públicos, ya sea de forma directa o por medio de sus representantes, dicho artículo continúa expresando que:

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica<sup>49</sup>.

Refiriéndose ya a las formas de participación, la Constitución contempla el referéndum en los casos en que se traten materias de importancia trascendental para el Estado, para revocar todo cargo asumido por elección popular, para someter a consulta aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional y para la abrogación total o parcial de leyes. Cada una de estas situaciones tienen un reglamento específico para su aplicación. Contempla también la posibilidad de iniciativa popular siempre y cuando la propuesta sea presentada por un número de electores no menor al 0,1% de los inscritos en el registro electoral permanente.<sup>50</sup>

## 2.3 LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PAÍSES ANDINOS.

Uno de los problemas más preocupantes en el ámbito político de los países de la Comunidad Andina es el grado de centralismo de los gobiernos. En gran medida la administración centralizada de recursos promueve la inequidad en la repartición de la riqueza en términos de regiones. El concepto de descentralización conlleva connotaciones no sólo económicas y políticas, también geográficas y culturales y se basa en la transferencia de competencias del poder central a poderes regionales con el

---

objeto de promover una repartición de recursos más equitativa y un mejor aprovechamiento de los mismos.

Los procesos de descentralización en algunos de los países andinos basan su accionar en la idea de desarrollo económico regional, que no es más que el aprovechamiento de la capacidad local de una región definida para adoptar sus propias estrategias de progreso utilizando sus propios medios económicos.

La importancia real de la descentralización, a efectos del presente trabajo, radica en la gran capacidad que tienen los municipios –principal gobierno local reconocido por las leyes de descentralización- para ejercer como agentes comunicadores de las necesidades de la sociedad en su conjunto y para convertirse en conductores válidos de la voluntad popular. La sociedad civil utiliza al municipio como nexo con el gobierno central y a un nivel regional tiene ciertamente la posibilidad de ser el principal actor de las políticas de gobierno; son los pobladores quienes aprovechan sus propios recursos como vean más conveniente.

El municipio se encuentra más cercano a sus habitantes que el gobierno central y le resulta más fácil comunicarse con ellos sin la necesidad de trámites burocráticos que entorpecen la acción de las organizaciones civiles. En este sentido, algunos países andinos han puesto en marcha legislaciones que regulan un proceso necesario de descentralización.

Hoy Colombia y Bolivia cuentan con experiencias provechosas en el tema, sin embargo Ecuador y Perú aún no cuentan con un reglamento específico sobre el tema. Venezuela, por ser una federación de Estados ya tienen su administración descentralizada y una legislación completamente distinta de los dos primeros países. A continuación se hará un breve análisis de los casos colombiano y boliviano.

### 2.3.1 EL CASO COLOMBIANO.

Colombia al igual que muchos otros países ha mostrado un tendencia creciente hacia la centralización del poder durante todo el siglo XX y hasta los años setenta, ésta se manifiesta por una creciente participación del gobierno central en el total de los recaudos tributarios del país, una creciente participación del gobierno central en la ejecución del gasto y una pérdida de autonomía de los gobiernos locales<sup>51</sup>. La situación centralista se evidenciaba por el hecho de que los cargos de gobernadores y alcaldes ni siquiera eran elegidos de manera popular. La repartición de recursos se basaba en el poder negociador de cada municipio por lo que municipios más fuertes captaban la mayor parte; éste modelo sin embargo no resultaba nocivo para Colombia dado el contexto económico en que en ese momento (entre 1950 y 1970) era lo suficientemente favorable como para propiciar la concertación de la población y la actividad económica.

Con todo, el proceso de descentralización en Colombia viene desde los años ochenta, proceso caracterizado por promover la autonomía política y el fortalecimiento fiscal y administrativo de los gobiernos locales. El proceso se ha adelantado en dos etapas<sup>52</sup>

---

una primera que abarca el periodo entre 1983 y 1991 en la que el énfasis se colocó en crear capacidad de provisión de servicios sociales y de infraestructura a los municipios, especialmente a los más pequeños en un contexto de apertura política y participación ciudadana. La segunda etapa comprende desde 1991, en ésta los esfuerzos se concentran en precisar el papel de los departamentos intentando clarificar en alguna medida la distribución de funciones en los diferentes niveles del gobierno. Al mismo tiempo, en ésta etapa se busca canalizar los recursos hacia los sectores prioritarios de la Nación. De la misma manera en que sucede en muchos otros Estados, las decisiones más importantes que hicieron avanzar el proceso (la reforma de 1986 y la constitución de 1991) se tomaron en medio de fuertes presiones sociales.

Talvez las medidas de mayor trascendencia en materia política hayan sido las de elección de alcaldes (1988) y de gobernadores (1992), ambas autoridades eran nombradas por instancias superiores del gobierno central; de forma complementaria se han expedido medidas para propiciar y promover la participación ciudadana en las administraciones locales. En materia fiscal, las principales medidas adoptadas fueron: el incremento de las transferencias a los municipios ya que según la Constitución colombiana los gobiernos locales reciben de forma inmediata el 22% de los ingresos corrientes del Estado; el aumento de las transferencias a los gobiernos departamentales para temas de salud y educación y los estímulos para el incremento de los recursos propios en el caso de los gobiernos municipales.

El proceso descentralizador de Colombia ha mostrado, no obstante, ciertos problemas. En un sentido la atípica evolución que ha tenido, asignando primero los recursos y luego las funciones a las autoridades ha provocado más de un inconveniente; en buena medida estos inconvenientes han sido resueltos gracias al proceso gradual de transferencia de competencias que se desarrollo durante un largo periodo de tiempo. El otro gran problema es que el gobierno no ha sido capaz de montar un mecanismo de seguimiento a los recursos otorgados que pudiera efectuar las reformulaciones que eventualmente se requerirán. También está el hecho de que al principio las transferencias se realizaban de forma incondicional; desde 1993 existe un fuerte condicionamiento al uso de los recursos que debe ser destinado a las prioridades de la Nación.

Por otro lado, medidas tales como la elección de autoridades locales articuladas con medidas en los ámbitos fiscal y administrativo han otorgado a los gobiernos municipales legitimidad política e incentivo a la gestión.

Los fondos estatales no han escapado al proceso; en la década de los noventa el gobierno da muestras claras de propiciar una descentralización administrativa, la que se encuentra implícita en el Plan de Desarrollo para el periodo 1994-1998. Dicho plan no contempla el desarrollo regional y se aboca a tocar temas sectoriales, pero eventualmente y pese al descuido, el presupuesto de inversión pública termina por regionalizarse, es decir que termina por ejecutarse en los distintos territorios "mediante una distribución que es resultado de una combinación de criterios sectoriales y procesos

---

de negociación entre las regiones [...] y la nación<sup>53</sup>. Esto indica que implícitamente sí existieron políticas de desarrollo territorial.

El Plan de Desarrollo 1998-2000 mantiene los mecanismos con los que ha venido operando el gobierno, pero ahora establece algunas acciones para promover la participación de las organizaciones territoriales. El plan indica, respecto a la estrategia exportadora, el diseño de políticas de desarrollo regional; también contempla acciones destinadas a descentralizar las instancias regionales de ciencia y tecnología y se estimula el progreso desde una perspectiva departamental

### 2.3.2 EL CASO BOLIVIANO.

El caso de Bolivia es muy distinto al colombiano; se trata de un avance que tiene fuertes raíces históricas y recoge una suerte de reivindicación indígena que convierte al municipio en “su arena para la gestión de una forma de bienestar colectivo y de gestión política en el encuentro entre el mundo público gubernamental y el privado social”<sup>54</sup>. La descentralización se instaura oficialmente en Bolivia con la Ley de Participación Popular en 1994, aunque el proceso se haya iniciado a mediados de los ochenta.

La descentralización emerge en sus inicios como un movimiento social indígena que reclama una activa presencia del gobierno en las zonas que habitan<sup>55</sup>. Con la revolución de 1952 el campesinado se constituyó en una fuerza política real que de pronto puede insertarse en el propio sistema de partidos. A pesar de que ésta participación no les abre canales a las principales decisiones, sí sienta las bases necesarias para la formación de líderes que pondrían en evidencia nuevas contradicciones entre lo que es el manejo del Estado y el estado de bienestar deseado.

Para los años ochenta Bolivia entra en una dinámica capitalista que conlleva, además del crecimiento urbano, un sector agrícola dominado por la pobreza y la dispersión de su población activa, junto con la lógica de mercado vienen la democracia y la exigencia renovada de presencia gubernamental en los sectores atrasados.

Durante toda la década de los ochenta y principios de los noventa el marco en el que se desenvuelve el país no cambia sustancialmente; los esfuerzos del gobierno se encaminan a formar un ambiente legal propicio al nuevo modelo económico, buscando promover la inversión externa e intentando sanear definitivamente la malograda economía nacional. Para 1994, la presión social por una gestión transparente y una mejor distribución de los recursos lleva a la promulgación de la ley de Participación Popular y Descentralización administrativa (1995) que constituyen lo que algunos han venido llamando como la ‘nueva revolución institucional’.

Con ambas leyes se inicia un proceso de municipalización territorial e incorporación de las organizaciones políticas originarias a la vida pública basada, al igual que en el caso de Colombia, en la transferencia de competencias, funciones y recursos desde el poder central a los gobiernos regionales.

---

Hoy en día, el proceso toma un rumbo que podría definirse como de adaptación de los municipios a la lógica capitalista imperante. Es así que se ha creado la concepción del 'municipio productivo' que implica el fomento al espíritu de 'empresa local', reduciendo los costos de información y de capital, descentralizando la ayuda al empresario local, desarrollando sociedades locales de inversión y valorando el papel económico de los actores municipales.

Para este caso, y desde el punto de vista municipal, la descentralización ha significado una devolución del poder económico y político a niveles locales lo que deja una capacidad de iniciativa para los propios municipios y las organizaciones originarias sólo limitado por la cantidad de recursos de que se dispone. Esto por sí mismo crea una oportunidad inmensa para que el gobierno central concerte políticas de reducción de la pobreza verdaderamente efectivas.

Algunas cifras que muestran la medida en que se aplica la ley de participación: desde que fue promulgada la Ley de Participación Popular, 658 millones de dólares han sido invertidos en obras de infraestructura demandadas desde los planes de desarrollo municipal; 80 millones se invirtieron en apoyo a la producción. Para 1994 el porcentaje de recursos destinados a la producción fue del 11,5%, mientras que para 1996 creció hasta un 13%<sup>56</sup>.

#### 2.4 LA IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO.

En los casos analizados es notorio el papel de los gobiernos locales y en especial de los municipios, en el logro de objetivos urgentes a la vista de las condiciones sociales de los pobladores de ambos países. El municipio no es solamente un canalizador de recursos, es un espacio de concertación social cada vez más importante, un verdadero foro político para los sectores desplazados y un agente de desarrollo.

Algunos países no cuentan con una legislación concreta sobre un tema que se convierte en el catalizador de los programas gubernamentales y en un forma de control sobre la repartición de la riqueza. La centralización fomenta la inequidad y el establecimiento de un estatus quo nocivo a los intereses del Estado de Bienestar.

El municipio también es la forma de gobierno más 'cercana' a la población y la mejor forma de conocer las necesidades y establecer lazos comunicativos eficientes.

---

### 3.1 LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES.

La Comunidad Andina de Naciones surge en la forma del Acuerdo de Cartagena suscrito por los delegados plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú luego de un proceso de negociaciones iniciadas con la Declaración de Bogotá. De ésta forma nació uno de los más estructurados y ambiciosos procesos de integración del mundo en desarrollo.

En éste título se describirá brevemente el proceso histórico de la comunidad desde la suscripción del Tratado hasta nuestros días respetando la ‘división’ histórica que del mismo hace Héctor Maldonado Lira en su libro: *El Pacto Andino: perspectivas en la Integración Latinoamericana*<sup>57</sup>.

#### 3.1.1 EL GÉNESIS DEL PROCESO.

El periodo de génesis del proceso abarca desde su creación en 1969 hasta la incorporación de Venezuela en 1973; se caracteriza por el trabajo sistemático de la Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) para implementar el Tratado en los diferentes campos de acción del proceso.

Los objetivos claros del Pacto Andino al momento de su creación eran:

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 ALALC en un mercado común.

Para la consecución de éstos objetivos se establecieron una serie de mecanismos entre los que se cuentan la armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales, además de una programación industrial conjunta y régimen agropecuario y un programa de liberalización comercial y de adopción de un Arancel Externo Común. En aquellos primeros años se establecieron medidas concretas para cada uno de esos mecanismos; se iniciaron los procesos de liberalización casi de forma inmediata y se adoptó un Arancel Externo Mínimo Común (AEMC) que, en concordancia con la Doctrina de la Sustitución de Importaciones, aplicaba niveles elevados de protección arancelaria a determinados sectores productivos que justificaban la lógica proteccionista de la segunda mitad del siglo. Al mismo tiempo se estableció un régimen de liberalización preferente para los países de Bolivia y Ecuador así como su punto inicial de desgravación y el procedimiento.

Desde el momento de la instalación de la Comisión, el gobierno de Venezuela expresó su intención de formar parte del proceso. La Comisión determinó un tratamiento especial para Venezuela otorgándole la posibilidad de participar en las reuniones ordinarias en calidad de invitado, en virtud a que aquel país era signatario del Acta de Bogotá y miembro de pleno derecho de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Ésta calidad de invitado duró todo el año 1970 y más tarde la misma comisión le otorgó la posibilidad de

---

participar en las reuniones relacionadas con el proceso de integración, luego creando un grupo de trabajo integrado por representantes de los países miembros y de Venezuela para determinar la forma en que se incorporaría finalmente al Acuerdo.

### 3.1.2 EL INGRESO DE VENEZUELA

Una vez que Venezuela pasa a formar parte oficialmente del Acuerdo se inicia otra etapa que durará hasta octubre de 1976, el momento en que Chile voluntariamente abandona el proceso de integración. Éste periodo se caracteriza por el esfuerzo de la Comisión y de la Junta para absorber estos dos cambios fundamentales. “En 1973, culminaba el proceso de negociación para el ingreso de Venezuela y prácticamente comenzaba el del retiro de Chile”<sup>58</sup>.

Se había convenido que desde el momento en que Venezuela deposite en la Secretaría de la Comisión el instrumento de su adhesión, procedería a eliminar gravámenes y restricciones de todo orden a la importación de productos originarios en el plazo de 120 días. Se tomaría como punto de partida el nivel alcanzado por Chile, Colombia y Perú en la fecha indicada aplicando luego reducciones del 10% anual hasta la liberación total el 31 de diciembre de 1980. Venezuela se equipararía con éstos países gozando de sus mismos privilegios y debiendo cumplir sus mismas obligaciones. Asimismo debería poner en plena ejecución el AEMC en un plazo de dos años entre el 31 de diciembre de 1973 y la misma fecha de 1975.

En éste periodo también se modificó el AEMC y la nómina de productos que se veían afectados por éste, se estableció un Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, se acordó el primer programa sectorial para la industria petroquímica y se estableció el Sistema Troncal Andino de Carreteras que debía servir para vincular a los países y crear un acceso seguro a las principales zonas productivas. Sobre el régimen especial para Bolivia y Ecuador se estableció que la Comisión cree antes del 30 de noviembre de 1976 un Programa Especial de Apoyo a Bolivia con el objeto de que éste país pudiera estar en la posibilidad de aprovechar las asignaciones industriales que le fueran asignadas.

En abril de 1976 la Comisión recomendó la suscripción de un Protocolo Adicional que resuelva las dificultades que se presentaban para el cumplimiento de los plazos establecidos y de esa forma crear una suerte de convergencia entre el Acuerdo y los planteamientos del nuevo gobierno chileno encabezado por Augusto Pinochet Hugarte.<sup>59</sup> Pinochet había derrocado al socialista Salvador Allende y faltaban pocos meses para que Chile se retire definitivamente del proceso.

### 3.1.3 LA SALIDA DE CHILE.

El 11 de septiembre de 1973 mediante un golpe de Estado era derrocado el presidente Salvador Allende, sustituido por un gobierno militar que rápidamente modificó su posición en cuanto a sus relaciones con el Grupo Andino (GRAN). Inmediatamente después de acaecidos los hechos, se inició un largo proceso de negociaciones que culminó con la aprobación de un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena el 5 de

---

octubre de 1976. En él se constituyó una Comisión especial con Chile en una parte y Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en la otra, con el objeto de, en un plazo de 24 días, se acuerde un régimen especial y un plazo definido que posibilite el cumplimiento de las obligaciones de Chile como país miembro. En el caso de que no se llegara a un acuerdo, éste se retiraría formalmente del proceso, cesando todos sus derechos y obligaciones desde el 30 de octubre de 1976 lo que finalmente ocurrió.

En la fecha en que Chile se retiraba, el GRAN aprobaba el Protocolo de Lima que modificaba los plazos acordados en el Protocolo de adhesión de Venezuela que ya introducía nuevas ‘flexibilidades’ al cronograma. Los nuevos plazos establecían una ampliación de tres años para el programa de liberalización y del Arancel Externo Común y argumentaba como razón para esto la nueva situación producto del alejamiento de Chile.

Durante todo este periodo, que abarca hasta la suscripción del Protocolo de Arequipa, se realizaron varias modificaciones al régimen de Tratamiento de Capitales Extranjeros flexibilizándolos en cierta medida; se estableció un calendario para que la Comisión se pronuncie sobre Programas de Desarrollo Sectorial. Un ejemplo de la voluntad integracionista de aquella época se puede ver plasmada en la decisión 120 “Programa Sectorial de la Industria Automotriz”, a pesar que fue reiteradas veces modificado y nunca se puso en vigencia, resulta admirable como “un tema tan sensible pudo ser negociado y transformado en un instrumento jurídico”<sup>60</sup>.

### 3.1.4 LA CRISIS DE LOS OCHENTA

El periodo se inicia en abril de 1978 momento en que se firma el Protocolo de Arequipa y culmina en mayo de 1987 cuando se firma el Protocolo de Quito. La crisis de la deuda y la situación política de los Estados mermaron el desarrollo del proceso en esta época, sin embargo la Comisión mantuvo su producción legislativa dándole un especial énfasis al montaje de los programas de Desarrollo Sectorial. Justo después de 1983, la integración andina ingresaría a su fase más baja de su historia.

Los ajustes al Acuerdo de Cartagena fueron precipitados por un cambio más que sensible en la economía de los países y por el propio rezago del proceso de integración, signos claros del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones impulsado por los países en aquel momento. En éste contexto se firma el Protocolo de Arequipa que ampliaba una vez más los plazos previstos.

Antes de 1984 se había creado el Sistema Andino de Información Tecnológica (SAIT), que constituyó el Programa Andino de desarrollo Tecnológico para el medio rural (PADT-Rural) un instrumento de apoyo a los programas y planes nacionales de desarrollo, además de adoptarse ciertas medidas tendientes a fortalecer la actividad científica y la investigación. En ese mismo periodo se adoptó un régimen para las Empresas Multinacionales Andinas (EMA’s) con el fin de estimular la asociación de capitales de la subregión y se creó el Sistema Andino “José Celestino Mutis” sobre agricultura, protección ambiental y seguridad alimentaria.

---

A partir de 1984 el grupo Andino experimenta su más aguda crisis ya que durante ese año no se aprobó ninguna Decisión sustantiva. Por otro lado resultaba alarmante el nivel de incumplimiento por parte de los Países Miembros por lo que se puso en evidencia la necesidad de un nuevo Protocolo cuyo proceso de negociaciones y de gestación abarca casi todo el periodo de 1984 a 1987. durante el cual tan sólo se registraron siete Decisiones.

### 3.1.5 EL RENACIMIENTO DEL GRUPO ANDINO.

Desde la firma en mayo de 1987 del Protocolo de Quito hasta 1991 el proceso cambiaría de rostro y se daría inicio a una fase de dinámica integracionista acelerada. Cuatro documentos fundamentales sentarían las bases conceptuales sobre las que se apoya este 'renacimiento': el Protocolo de Quito, el Acta de Galápagos, el Acta de La Paz y el Acta de Barahona. Éstas bases eran sensiblemente distintas de aquellas bajo las que se cimentó la integración en los sesenta. Los cambios que habían ocurrido en los últimos años, especialmente en lo concerniente al enfoque económico que habían adoptado los miembros transformarían la forma de concebir la integración y el método de lograrla. Una característica preponderante de éste periodo fue la decisión con que los presidentes intervinieron en la construcción del 'nuevo' Acuerdo; se forma el Consejo Presidencial Andino como la instancia decisoria de la que emanan las directrices orientadoras que conviene en reunirse dos veces al año para dar impulso al proceso. Ésta participación de los Jefes de Estado sirve para romper los escollos económicos y políticos con que se había estado tropezando.

De la misma forma, los Cancilleres adoptan una postura más activa lo que les aseguró un papel destacado como impulsores del cumplimiento de los mandatos presidenciales. Al igual que Mandatarios y Cancilleres, las organizaciones empresariales en esta época se inscriben al proyecto de integración aportando su experiencia y sus propuestas y así también una serie de instituciones públicas y privadas conformando un tejido participativo en el proceso.

En éste periodo se inicia la reestructuración institucional que culminaría en la forma del Sistema Andino de Integración del que se hablará con detalle más adelante.

En lo legislativo, e incluso en lo doctrinario, el Protocolo de Quito se convierte en piedra fundamental del Acuerdo. Con él se termina la política de la sustitución de importaciones y se inicia un proceso de flexibilización del tratamiento a los productos y al capital extranjero preservándose sin embargo la filosofía del Acuerdo de Cartagena. Asimismo el Acta de Galápagos contenía el Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino que formulaba dos objetivos esenciales: Consolidar el espacio económico andino y reforzar su contribución a la unidad latinoamericana. El primero implicaba el perfeccionamiento del mercado ampliado regional y el segundo la buena inserción en el ámbito latinoamericano de cara a negociar un Acuerdo de integración hemisférica.

---

El periodo culmina con la suscripción del Acta de Barahona que estableció los lineamientos específicos para las relaciones internacionales del GRAN; revisó el programa de liberación para la conformación de un Área de Libre Comercio y el establecimiento del Arancel Externo Común, además de trazar las directrices para la Transformación Institucional.

### 3.1.6 UN NUEVO ESTANCAMIENTO

Las negociaciones posteriores a la firma del Acta de Barahona evidenciaron la dificultad de parte de los Países Miembros para instrumentar las decisiones tomadas por los mandatarios. En efecto, desde principios de 1992 el Grupo Andino se encontró en una situación paradójica y en extremo complicada; por un lado el comercio entre los Estados mantenía una evolución ascendente muy favorable, pero por otro las negociaciones no podían resolver la adopción de un AEC esencial para la creación de una Unión Aduanera; tampoco se llegaba a un acuerdo sobre la armonización de políticas macroeconómicas. Todas estas dificultades tuvieron su punto más álgido en 1994 cuando se resolvió la suspensión temporal del Perú..

El temporal alejamiento del Perú estuvo basado en dos situaciones muy concretas: primero la dificultad para negociar un AEC y segundo, el distanciamiento en las relaciones entre Perú y Venezuela producto de los acontecimientos de abril de 1992 en los que el presidente Alberto Fujimori disolvió el Congreso y la Corte Suprema de Justicia. La Comisión aprobó el alejamiento mediante la Decisión 321 “Suspensión temporal del Perú” durante su periodo de sesiones el 25 de agosto de 1992. Ésta Decisión no tenía carácter definitivo ya que la tendencia al interior del gobierno peruano que propiciaba el alejamiento definitivo no podía materializarse plenamente. Se estableció que éste país suspendería sus obligaciones respecto al programa de liberación y el Arancel Externo Común hasta el 31 de diciembre de 1993 por lo que tampoco participaría en la adopción de Decisiones relativas a la armonización de políticas macroeconómicas y a otros temas de interés, consecuentemente adoptaría una posición de observador en las reuniones de la Comisión, pero manteniendo su postura de participante en aquellos temas que no se hayan especificado. También se estipulaba que podía mantener o celebrar acuerdos con cualquiera de los países dentro del marco regulador del Acuerdo de Cartagena y que los demás países podían suspender sus obligaciones con el Perú en lo concerniente al Programa de Liberación. Luego la suspensión se ampliaría hasta el 30 de abril de 1994 lo que significaba un gran retroceso respecto de lo conseguido hasta ese momento en materia de integración económica.

A partir de 1992 la mayor parte de la energía del proceso se encuentra encaminada a resolver la incorporación del Perú y la adopción del AEC. Entre 1994 y 1996 otros dos temas entran en agenda, el Nuevo diseño Estratégico y el cumplimiento de las directrices institucionales ya postuladas en el Acta de Barahona y en el Acta de Quito.

En 1996 se aprueba la modificación del Acuerdo a través del Protocolo de Trujillo que establece la creación del Sistema Andino de Integración iniciándose de esa forma un nuevo capítulo en la historia del Grupo Andino.

---

### 3.1.7 EL ÚLTIMO TRAMO

Luego de modificado el acuerdo de Cartagena, la ahora Comunidad Andina se lanza a un nuevo periodo de reestructuración, con esto en mente se encarga la suscripción del Protocolo de Sucre y se modifican los Tratados constitutivos del Parlamento Andino y el Tribunal de Justicia.

No obstante el tema del Perú sigue sin resolverse e incluso se llegó a anunciar el retiro definitivo de ese país antes de la reunión presidencial de mayo de 1997. Finalmente en julio de ese mismo año se logra un acuerdo sobre la incorporación total y gradual de Perú al Área de Libre Comercio y posteriormente a la Unión Aduanera y se aprueban una serie de Decisiones que vayan a apoyar el proceso.

Con la renovada estabilidad, la Comunidad Andina se da a la tarea de profundizar los lazos sociales de la integración aprobando el Protocolo Modificador Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia y un proyecto de pasaporte único.

Para 1998 otro hecho significativo le cambia definitivamente la cara al Acuerdo, Ecuador y Perú firman finalmente la paz luego de varios años de enfrentamientos armados por motivos territoriales. Éstos sucesos habían sido uno de los escollos más sensibles para el desarrollo de la Comunidad y ciertamente el Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad abre una serie de posibilidades para el futuro desarrollo de la integración andina.

A partir de ese año, los esfuerzos comunitarios se centran en la negociación de un área de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR, además de una serie de Acuerdos con países centroamericanos y norteamericanos con el objetivo de facilitar la integración hemisférica y allanar el camino para un probable Área de Libre Comercio de las Américas o en su defecto un esquema similar sudamericano.

A fin de simplificar el entendimiento del desarrollo histórico de la Comunidad Andina se incluye en la sección Anexos una cronología con los sucesos más importantes de sus más de treinta años de vigencia.

### 3.2 ACERCA DEL ACUERDO DE CARTAGENA Y LA PARTICIPACIÓN

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Andina firmado y ratificado en 1969 por cinco países de la región es la guía básica para el estudio del Proceso y el generador principal de directrices, es a la Comunidad lo que la Constitución a una nación específica. En él se encuentran tanto los temas relativos a la estructura institucional como aquellos relativos a las políticas frente a diversos temas de importancia existencial al Proceso. Sobre el Sistema Andino de Integración se hablará más adelante en detalle, mientras en éste título se intentarán encontrar los fundamentos de la creación misma de la CAN implícitos en el Tratado, además de la vocación democrática institucionalista de la Comunidad y sus aspiraciones en cuanto a la participación de la Sociedad Civil.

---

En principio es ciertamente importante detenerse en la sección introductoria que en su párrafo 3 dice: “CONCIENTES que la integración constituye un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia”. Más adelante en su párrafo 5 añade: “FUNDADOS en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia”. La intención de la redacción parece desmentir la idea ya no tan clara de que un Proceso de Integración se limitaría a materias económicas y comerciales únicamente y se adentraría, ya desde sus inicios en un campo político y social necesario. Igualmente muestra la sensación general de que la creación de la Comunidad debiera tener un sentido natural dadas las similitudes culturales de los países. Sin embargo ya se mencionó cuán ambicioso resultaba éste tratado para el momento en que se firmó, y de hecho cuán ambicioso sigue siendo. Los adelantos en materia de integración social y cultural en especial requieren de una gran voluntad política por parte de los gobernantes y la subregión no se caracteriza por su estabilidad política, históricamente hablando. A pesar de esto, el tratado no concibe alguna manera en que los pueblos pudieran convertirse en fuente de aquella voluntad necesaria y tampoco exige ciertamente que la Sociedad Civil adopte algún protagonismo real.

Acerca de los Objetivos de la Comunidad Andina el Artículo primero del Tratado confirma en cierta manera lo dicho, aun que vagamente roza el tema de la cooperación social.

Artículo 1.- El presente acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

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

El Artículo 2 sin embargo adelanta el tema de la “distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración” a fin de reducir las diferencias existentes entre los países. Más adelante el Acuerdo especifica también las medidas y mecanismos que se utilizarán para el logro de los objetivos; entre éstos vale destacar la armonización gradual de políticas económicas y sociales que acerca al proceso a una homogeneización de metas no sólo en el campo económico y comercial, los otros mecanismos se condicen con esos dos aspectos. También en el Artículo 3 se especifican ciertos temas para programas y acciones de cooperación económica y social que pudieran aclarar el panorama de la participación civil en el proceso. Algunos de éstos son:

Acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente;

Programas de desarrollo social.

---

Además de programas y acciones en los campos de Desarrollo Fronterizo, Desarrollo Científico y Tecnológico, Turismo y Comunicación Social. Sobre éstos temas la participación civil se hace patente, no sólo en el campo de la consulta, sino en el de la acción directa. El Tratado entonces, definitivamente toca el campo de lo social integrándolo al proceso y dándole una inusitada importancia, pero no se anima a especificar el método en que los temas serán tratados ni el foro en el que serán discutidos, se dejándose la iniciativa a los respectivos gobiernos.

Asimismo el Acuerdo de Cartagena contiene un capítulo dedicado a la Cooperación Económica y Social<sup>61</sup> que garantiza la posibilidad para emprender acciones en ésta área, pero que deben ser concertadas en el seno de la Comisión y no deben escapar a las competencias del Acuerdo. En suma, el capítulo a que nos referimos establece la necesidad de acciones conjuntas en los campos ya nombrados en el Artículo 3 y anotadas en páginas anteriores. Sin embargo, el Artículo 148 va más allá indicando una serie de objetivos a los que deben estar encaminadas acciones conjuntas, entre los que se destacan:

- a) Eliminación de la pobreza de las clases marginadas, para lograr la justicia social;
- b) Afirmación de la identidad cultural del área andina;
- c) Participación plena del habitante de la Subregión en el proceso de integración; y
- d) Atención de las necesidades de las áreas deprimidas predominantemente rurales.

El Artículo 148 continúa haciendo referencia a la forma en que los objetivos planteados van a lograrse y propone el desarrollo de programas y proyectos en los campos de: salud, vivienda, seguridad social, educación y cultura.

Es en éste Artículo en particular en que la Comunidad Andina refleja su preocupación por la inclusión de los diferentes actores sociales, mas puntualmente en el inciso c) referido a los objetivos de desarrollo social. Finalmente, el último párrafo de dicho Artículo establece que aquellas acciones que vayan a realizarse deben desarrollarse de forma coordinada con los diferentes organismos del Sistema Andino de Integración. El problema se presenta al observar los mecanismos en que los ciudadanos de la subregión pueden acceder a los organismos del SAI y peor aún al observar el conocimiento que tienen sobre el proceso en sí mismo y los beneficios que puede brindarles.

### 3.2.1 EL COMPROMISO DE LA COMUNIDAD ANDINA POR LA DEMOCRACIA.

El Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia fue redactado por los países miembros en Oporto, Portugal, en octubre de 1998 siendo finalmente suscrito por los Cancilleres Andinos el 10 de junio del 2000 y espera su entrada en vigencia una vez que se depositen los instrumentos de ratificación en la Secretaría General.

---

El documento no hace más que reafirmar lo dicho en párrafo 5 de la sección introductoria del Acuerdo de Cartagena: “FUNDADOS en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia”, pero especifica ya la forma en que se tomarán los casos en que la institucionalidad democrática se vea vulnerada. El protocolo afirma categóricamente que “la acción política de la Comunidad Andina y su política exterior común tienen como objetivo el desarrollo, perfeccionamiento y la consolidación de la democracia y el estado de derecho”,<sup>62</sup> consolidando la vocación institucionalista democrática del proceso.

El Artículo primero especifica que la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son condiciones necesarias para la cooperación política y el proceso de integración en sus niveles económico, social y cultural; más adelante, el protocolo establece las medidas a tomar en caso de que se produjera una ruptura en el orden institucional de alguno de los países y las sanciones a las que éste debiera atenerse. De la misma forma recomienda la inclusión de una cláusula democrática en los tratados que a futuro podría firmar la Comunidad con terceros países.

Como se puede observar, el Compromiso por la Democracia no especifica la forma en que los países deben concebir su institucionalidad democrática; este punto se deja a criterio de los gobiernos y los Estados en uso de sus respectivas soberanías. Tampoco especifica el nivel ni la forma en que los ciudadanos deben participar de esa democracia; una vez más éste tema se deja como un asunto interno.

No obstante las consideraciones anteriores, el protocolo reviste gran importancia en el sentido que resguarda de alguna manera la vigencia del Estado de Derecho, consagrando de ésta manera una serie de derechos de los individuos entre los que se cuenta el derecho a participar de la actividad política de sus países en la manera en que lo dicten sus respectivas Cartas Magnas.

### 3.2.2 LA DECLARACIÓN DE MACHU PICCHU<sup>63</sup>

Recientemente y en oportunidad de la toma de posesión de Alejandro Toledo como presidente del Perú los Mandatarios Andinos firmaron la declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza. En este documento, que por cierto se firmó ante la presencia de nueve Jefes de Estado de países ajenos a la CAN, los Estados Miembros de la Comunidad se comprometen, en principio a velar por los derechos de los pueblos indígenas, a profundizar la democracia en sus Naciones y a proponer una lucha frontal contra la pobreza, además de “robustecer la cooperación política en el proceso de integración subregional, otorgando una prioridad sustantiva a la agenda social.”<sup>64</sup>

La importancia del hecho radica en que talvez sea la primera vez en la historia de la Comunidad Andina en que un grupo de representantes de ese nivel concuerdan en la necesidad de reforzar los lazos culturales y políticos con tal convicción. No deja de ser probable que todo quede en simples palabras nunca realizadas, sin embargo también quedan reflejadas las intenciones reales de una región plagada de problemas serios en

---

cada uno de los temas que figuran en la Declaración. No es posible desligar la firma del documento a los sucesos en Ecuador y Bolivia que involucraron a organizaciones indígenas, ni a los problemas institucionales del Perú o la posibilidad cierta de un recrudecimiento de la violencia en Colombia, la Declaración de Machu Picchu era necesaria y su firma oportuna, claro que los resultados tangibles serán vistos a futuro y por ahora no queda más que especular sobre si la voluntad política imprescindible para la eficaz puesta en marcha del documento está realmente presente en los Mandatarios y los organismos.

A continuación va a desglosarse el contenido de la Declaración en sus temas más importantes y se va a tocar cada uno por separado.

#### 3.2.2.1 Defensa de la Democracia y Respeto de los Derechos Humanos.

La Declaración de los Jefes de Estado es muy enfática sobre la consolidación de la democracia y el desarrollo y respeto de los derechos humanos y establece claramente el carácter participativo de aquella. Establece también la decisión de adoptar una Carta Democrática Interamericana en el marco de la Organización de Estados Americanos e incluye la posibilidad del progresivo funcionamiento permanente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Instruye también a los Ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de la Carta Andina de Derechos Humanos para la siguiente reunión anual del Consejo Presidencial Andino que incluya una política comunitaria en la materia y contemple los derechos de la mujer y de los pueblos indígenas así como la elaboración de una propuesta destinada a fortalecer programas de promoción de la democracia y la participación en todas sus formas.

#### 3.2.2.2 Derechos de los Pueblos Indígenas.

Acerca de éste tema, la Declaración apunta a la promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas tales como el derecho a su identidad y tradiciones en lo espiritual, lingüístico, social, político y económico, individual y colectivo. Resalta especialmente lo referido a los derechos políticos y económicos y sus respectivos tipos de organización propios, además de la consagración de sus libertades ciudadanas de ser elegidos y de acceso a cargos públicos.

Liga finalmente la idea de democracia a la de participación activa de los indígenas en los aspectos de la vida nacional e indica que para ese efecto los Cancilleres propongan el establecimiento de una mesa de trabajo sobre derechos indígenas en el marco de las instituciones de la CAN que agrupe a organizaciones indígenas, de derechos humanos, de la sociedad civil y representantes de los Estados Miembros estipulando que la mesa realizará su primera reunión 'a la brevedad posible' y en la ciudad de Cuzco.

#### 3.2.2.3 Lucha contra la Pobreza.

---

A pesar de que incluso fija metas cuantificables en un plazo dado,<sup>65</sup> la Declaración se propone más concientemente complementar el concepto de democracia en un ámbito de justicia social para lo que se compromete a alcanzar un crecimiento económico con equidad que permita superar las desigualdades; compromete de ésta manera la legitimidad del gobierno y la paz social a la consecución de esa justicia social y otorga una prioridad sustantiva a la agenda social.

También señala a la participación ciudadana como una forma, junto con el buen gobierno y la gestión transparente, de manejar más eficientemente los recursos económicos que se destinen con éste fin. Seguidamente toca temas como el alivio a la deuda externa y la lucha contra la corrupción.

En estos tres temas esenciales, la Declaración de Machu Picchu otorga una importancia especial a la participación ciudadana ya sea para la integración de los pueblos indígenas a la vida económica y política de los Estados o para la profundización de la democracia y el manejo de recursos destinados a la lucha contra la pobreza, de alguna manera reconoce por fin al pueblo como un interlocutor válido al nivel de los mismos gobiernos. El documento representa un hecho histórico en sí mismo y define en cierta medida lineamientos esenciales para el logro de un mercado común en el año 2005 que integre al total de la población de la subregión y se maneje bajo los principios de la no discriminación y la participación en democracia.

#### 3.2.2.4 El Acta de Carabobo.

La relación existente entre la declaración de Machu Picchu y el Acta de Carabobo queda patente en las referencias que hace la primera en sus párrafos 4 y 18. Muy brevemente conviene hacer alusión al Acta resaltando sus puntos esenciales de manera que resulte fácil comprender los lineamientos presidenciales sobre el tema social en el proceso de integración.

En principio el Acta reconoce la ingerencia de nuevos campos de acción como el político y el social en el proceso y resalta el accionar de los Consejos Consultivos laboral y empresarial cada vez más comprometido con los objetivos de la Comunidad. Sobre ésta misma temática plantea la necesidad de profundizar la integración en esos dos novedosos aspectos. De hecho el Acta de Carabobo tiene la primicia en cuanto a propiciar la participación ciudadana activa señalando en su párrafo 3 que los Presidentes “Reconocieron que el avance hacia formas superiores de integración social y política será posible en la medida que integran todos los sectores de la sociedad. En tal sentido, manifestaron su decisión de propiciar la mayor participación social en la profundización del proceso de integración”.<sup>66</sup>

Continúa el Acta refiriéndose a la lucha contra la pobreza y el narcotráfico y es la primera en proponer acciones como la Carta Andina de derechos humanos, la Asamblea General Extraordinaria relativa a la Carta Democrática Interamericana o el establecimiento de una mesa de trabajo de concertación social, directrices que luego se incluyen en la Declaración de Machu Picchu de manera más específica.

---

### 3.3 LA COMUNIDAD ANDINA Y LA REESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL: EL SISTEMA ANDINO DE INTEGRACIÓN.

Para la primera mitad de la década de los noventa, los países miembros del hasta entonces Pacto Andino habían visto la imperiosa necesidad de dar un nuevo impulso al Proceso de Integración que desde hacía un tiempo se hallaba estancado.

Se resuelve entonces llevar a los hechos la voluntad de cambio y se consigue el objetivo en la forma de un protocolo modificadorio que es aprobado en marzo del 96. Éste llevaría el nombre de Protocolo de Trujillo. Entre otras cosas proponía toda una nueva estructura institucional que se presentaba como más moderna y eficiente y que se conocería desde entonces como el Sistema Andino de Integración.

El Sistema Andino de Integración no es más que el conjunto de órganos e instituciones que hacen posible el funcionamiento del Proceso de Integración. Al respecto, el Acuerdo de Cartagena (modificado por el Protocolo de Trujillo) dice en su Artículo 7: “El Sistema tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman”<sup>67</sup>, éstos órganos e instituciones están enumeradas y clasificadas en el mismo Acuerdo en el Artículo 6 y son: El Consejo presidencial Andino, El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, La Comisión de la Comunidad Andina, La Secretaría General de la Comunidad Andina, El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, El Parlamento Andino, El Consejo Consultivo Empresarial, El Consejo Consultivo Laboral, La Corporación Andina de Fomento y El Fondo Latinoamericano de Reservas y La Universidad Andina Simón Bolívar, además de los Convenios Simón Rodríguez, Andrés Bello e Hipólito Hunanue. El Acuerdo también incluye dentro del Sistema aquellos consejos consultivos que la Comisión cree y cualquier otra institución que surja dentro del Proceso de Integración a pesar que no existan todavía.

A continuación se verán no sólo las características más importantes de cada uno de los órganos e instituciones de la Comunidad, sino que también se analizará el nivel y los mecanismos de participación de la sociedad civil en éste marco institucional.

#### 3.3.1 CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO.

Es el máximo órgano del SAI, esta conformado por los jefes de estado de los países miembros y se reúne una vez al año de manera ordinaria y, de manera extraordinaria, cada vez que así lo requiera. Representa la institución intergubernamental que lleva a su cargo la voluntad integradora de los pueblos y los gobiernos.

El Presidente del Consejo Presidencial Andino es la máxima representación política de la Comunidad Andina y de conformidad con el Acuerdo de Cartagena ejercerá sus funciones por el lapso de un año, la función es ejercida de forma sucesiva y por orden alfabético. El país que detenta la presidencia, lo hace también en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y en los Consejos y Comités creados por decisión.

Corresponde al Consejo Presidencial Andino.<sup>68</sup>

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

La Presidencia está encargada de supervisar el cumplimiento de las directrices presidenciales por parte de los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración con el apoyo de la secretaría general, definir la política de integración Subregional, convocar y presidir las reuniones ordinarias y extraordinarias de sus respectivos Consejos y Comités con el apoyo de la Secretaría General, buscar consenso y cumplir y hacer cumplir los reglamentos e imponer la dinámica que determine el avance del proceso asegurando que los Órganos e Instituciones desarrollen sus actividades dentro de los plazos previstos para cumplir con sus compromisos.

El Consejo Presidencial mantiene el curso de proceso en virtud de su calidad de Órgano Decisor, es decir que como foro del más alto nivel político traza todo el accionar de la Comunidad. Las instrucciones en cuanto a los mecanismos de participación social al interior del Consejo toman como fuente únicamente las constituciones de los respectivos países y las políticas que al respecto maneje cada gobierno. En este sentido es de vital importancia que los Estados consideren al menos las proposiciones de la sociedad civil como reflejo de sus necesidades, en todo caso ésta labor corresponde a las regulaciones internas.

Acuerdos tales como el Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia o la Declaración de Machu Picchu y las normas comunitarias que emanen de dichos documentos pueden contribuir de forma definitiva a consolidar la participación de la sociedad civil en el marco de las democracias de cada país y de esa manera en el desarrollo de instrumentos útiles a nivel subregional.

### 3.3.2 CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES.

Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros; es el órgano de dirección política; se expresa por decisiones que tienen fuerza de ley y por declaraciones (estas son manifestaciones de carácter no vinculante), para lo que en ambos casos es necesario el consenso. El presidente del Consejo Andino de Ministros

---

de Relaciones Exteriores, recibe el informe anual de cumplimiento de la directrices presidenciales por parte de los Órganos e Instituciones del SAI.

Está encargado de asegurar la consecución de los objetivos del proceso de la Integración Subregional Andina y de formular y ejecutar la política exterior de la CAN; considera las iniciativas y propuestas que los Países Miembros o la Secretaría General someten a su consideración; coordina la posición conjunta en foros internacionales y suscribe convenios y acuerdos con terceros países y organismos internacionales.

Éste órgano específicamente no contempla la necesidad de optar por mecanismos de participación ciudadana toda vez que sus miembros registrarán su accionar según las políticas exteriores de cada país y, una vez más, la influencia de sectores como el empresarial deberán ejercerse al seno de los países y no directamente en la Comunidad.

### 3.3.3 COMISIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA.

Es el órgano normativo de la CAN, estando constituido por un representante plenipotenciario de cada uno de los países. Su capacidad legislativa, expresada en la adopción de decisiones, la comparte ahora con el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores.

La Comisión se encarga de:<sup>69</sup>

- a) Formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones y, cuando corresponda, en coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;
- b) Adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino;
- c) Coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en el ámbito de sus competencias;
- d) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del Acuerdo de Cartagena y del Tratado de Montevideo de 1980;
- e) Aprobar y modificar su propio Reglamento;
- f) Aprobar, no aprobar o enmendar las propuestas que los Países Miembros, individual o colectivamente, o la Secretaría General, sometan a su consideración;
- g) Mantener una vinculación permanente con los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración, con miras a propiciar la coordinación de programas y acciones encaminadas al logro de sus objetivos comunes;

- 
- h) Representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés común, dentro del marco de su competencia, de conformidad con las normas y objetivos del Acuerdo;
  - i) Aprobar los presupuestos anuales y evaluar la ejecución presupuestal de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, así como fijar la contribución de cada uno de los Países Miembros;
  - j) Someter a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la propuesta de Reglamento de la Secretaría General;
  - k) Conocer y resolver todos los demás asuntos que le confiera el Acuerdo, en el ámbito de su competencia;
  - l) Participar en las Reuniones Ampliadas del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores a fin de tratar asuntos relativos al Acuerdo de Cartagena que sean de su competencia.

Las decisiones que adopta por votación tienen fuerza de ley en los países andinos sin necesidad de trámite adicional. También coordina la posición conjunta de los países miembros en foros y negociaciones internacionales en el ámbito de su competencia. Además está facultado para la conformación de una comisión ampliada a solicitud de uno de los miembros o de la Secretaría General, con el fin de tratar asuntos de carácter sectorial.

En síntesis, la Comisión trata los temas referidos especialmente a integración económica y la participación civil queda reducida a los casos en que sea estrictamente necesaria y en la forma de Consejos y Comités creados por la misma Comisión y con fines de tratar asuntos sectoriales muy específicos, sin embargo, la conformación de éstos Comités no necesariamente incluye la idea de participación ya que el reglamento de la Comisión estipula que deberán estar conformados por autoridades y expertos y tampoco se especifica la manera en que son elegidos.

Dentro de ésta estructura funcionaría la participación de la sociedad civil tiene una única ruta para influir en las decisiones de la Comisión, una ruta digamos 'indirecta' que consiste simplemente en los mecanismos internos que cada país disponga para hacer valer esa participación ante su representante plenipotenciario, es decir que por ejemplo una organización de la sociedad civil puede presionar a su gobierno de forma que su representante asuma determinada postura.

### 3.3.4 SECRETARÍA GENERAL.

Es el órgano ejecutivo de la Comunidad, con sede permanente en Lima, habiendo asumido las atribuciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena a partir del 1 de agosto de 1997. Está dirigida por un Secretario General, elegido por consenso por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

---

Su labor es administrar el proceso de la Integración Subregional, resolver los asuntos sometidos a su consideración, velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios, presentar propuestas para Decisiones de carácter vinculante con el fin de asegurar la marcha del proceso de integración, mantener vínculos permanentes con los países miembros y de trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación y apoyar la gestión de la presidencia en sus diversos niveles. En pocas palabras es el órgano “encargado de velar por la aplicación del Acuerdo y de las normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina”<sup>70</sup> La Secretaría se expresa mediante Resoluciones de carácter vinculante para los países que conforman la CAN.

Se rige bajo lo establecido en la Decisión 409 reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina, que establece de forma puntual su naturaleza, composición, funciones y atribuciones además del método de elección de sus autoridades y la forma de trabajo. Ésta decisión, así como la Sección D de Acuerdo de Cartagena insisten en la calidad ‘neutral’ del Secretario General y los demás funcionarios que no deben ejercer sus funciones bajo presión de ningún tipo de parte de los gobiernos de ningún país miembro actuando únicamente en función de los intereses de la subregión.

La Decisión 409 estipula claramente la manera en que las propuestas deben ser elaboradas; sobre el particular, textualmente el Artículo 4 dice en su primer párrafo: “En la elaboración de Propuestas, la Secretaría General podrá considerar la opinión y sugerencias de autoridades, expertos gubernamentales y no gubernamentales, comités, consejos consultivos y demás agentes involucrados, así como de consultores y asesores”.<sup>71</sup> Una vez más la manera en que se elegirán a estos ‘consultores’ no queda del todo clara ya que la Decisión se limita a decir que un representante de la Secretaría General tendrá a su cargo la coordinación de las reuniones que se lleven a cabo para ese efecto. La sociedad civil no queda excluida de dichas reuniones, pero se manifiesta en la forma de organismos especializados en un sector en particular, los que son consultados en el momento en que así lo decida la propia Secretaría no teniendo poder para imponer ningún criterio, por otra parte las resoluciones que salgan de la consulta son siempre susceptibles a no contemplar las propuestas presentadas por aquellos organismos o de ser influenciadas por los sectores políticos y gubernamentales de los países.

### 3.3.5 PARLAMENTO ANDINO.

Se trata del órgano deliberante del Sistema el mismo que tiene carácter comunitario y representa a los pueblos de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Sus miembros son elegidos mediante sufragio universal y directo según lo dispone el Protocolo Adicional. En tanto el Protocolo no sea ratificado, sus miembros se eligen de entre los parlamentos nacionales.

Sus atribuciones son:<sup>72</sup>

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

Como puede observarse, éste punto constituye un importante avance al determinar la elección de los representantes del Parlamento mediante sufragio universal y directo. Ésta situación por sí sola acrecienta la participación ciudadana en la conformación de la Comunidad y eventualmente puede funcionar como un poderoso instrumento de difusión del proceso de integración entre la población. Sin embargo, corre el riesgo -al ser un instrumento basado en las reglas de la democracia representativa- de perder legitimidad ante el pueblo de la misma forma en que lo han venido haciendo en años recientes las instituciones políticas de cada país.

La calidad democrática del Parlamento se expresa de manera elocuente en los propósitos que se le confieren en el Protocolo Adicional (aún por ratificar). Entre los más destacables figuran: sustentar el pleno imperio de la libertad, la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo; velar por el respeto de los Derechos Humanos; promover la participación de los pueblos como actores del Proceso de Integración Andina; y fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina.<sup>73</sup>

Las características de éste órgano, así como los propósitos que tiene e incluso sus atribuciones lo colocan en una situación especial en lo que respecta a la participación ciudadana. Podría decirse que es el mecanismo ideal para representar los intereses de la población civil. Con éste espíritu, las ideas de participación y democracia van una vez

---

más ligadas en los estatutos constitutivos del Parlamento que expresamente señalan la responsabilidad de promoverlas.

No obstante todo lo anterior, el Parlamento sólo posee la capacidad para expresarse por medio de recomendaciones, es decir que no constituye un órgano supranacional y por consiguiente no puede expresarse mediante mecanismos de carácter vinculante. Ni los países ni los demás órganos comunitarios tienen que hacer lo que el Parlamento proponga, situación que lo coloca en una posición de relativa sumisión respecto de los gobiernos. Ésta condición hace que el accionar del Parlamento sea completamente prescindible a efectos del funcionamiento del Sistema Andino de Integración y su existencia, una mera 'excusa' para avalar la vocación democrática del proceso.

Ciertamente, la sociedad civil encontrará en el Parlamento Andino un verdadero foro de discusión y participación, sólo cuando éste garantice que su voz será escuchada y considerada; mientras esto no suceda la confianza en la organización no será plena y no tendría por que serlo. A la vista de los resultados, el Parlamento tampoco cumplió a cabalidad su labor comunicadora y podría no cumplir su labor de promoción a la participación, no por que le falte voluntad, sino por que no dispone de los instrumentos necesarios para optar por un papel fundamental en la construcción de la integración andina.

### 3.3.6 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA.

Es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina el mismo que tiene competencia sobre todo el territorio de los cinco países. Con sede permanente en Quito Ecuador, está integrado por cinco magistrados representantes de cada uno de los países.

El tribunal está encargado de controlar la legalidad de las normas comunitarias, interpretar las normas que constituyen el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina para asegurar la aplicación uniforme de éstas en el territorio de los Países Miembros y dirimir las controversias.

Gracias al Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina del 8 de mayo de 1996 que entró en vigencia el 25 de agosto de 1996, se le asignan nuevas competencias como el recurso de Omisión o Inactividad, la función arbitral y la de jurisdicción laboral en el ámbito de los órganos del SAI.

Entre las competencias del Tribunal existen casos en que los recursos pueden ser presentados por particulares, en general se tratará de casos de interpretación prejudicial o acción de nulidad y revisión de la legislación. Ésta constituye la forma en que la sociedad puede participar en la vigilancia del correcto funcionamiento de normativa andina. Aunque el Tribunal no funciona como un defensor del pueblo éste se limita a controlar las normas comunitarias en especial en lo concerniente a restricciones arancelarias y de otra índole, normativas antidumping y antisubsidios y otros temas comerciales.

---

Revisando el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina modificado por el Protocolo de Cochabamba de todas maneras se pueden identificar los casos en que el Tribunal permite a los ciudadanos presentar recursos a título propio.

En los casos de Acción de Nulidad, Acción de Incumplimiento y Acción por Omisión o Inactividad, las personas naturales o jurídicas pueden presentar recursos siempre que las normas comunitarias, el incumplimiento de las mismas o la omisión en su aplicación afecten sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos. En cuanto a la Interpretación Prejudicial, quien la pide es el juez de un proceso en que se controvertan las normas sobre las que el Tribunal tiene competencia. Finalmente, un particular puede acordar someterse al arbitraje cuando la controversia se suscite por la aplicación o interpretación de aspectos contenidos en contratos privados regidos por el ordenamiento jurídico comunitario

### 3.3.7 LOS CONSEJOS CONSULTIVOS

Los Consejos Consultivos son instituciones conformadas por delegados del más alto nivel dentro de las área de trabajo que tengan. Son elegidos directamente de entre los organismos nacionales de mayor representatividad en los sectores empresarial y laboral de cada uno de los países miembros de conformidad al reglamento interno que tuvieran.

Éstas instituciones constituyen verdaderos foros de participación, al menos en los campos laboral y empresarial, por demás sectores altamente importantes en la consecución del Mercado Común. Con el objetivo implícito de incorporar sus necesidades y problemas en el ámbito comunitario, engloban una amplia serie de organizaciones sindicales y cámaras de empresarios que promueven iniciativas comunes y necesarias que ciertamente han contribuido a allanar el camino para el logro de los objetivos de la CAN.

#### 3.3.7.1 El Consejo Consultivo Empresarial Andino(CCEA)

Es una institución consultiva conformado por cuatro delegados elegidos entre los directivos de más alto nivel de las organizaciones empresariales representativas de los países miembros. Sus atribuciones están expresadas en la Decisión 442 y su propio reglamento interno y son<sup>74</sup>:

- a) Emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que fueran de interés para sus respectivos sectores;
- b) Participar en las reuniones de los grupos de trabajo y de expertos gubernamentales vinculados a sus actividades sectoriales, a las que fuere convocado por los Países Miembros, y solicitar la participación del mismo en las reuniones a las que no fuere convocado, que considere de importancia para los intereses del sector empresarial y el proceso de integración subregional;

- 
- c) Participar con derecho a voz en las reuniones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina;
  - d) Promover la realización del Foro Empresarial Andino y participar en la organización y la elaboración de la Agenda del mismo;
  - e) Promover la participación de la pequeña y mediana empresa de la subregión en el proceso de integración;
  - f) Presentar iniciativas sobre programas o actividades que considere de interés para el proceso de integración, a fin de que sean consideradas y/o desarrolladas por los órganos del Sistema Andino de Integración - SAI;
  - g) Promover y coordinar, a través de la Secretaría Técnica, la integración de las instancias empresariales de la Comunidad Andina con las de otros procesos de integración regionales, continentales o globales;
  - h) Promover un mayor acercamiento con las actividades que desarrolla el Consejo Consultivo Laboral Andino;
  - i) Promover la creación de los Consejos Andinos Sectoriales, como el Industrial, el Agrícola y el del Comercio y Servicios, entre otros, así como su participación en el proceso de integración; y,
  - j) Ejercer las demás funciones que le delegue el ordenamiento jurídico andino.

El Consejo se manifiesta mediante opiniones que representan los puntos de vista acerca de los programas y actividades del proceso de integración, así como de las propuestas de Decisiones.

La forma en que se elegirán los delegados es similar para ambos Consejos Consultivos para lo cual los Organismos Nacionales de Integración deberán convocar a las distintas organizaciones empresariales que convendrán por ellas mismas el mejor mecanismo de designación.

El sector empresarial en pleno encuentra en el Consejo una importante herramienta para encaminar el proceso de integración. En éste sentido, el Consejo no solo sirve para incluir un sector imprescindible a la hora de planear la apertura económica, sino también como 'termómetro' de los lineamientos de la economía mundial y de la situación subregional. La opinión del Consejo Empresarial incluye (o debería incluir) la opinión de las empresas, sus empleados, sus proveedores y sus clientes; es decir que al momento de consensuar la manera en que se llegará al mercado común, mucha gente podría emitir criterios a través de éste medio, lo que significa que las opiniones vertidas por el Consejo son especialmente importantes.

### 3.3.7.2 El Consejo Consultivo Laboral Andino.(CCLA)

---

Es la otra Institución consultiva del Sistema Andino de Integración conformada por cuatro delegados por país elegidos de forma directa de entre las organizaciones laborales representativas de cada Estado. Sus funciones, especificadas en la Decisión 441, son<sup>75</sup>:

- a) Emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de esta Decisión;
- b) Asistir a las reuniones de expertos gubernamentales o grupos de trabajo vinculados a sus actividades sectoriales, a las que fuere convocado por decisión de los Países Miembros; y,
- c) Participar con derecho a voz en las reuniones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina.

El reglamento interno del Consejo Consultivo Laboral Andino, en su Artículo 2 referido a los asuntos que le corresponden anota una serie de puntos que no se encuentran en la Decisión 441 y vienen a complementar a estos a partir del inciso c) y son<sup>76</sup>:

- d) Proponer la adopción de disposiciones sobre la armonización de las políticas socio-laborales en los Países Miembros de la Comunidad Andina.
- e) Promover un mayor acercamiento con las actividades que desarrolla el Consejo Consultivo Empresarial Andino.
- f) Promover la unificación e integración de los organismos laborales de la Comunidad Andina con los de otros procesos a nivel latinoamericano y mundial.
- g) Analizar las propuestas que la Secretaría General y los Países Miembros emitan en aplicación del Acuerdo de Cartagena y de las que deriven de los mandatos de la Comisión. Asimismo, podrá emitir criterios sobre todos aquellos aspectos referidos al proceso de integración, que estime conveniente.

Las opiniones emitidas por el Consejo serán presentadas a pedido de alguno de los órganos comunitarios o por iniciativa propia y deberán constar en actas. Los Organismos Nacionales de Integración deben convocar a sus distintas organizaciones laborales (Centrales y Conferencias Sindicales Nacionales) y éstas deben acordar el mecanismo para designar a sus representantes; la designación es por un año y debe ser acreditada por los Organismos Nacionales de Integración ante la Secretaría General. Los recursos necesarios para el funcionamiento del CCLA provienen en primera instancia de los aportes de la Secretaría General según presupuesto aprobado por los Países Miembros además de los aportes directos que se puedan conseguir a través de estos y los recursos provenientes de Acuerdos de Cooperación o cualquier otra fuente. Depende del CCLA el Instituto Laboral Andino (ILA) que es el órgano de investigación,

---

difusión y formación laboral que por su parte cuenta con personería jurídica propia y se rige bajo su propio reglamento.

El objetivo central del Consejo es asegurar la participación efectiva de los trabajadores en el proceso de integración; constituye el foro de las Centrales Obreras y los Organismos Sindicales y como tal su tarea es la de velar por los intereses de quienes representa. Su calidad de órgano consultivo evita, por supuesto, que tenga atribuciones supranacionales, lo que no resulta necesario tomando en cuenta que el objetivo de su creación no era ese. Su tarea es de extrema importancia para el proceso y para la sociedad civil de cada Estado, independientemente de si hubiera cumplido con sus funciones a cabalidad o no. La constitución de un Mercado Común necesita, casi de manera obligada, la concurrencia de las organizaciones laborales y con ésta visión es que debe atribuírsele su preponderancia.

### 3.3.8 UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR.

Es la Institución dedicada a los aspectos académicos de la Integración; forman su campo de acción y sus objetivos la enseñanza y formación post-universitaria, la prestación de servicios para el desarrollo y la trasmisión de conocimientos científicos y tecnológicos, además de fomentar el espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la Comunidad Andina.

Tiene su Sede Central en la ciudad de Sucre, Bolivia en la que funcionan el Rectorado, la Secretaría General, la Facultad de Integración y las coordinaciones de las áreas de salud, administración, derecho y educación. Tiene una Subsede en la ciudad de Quito creada en 1992 que ejecuta los programas de posgrado con proyección a toda la subregión andina. También cuenta con una Oficina en la ciudad de La Paz que funciona desde 1996. asimismo cuenta con oficinas en Cali, Colombia y en Caracas, Venezuela.

La Universidad Andina Simón Bolívar fue creada en el marco de la quinta reunión del Parlamento Andino en diciembre de 1985 y es a partir del Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena en 1996 en que se adscribe al Sistema Andino de Integración y su reglamento interno fue aprobado por el Parlamento recién en marzo de 1997. En principio la Universidad funcionaba como una 'universidad de proyectos' y en ese sentido ejecutó el Programa de Monitoreo de Ciencias Económicas y Sociales con fondos del PNUD, el Programa de Monitoreo de Nuevas Tecnologías con el financiamiento de la Comunidad Económica Europea y la cátedra de salud Hipólito Unanue. La creación de la subsede de Quito, que contó con gran apoyo del gobierno ecuatoriano, marcó el inicio de las actividades en cuanto a enseñanza superior y posgrado. Actualmente se realizan cursos de especialización superior a nivel de maestría, diplomado superior, especialización, cursos abiertos y talleres<sup>77</sup>.

La máxima autoridad de la Universidad es el Consejo superior, formado por el Presidente del Consejo (quien es además el representante directo del Parlamento), el Rector de la Universidad, y cuatro miembros principales con sus respectivos alternos representando a cada uno de los países excepto a aquel que detenta la Presidencia,

---

éstos son elegidos por la Asamblea del Parlamento Andino a propuesta de su Comisión de Educación y Cultura y el rector de la Universidad de San Francisco Xavier de Chuquisaca. El Consejo se reúne dos veces al año de forma ordinaria en la Sede Central y está encargado de establecer las políticas y las directrices generales de la institución; también se encarga de nombrar a los rectores de todas las sedes nacionales.

Cuenta también con un Consejo académico formado por el Rector de la Sede central y los Rectores de las demás sedes de la Universidad, los directores de las oficinas donde no hay sedes nacionales y un representante del personal académico. Los comités académicos son los órganos encargados de asistir al Rector en la conducción académica y funcionan en la Sede Central y las otras Sedes nacionales.

Más allá de las atribuciones de cualquier universidad nacional, la Universidad Andina cumple con un rol especialmente importante en la formación de profesionales a nivel subregional y de producción investigativa, dos aspectos decisivos al momento de configurar propuestas de desarrollo para la integración andina. Potenciar éstos aspectos, no sólo ya a nivel subregional, sino también a nivel nacional, constituye una de las mejores maneras de elevar la conciencia civil en lo que es la profundización de las comunidades de países y el sentido de hermandad entre pueblos. Las instituciones de enseñanza superior tienen aquella función de coadyuvar al conocimiento de la sociedad en que están inmersas a través de la investigación y la proposición y la Universidad Andina tiene la posibilidad de convertirse en el medio para que los esfuerzos de todas las universidades de los países converjan en objetivos comunes que beneficien a la Comunidad en pleno.

### 3.3.9 CONVENIOS.

Son instituciones intergubernamentales creadas con el objetivo de complementar los esfuerzos integracionistas en diferentes sectores. Así el Convenio Andrés Bello fue creado para promover la integración educativa, tecnológica y cultural; el Convenio Hipólito Unanue para apoyar los esfuerzos de los países en la mejora de la salud de sus pueblos y el convenio Simón Rodríguez para promover la integración socio-laboral.

De los tres, sólo los convenios Hipólito Unanue y Simón Rodríguez forman parte del Sistema Andino de Integración. El primero se adscribe al SAI por medio de la Decisión 445 del 10 de agosto de 1998, mientras el segundo lo hace por su relación con la Secretaría General la que también cumple con las funciones de Secretaría Técnica del Convenio, esto hasta que culmine el proceso de ratificación de un Protocolo Modificatorio que lo convierte en una institución con regulación propia dentro del Sistema. El Convenio Andrés Bello por su parte, si bien no forma parte del sistema institucional de la CAN, coordina y desarrolla planes y proyectos comunes con la Secretaría General en virtud de un Acuerdo de Cooperación suscrito en 1998.

#### 3.3.9.1 El Convenio Hipólito Unanue.

---

Nace el Convenio en diciembre de 1971 a partir de una reunión de ministros del área de salud celebrada en Lima a iniciativa del gobierno del Perú; en la reunión se reconoció la importancia que tenía el tema de la salud en los aspectos sociales de la integración que hasta ese momento avanzaba en los planos económico y educativo. El convenio de cooperación se firmó por los seis países que en ese momento conformaban el Grupo Andino: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y para 1974 se firmaba un Protocolo Adicional que perfeccionaba y complementaba el original. El propósito principal era el de colaborar con el cumplimiento del objetivo del GRAN 'promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros' y conseguir un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

El órgano principal del Convenio es la Reunión de Ministros del Área Andina (REMSAA) quien se encarga de fijar las políticas generales y las prioridades en los objetivos, el Presidente de la REMSAA la representa hasta la siguiente reunión ordinaria. Le sigue un Comité Técnico de Coordinación delegado por los Ministerios de Salud de cada país encargado de tratar temas específicos en cada reunión. Cuenta con una Secretaría Ejecutiva (SECONHU) cuyas funciones son: otorgar apoyo técnico a la REMSAA y velar por el cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones de aquella; el Secretario General es un ciudadano de cualquiera de los países elegido por la Reunión de Ministros de Salud. Finalmente la misma REMSAA puede conformar Comisiones Asesoras de carácter consultivo, como órganos especializados ad hoc de vigencia temporal.

La misión esencial del CONHU es facilitar y fortalecer los mecanismos de cooperación e integración andina para el mejoramiento de las condiciones de salud de sus habitantes y desarrolla acciones coordinadas de intercambio entre los Ministerios de Salud de los países adscritos, propósito que sin duda se ve facilitado por formar parte del Sistema Andino de Integración.

Para el periodo 1998-2000, los Ministros han establecido un eje temático estratégico basado en la Reforma del Sector Salud, Proyectos Supranacionales, Fronteras Saludables, Emergencias y Desastres y proyectos y programas específicos a ser implementados por decisión de la REMSAA<sup>78</sup>.

Como se puede apreciar, el Convenio Hipólito Unanue posee una estructura institucional que lo convierte en un mecanismo 'absolutamente intergubernamental' es decir que todas las decisiones y los nombramientos los efectúan los Ministros de Salud en representación de los gobiernos; sin embargo los resultados y beneficios de la aplicación del Convenio benefician de forma directa al conjunto de los habitantes de la subregión, lo propio ocurre con los demás convenios adscritos por la Comunidad Andina.

### 3.3.9.2 El Convenio Simón Rodríguez.

Mucho se ha hablado de lo fundamental que resultan las políticas laborales en la consecución del Mercado Común y la Agenda Social de un proceso de integración. Sin excepción, ningún acuerdo de ésta naturaleza excluye el sector laboral de su agenda ni

---

de su estructura institucional. Tal vez por esa razón el Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez ha tratado de transformar el Convenio en un “foro de debate, participación y coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina”<sup>79</sup>.

Los objetivos del Convenio son: proponer y debatir iniciativas en temas sociolaborales que signifiquen un aporte efectivo al desarrollo de la Agenda Social; definir y coordinar las políticas comunitarias referidas al fomento del empleo, la formación y capacitación laboral, salud y seguridad del trabajador y migración; además de proponer y diseñar acciones de cooperación y coordinación ente los Países Miembros en asuntos sociolaborales.

Está integrado por tres órganos: La Conferencia que es la instancia máxima, integrada por los Ministros de Trabajo de cada país, los coordinadores de los capítulos nacionales del Consejo Consultivo Empresarial Andino y los coordinadores de los capítulos nacionales del Consejo Consultivo Laboral Andino y es presidida por el Ministro de Trabajo del país que ocupa la presidencia del Consejo Presidencial Andino. Las Comisiones Especializadas de Trabajo, constituidas por decisión de la Conferencia y encargadas de brindar asesoría al Convenio. Las Comisiones están integradas de forma tripartita por representantes designados por los Ministros de Trabajo y los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral; las Comisiones tienen la atribución de invitar a sus reuniones a organismos internacionales, pero sin derecho a voto así como a organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática que se esté tratando. También existe una Secretaría Técnica encargada de apoyar a la Conferencia en la evaluación de la marcha del Convenio y en la elaboración de propuestas, coordinar el trabajo de la Conferencia y las Comisiones, preparar el proyecto de presupuesto y mantener vínculos de trabajo con organismos internacionales.

El Convenio Simón Rodríguez promete convertirse en el foro a través del cual participen mecanismos los gobiernos así como de los Consejos Consultivos formados por representantes de la sociedad civil de los países, a pesar de estar presidido por un Ministro.

### 3.3.9.3 El Convenio Andrés Bello.

El Convenio Andrés Bello es un organismo de carácter esencialmente intergubernamental y agrupa a nueve países firmantes del Acuerdo: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, Perú, Panamá y Venezuela; su fin es la integración cultural, tecnológica, científica y educativa. El Convenio está abierto a la incorporación de cualquier país que así lo desee.

Fue suscrito por los Ministros de Educación de los Países Miembros del entonces Grupo Andino el 31 de enero de 1971 y su Secretaría Ejecutiva no se creó hasta un año después, Panamá ingresó en 1980 y España lo hizo en 1982. El proceso de incorporación de Cuba se inició en 1998 y aún no ha concluido totalmente.

Sus objetivos son:

---

Estimular el conocimiento recíproco y la fraternidad entre los países.  
Contribuir al logro de un adecuado equilibrio en el proceso de desarrollo educativo, científico, tecnológico y cultural.  
Realizar esfuerzos conjuntos a favor de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura que permitan el desarrollo integral de sus naciones.  
Aplicar la ciencia y la tecnología a la elevación del nivel de vida de sus pueblos.

El Convenio lleva ya 30 años de vida y numerosos son los logros, especialmente en el campo de la educación. Se aprobó un tratado de convalidaciones estudiantiles entre los Países Miembros; realizó un cercano seguimiento de las reformas estudiantiles elaborando nuevos materiales educativos y describiendo y difundiendo las innovaciones en la materia; elaboró un marco para la reestructuración de la enseñanza de la historia; realizó intercambios de docentes y estudió problemas educativos comunes. De la misma forma, en los campos de la ciencia y la tecnología realizó la recopilación de la legislación vigente en el campo científico y tecnológico; completó trabajos de armonización entre universidades y empresas; aportó con una serie de estudios sobre temas tan diversos como las plantas medicinales o la transferencia de tecnologías y patrocinó gran cantidad de investigaciones en el área de la cultura.

Los órganos que componen el Convenio son:

La Reunión de Ministros de Educación que es la máxima instancia, quien fija las políticas generales y las prioridades del Convenio y quien nombra a las autoridades ejecutivas.

La Secretaría Ejecutiva que es el órgano ejecutivo cuyo titular se constituye también en el representante legal del Convenio. Entre otras, sus funciones son: ejecutar las políticas de la organización y cumplir y hacer cumplir las resoluciones y los acuerdos que hayan sido adoptados.

La Comisión Asesora Principal es el órgano auxiliar de la Reunión de Ministros, estando compuesta por los Secretarios Nacionales o por representantes que cada Ministro de Educación designe. Sus funciones se basan en la evaluación de las decisiones que se tomen.

Las Comisiones Técnicas están encargadas de formular o evaluar los anteproyectos de programación en el área en que se especialicen. Están integradas por un especialista de cada Estado Miembro, en cada una de las áreas de competencia del Convenio.

A pesar de que el Convenio Andrés Bello mantiene cierta autonomía para con la Comunidad Andina resulta muy útil al momento de plantear políticas comunitarias en los campos de educación y cultura y transferencia tecnológica. Su característica intergubernamental lo aleja en alguna medida de las pretensiones de un sistema de educación andina todavía mal organizado, pero sí constituye un foro válido de opinión de las diferentes organizaciones estudiantiles de los países ya sean éstas superiores o no.

---

### 3.3.10 LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS.

El SAI contempla la existencia de dos instituciones financieras con objetivos específicos, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas. Ambas instituciones se dedican a brindar apoyo financiero a los países y trabajan a un alto nivel por lo que la Sociedad Civil sólo puede verse beneficiada a través de acciones que se tamizan en los gobiernos y otras instituciones internacionales; sin embargo la labor que desempeñan en la consecución de un estado de bienestar general en los Estados afecta directamente a los pueblos y en éste marco su participación no debería pasarse por alto.

#### 3.3.10.1 Corporación Andina de Fomento (CAF).

Está formado por accionistas de América Latina y el Caribe: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Brasil, Chile, Jamaica, México, Panamá, Paraguay y Trinidad y Tobago y 22 bancos privados de la región andina.

Siendo el brazo financiero de la Comunidad, su misión es fomentar el desarrollo sostenible de los países accionistas y la integración mediante la movilización de recursos destinados a la prestación de múltiples servicios financieros.

El Acuerdo Constitutivo de la CAF fue firmado por Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela el 7 de febrero de 1968, el mismo que entró en vigencia el 30 de enero de 1970 y la institución comenzó a operar formalmente el 8 de junio de 1970.

#### 3.3.10.2 Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

El principal objetivo del FLAR es dar apoyo a las balanzas de pago de los países de la Comunidad a través de créditos o garantizando préstamos a terceros. También contribuye a la armonización de políticas cambiarias, monetarias y fiscales y mejora las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por las naciones andinas.

Nace como extensión del Fondo Andino de Reservas creado en noviembre de 1976 en el contexto del Acuerdo de Cartagena, cuyo Convenio Constitutivo fue modificado para permitir la adhesión de terceros países.

---

## 4.1 LIMITACIONES DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD ANDINA EN CUANTO HACE A LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL.

En principio no sería justo desconocer los adelantos y los logros del proceso de integración en materia social, especialmente en los últimos cinco años. La declaración de Machu Picchu al menos consigue que los gobiernos reconozcan la importancia de los derechos de los pueblos indígenas lo que representa una notable victoria por parte de los sectores sociales excluidos. Por otra parte, el compromiso de la Comunidad Andina por la democracia –suscrito a todas luces gracias a los graves acontecimientos recientes en los países que ponen en evidencia la vulnerabilidad de la institucionalidad democrática- coloca al proceso, de una vez por todas, en una posición de compromiso real frente a posibles hechos que rompan el Estado de Derecho.

El nuevo sistema institucional, a diferencia del que anteriormente prevalecía ofrece también una serie de ventajas como su compromiso por priorizar la agenda social de la comunidad además de un renovado apoyo político que le dan cierta apertura para con las organizaciones de la sociedad civil.

Ciertamente, el proceso ha cobrado un dinamismo inusitado gracias a la urgencia por crear un mercado común frente a las aspiraciones de integración hemisférica<sup>80</sup> en la forma del ALCA, toda vez que este mercado exige la aplicación de políticas sociales claras y concretas que allanen el camino de la libre circulación de factores y personas. Políticas que deben englobar además temas tan complicados como la migración laboral y la seguridad social, pero también otros un tanto subestimados en los hechos como la armonización de políticas educativas y programas de estudio y la reducción de la pobreza.

De hecho, una vez que las economías americanas se abran, un acuerdo de libre comercio andino resultaría inútil desde el punto de vista comercial ya que se constituiría en un Acuerdo envuelto en otro mayor que ya toca lo previsto por el primero. El futuro de la integración andina y la inserción de la subregión en el panorama internacional, parece encontrarse en la movilidad de factores tales como el capital y el trabajo además de la coordinación de temas puramente sociales con el fin de terminar finalmente con la pobreza imperante. Es decir que, en principio, no debe pensarse en el ALCA como el destructor de la integración subregional, sino como el impulsor que reforzará la integración llevándola a un nuevo nivel.

### 4.1.1 LOS ÓRGANOS E INSTITUCIONES.

Entrando ya en la materia referida a éste título, habrá que notar la forma en que los órganos e instituciones del SAI contemplan la participación de la sociedad civil.

El Sistema Andino de Integración es una organización ciertamente compleja que incluye en su estructura varios aspectos y niveles políticos nacionales. Sin embargo, la gran mayoría de los órganos e instituciones que la componen se manejan a un nivel

---

intergubernamental; los gobiernos a través de sus representantes toman toda decisión con estatura de política general incluso en el caso de los Convenios de esencia social.

Podría decirse que el momento actual no es el más auspicioso en cuanto a la imagen que tiene la población de sus respectivos gobiernos, por lo que cabría preguntarse hasta qué nivel puede, el proceso de integración, atribuirse una verdadera legitimidad una vez que los propios gobiernos no la tienen.

La sociedad civil no se encuentra en la posibilidad de participar de manera directa de otra forma que no sea a través de los Consejos Consultivos, pero estos no resultan suficientes ya que sólo contemplan a los sectores empresarial y laboral. Los dos sectores nombrados sí representan a una parte importante de la población, pero su utilidad actual radica más en los aspectos relativos a la construcción del mercado común que a un afán de lograr una verdadera participación. Con todo, los Consejos tienen un papel restringido en lo que es poder de decisión; de hecho no lo tienen ya que realmente, su constitución y los motivos de su creación los convierte en foros de participación que luego se pronuncian mediante simples proposiciones. No es intención menospreciar a los Consejos y de hecho habrá que reconocer en ellos ser la expresión parcial de una forma de participación civil políticamente viable. Sin embargo, se tiene que reconocer que no son suficientes y excluyen formas importantes de representación.

Por otro lado, el Parlamento Andino, pudiera constituirse en un mecanismo altamente eficaz para servir de portavoz de los pueblos andinos una vez que se le atribuyan poderes políticos mayores a los que tiene. Por de pronto se constituye en un órgano deliberante encargado, como se vio, de velar por la justicia social, los Derechos Humanos y el ejercicio participativo. Además, el simple hecho de poder elegir a sus miembros mediante elecciones directas le otorga cierta credibilidad ante la población y facilita de alguna manera su labor como comunicador y promotor del proceso de integración. No obstante lo anterior, sus funciones siguen siendo poco claras así como sus atribuciones.

#### 4.1.2 LOS TRATADOS.

Los Acuerdos, las Declaraciones, las Actas y todo otro documento firmado entre los Países Miembros sirven para dar luces sobre la dirección del proceso y muestran la predisposición a tratar los diversos temas que se consideren de importancia. Los temas sociales son resaltados de manera especial en los últimos tiempos en casi todas las Declaraciones presidenciales y los Acuerdos firmados. La importancia que reviste el Acta de Carabobo o la Declaración de Machu Picchu en la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas y la democracia ponen en un sitio central a la participación ciudadana portavoz de la realidad de cada país y verdadero beneficiario de los Tratados.

Por supuesto que se corre el riesgo de que al igual que muchísimos discursos de buena voluntad, los acuerdos no lleguen a concretarse con lo que la situación crítica de los países andinos podría mantenerse en un peligroso estancamiento. Puede afirmarse que

---

la experiencia latinoamericana en este campo, no ya a nivel internacional tanto como a nivel doméstico, provoca cierta desconfianza. El paso realmente importante de la Comunidad será entonces trazar un accionar claro para garantizar el cumplimiento de lo firmado a partir de políticas coherentes que vayan en beneficio de todos; esas políticas no pueden siquiera concebirse sin la participación de la sociedad como portadora de las legítimas necesidades de los pueblos, o como lo decía Rafael Suárez: “La concertación de los intereses públicos y privados al interior de nuestras sociedades requiere de una activa y eficaz participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones”<sup>81</sup>.

#### 4.2 LOS SECTORES SOCIALES EXCLUIDOS.

Se tratará ahora de reconocer cuáles sectores no cuentan con un foro adecuado de participación en el ámbito institucional de la Comunidad Andina, pero no sólo los sectores, se tratara de ver también aquellos foros legítimos nacionales que no han sido tomados en cuenta por el SAI.

Un sector altamente representativo que queda por de pronto aislado del poder de decisión de la Comunidad es el indígena; por sus características es un sector altamente influyente en las políticas agrícolas de al menos tres países integrantes del proceso: Bolivia, Ecuador y Perú. La situación de extrema pobreza en que se encuentran los pueblos originarios requiere de mecanismos que solucionen sus problemas más allá de los que pudieran existir al interior de los países y sean capaces de integrarlos al seno de la actividad económica resguardando sus derechos y convirtiendo a estas comunidades en centros productivos eficientes. El atraso de las poblaciones indígenas se ha convertido en un problema de consecuencias inciertas en varias naciones, especialmente en Bolivia y Ecuador que incluso han visto peligrar sus sistemas democráticos en medio de protestas violentas.

Otro sector excluido, al menos de los elementos de decisión, es el estudiantil, especialmente a nivel superior. Si bien es cierto que se cuenta con el Convenio Andrés Bello y la Universidad Andina, estos órganos ciertamente no aprovechan el potencial propositivo de la juventud capacitada en los países. Las universidades específicamente deben ser las encargadas de campos verdaderamente imprescindibles como el de la investigación tecnológica y social, la prestación de servicios de consultoría y apoyo técnico, así como la temática de capacitación laboral. En suma son instancias legítimas en cuyo seno se pueden gestar propuestas de políticas en cuanto a inserción laboral y desarrollo técnico, además de su capacidad para brindar, a partir de investigaciones, luces sobre la realidad social de los países.

Pero talvez los grandes ausentes sean los simples ciudadanos, las personas ‘de a pie’ que son los grandes artífices del desarrollo urbano de los países. Estas personas se encuentran organizadas en infinidad de formas, desde organizaciones de vecinos hasta verdaderos movimientos de reclamo. Cuentan con portavoces nacionales que pueden ser las iglesias y en especial los municipios urbanos. La importancia que tienen como electores de sus autoridades nacionales y por tanto como afianzadores de la legitimidad

---

gubernamental ha sido siempre subestimada, tanto por organismos nacionales como internacionales.

Los sectores antes nombrados cuentan con foros nacionales propios de participación que pueden constituirse en focos del desarrollo regional. En primer lugar los municipios, ya sean de zonas rurales o urbanas han servido para alentar la equidad en la repartición de la riqueza de algunos de los Países Miembros ya que se constituyen en la más cercana forma de gobierno y la que está en la posición más favorable para conocer las diferentes necesidades de la población. En otro sentido, las universidades tampoco son contempladas por el SAI de una forma concreta y abierta y su importancia es más que evidente.

#### 4.3 LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN.

A manera de preámbulo conviene referirse brevemente a el elemento social en los procesos de integración.

Hasta hace poco los procesos de integración económica estaban referidos de forma casi exclusiva al intercambio comercial y la apertura de mercados, hoy los aspectos sociales son parte integral de las negociaciones y discusiones. Estos aspectos tienen que ver con las políticas sociales, educación, salud, leyes laborales, cultura, etc.

Como se ha visto, la Comunidad Andina no escapa a esta tendencia a través de la firma de varios documentos como la Declaración de Machu Picchu y el Acta de Carabobo. Instrumentos que pretenden más que simplemente reconocer derechos.

Sin embargo, uno de los obstáculos principales al proyecto de integración social es “la ausencia de una definición estratégica integrada para los aspectos sociales de la integración, que identifique áreas y actores que le den contexto y contenido, y que la planteen como un proyecto de naturaleza política”<sup>82</sup>.

La sociedad civil ha ido formando espacios y formas de integración propias, profundas y duraderas. Un ejemplo de esto son las migraciones. Éstas crecerán y variarán en la medida en que se ascienda en la institucionalidad de la integración<sup>83</sup>. Las políticas migratorias están estrechamente vinculadas a las políticas sociales ya que las primeras dan señales que ponen en marcha normas y acciones sobre varios campos entre los que se cuentan los mercados de trabajo, los sistemas educativos, la seguridad pública, etc.

De tal forma que si se examinan las principales causas de migración en la región andina se tendrá un panorama de los aspectos más sensibles para la integración y se tendrá el motor que active políticas sociales, entre las causas están la violencia política y la economía del narcotráfico, el desempleo y subempleo, el trabajo informal, la inseguridad social. Al mismo tiempo factores como la similitud de lengua y cultura facilitan el proceso de movilización de una masa de personas que se movilizan ante cualquier señal de atracción y/o rechazo<sup>84</sup>.

---

Las formas de organización internacional ‘no oficiales’ por parte de la sociedad civil y en especial la migración, relacionan la política ‘oficial’ con temas como las mismas leyes laborales, la educación y la salud a nivel intergubernamental. Las señales sociales van normalmente más allá de los procesos de integración e incluso de las políticas públicas internas; revisar esas señales y contemplarlas entre la agenda internacional constituye un eje vital para la construcción de una Comunidad de Naciones

#### 4.4 LA POSIBILIDAD DE INCLUIR A LOS SECTORES EXCLUIDOS DE LA POBLACIÓN EN EL MARCO DEL SAI

Para un proceso de integración, afrontar tanto las crisis económicas como el crecimiento económico significa un incremento en las demandas de protección social, de la misma forma requiere de políticas institucionales concretas. La coordinación entre los diferentes actores es de vital importancia a la hora de implementar estas políticas dado que las lógicas de gestión son diferentes entre lo público y lo privado. “La descentralización posibilita la participación y complejiza la gestión, pero se consolida la cohesión social como sustento de la democracia, la responsabilidad pública y el bienestar”<sup>85</sup>.

Un proceso verdaderamente democrático debe reconocer a los diversos actores que dan credibilidad a la institución descentralizando el sistema de toma de decisiones. Sin embargo se debe reconocer que aún queda mucho camino para ver a la sociedad civil en la capacidad de tomar las decisiones de forma directa; por esta misma razón, iniciar un proceso de adecuación del ciudadano a las prácticas integracionistas con el fin de incluirlo en la adopción de acciones concretas para solucionar problemas tales como la pobreza o el desempleo, se constituye en un verdadero avance en la temática social y en una forma más representativa de ejercer la ‘soberanía compartida’.

##### 4.4.1 LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

La problemática de los pueblos indígenas ya no puede apartarse de la agenda central de países como Ecuador o Bolivia; la Comunidad Andina debe reflejar esta situación no sólo consolidando los derechos que tienen los pueblos originarios, sino también utilizando sus conocimientos y su organización con el objetivo de que sus necesidades más básicas se vean satisfechas.

Quienes se encuentran más golpeados por la pobreza actual son en efecto los pueblos indígenas que no han sido capaces de insertarse en un medio global que amenaza con borrar o transformar una arraigada cultura; su identidad se encuentra reñida con la apertura, y justificadamente. La apertura de mercados no sólo implica la entrada de productos y servicios; con éstos entra toda una nueva forma de apreciar las cosas, toda una nueva cultura que nos afanamos por adquirir y que no todos son capaces o quieren realmente asimilar. Los modelos económicos y políticos son planteados en un nuevo marco que no contempla las formas de organización indígenas, claro que no se trata de escapar al modelo sino de adecuarlo a las distintas realidades. De la misma manera la

---

integración tiene que adecuarse; no puede avanzar en sus objetivos sin detenerse y ver si en su camino se están excluyendo piezas claves de su realidad.

Y no sólo se trata de identidad y cultura, se trata de un potencial económico considerable si tomamos en cuenta la forma en la que las economías agrícolas están ligadas a los movimientos indígenas que, mal que mal, componen su mano de obra.

En este sentido la existencia de un foro de participación indígena y que funcione a un nivel consultivo, integrado por representantes de las más importantes organizaciones de pueblos originarios y que tenga cierto poder en la adopción de políticas de migración, laborales, productivas, educativas y de salud; ayudarían a formar un panorama más exacto de las necesidades de los pueblos en función de generar acciones concretas que vayan a solucionar problemas estructurales como la pobreza o incluso ayudar a formular metodologías de trabajo sobre temas importantes como la violencia y el narcotráfico dado que son los mismos pueblos indígenas los más seriamente afectados por estos problemas.

No se trata de reconocerlos o ayudarlos, se trata de incorporar una visión distinta a la Comunidad, una visión que es parte integral de la realidad social de los países. Un sector excluido y empobrecido que puede brindar luces sobre las verdaderas necesidades de la población andina.

#### 4.4.1.1 Etnodesarrollo.

La creación de un instrumento comunitario que integre a los pueblos originarios de la subregión podría contribuir al desarrollo indígena de forma que sea capaz de tomar en cuenta las oportunidades y amenazas nuevas que aquellos introducen. El etnodesarrollo o autodesarrollo indígena se basa en el reconocimiento del “derecho que tiene cada pueblo en un estado multiétnico a definir y gestionar, con un alto grado de autonomía, su propio proceso de desarrollo”<sup>86</sup>. Esto implica el reconocimiento cultural como un tema prioritario.

Una cultura propia vigorosa permite transmitir intergeneracionalmente la identidad de pueblo que es considerada como una necesidad básica y como un Derecho Humano. Existen serias dudas sobre los efectos destructivos que la integración pueda tener a mediano plazo sobre la cultura propia de los pueblos; es objetivo del autodesarrollo indígena precisamente fortalecer los rasgos que definen la identidad de pueblo.

#### 4.4.1.2 La defensa internacional de los intereses indígenas.

Existe un fuerte debate sobre la forma en que los intereses indígenas deben ser protegidos en un ámbito internacional. Un enfoque implica que para los propósitos del etnodesarrollo son útiles normativas supranacionales. Otro enfoque apuesta a la fiscalización internacional de las legislaciones nacionales.

---

Particularmente, el segundo enfoque –que podría denominarse pragmatista- parece ofrecer mejores oportunidades reales dado que en la práctica, los gobiernos suelen no dar legitimidad a un convenio promovido por una organización supranacional, mientras que sí se encuentran obligados a cumplir sus propias regulaciones. Otra ventaja es que, a decir de muchos, el enfoque pragmático refleja mejor la idiosincrasia nacional. Las brechas existentes entre la legislación y la práctica pueden ser subsanadas, o al menos reducidas, si son examinadas y fiscalizadas por un acuerdo internacional.

Por supuesto que para esto último es necesario que los pueblos indígenas cuenten con una legislación que garantice sus derechos y que la fiscalización realmente se lleve a cabo. Probablemente ésta sería una segunda función de aquel instrumento comunitario.

#### 4.4.2 LOS MUNICIPIOS.

A la luz de las experiencias boliviana y colombiana en la materia se puede concluir que, en efecto, la descentralización sí mejora la repartición de la sociedad civil. Ésta situación, particularmente en la administración directa de recursos, hace posible que éstos puedan ‘acercarse’ a sus beneficiarios y por consiguiente, los municipios se constituyen en los promotores de ese acercamiento al colocarse en una posición clave como gobierno local predispuesto a cumplir con las necesidades directas de los habitantes de una zona específica.

En los municipios y otros gobiernos locales se agrupan una serie de diferentes organizaciones civiles que no necesariamente deben ahora contar con un espacio nacional para hacer valer sus exigencias desde el punto de vista de que cuentan con recursos propios y son los encargados de velar por la adecuada gestión de los mismos. Éstas organizaciones son capaces al mismo tiempo de agruparse pudiendo entonces alcanzar repercusión nacional e incluso internacional. Médicos, maestros, asociaciones de vecinos, juventudes, asociaciones sindicales, agrupaciones religiosas, movimientos indígenas, campesinos, todos tienen su espacio en los gobiernos locales y todos buscan irremediablemente un incremento visible de su nivel de vida para lo que pueden ejercer una acción fiscalizadora notable con el fin de resguardar sus intereses en la forma de utilización de recursos.

Si bien la labor de los municipios en la lucha contra la pobreza es vital, la internacionalización de ésta prioridad debe constituirse en un pilar de la integración. Ningún país debiera subestimar el poder que tienen las alcaldías en el logro de acciones concretas con fines sociales.

Para la Comunidad Andina, contar con un instrumento de desarrollo basado en experiencias municipales le otorgaría un faro guía para futuras políticas logradas en base a una real concertación de actores sociales.

##### 4.4.2.1 El Consejo Municipal Andino.

---

Un órgano de la magnitud de un Consejo Municipal Andino debe cumplir la ardua tarea de coordinar las experiencias generadas en el ámbito municipal comunitario, facilitar la transmisión de conocimientos y tecnología entre los municipios, promover la participación coordinada y la cooperación de los actores sociales organizados en sus ámbitos de competencia, promover la democracia desde las instancias locales, coordinar políticas de lucha contra la pobreza, coordinar las acciones destinadas a reducir el índice de analfabetismo en la subregión, servir de foro de discusión sobre temáticas municipales, contribuir a la fiscalización de la administración de fondos comunitarios y cualquier otra tarea que considere necesaria.

Deberá estar formado por representantes de los gobiernos locales de cada uno de los países elegidos democráticamente, con periodos de función establecidos y un sistema de rotación entre Estados. Por su significativa importancia, deberá estar adscrito al Sistema Andino de Integración, pero al mismo tiempo preservar cierta autonomía que se puede establecer desde las funciones que le corresponda realizar.

La existencia misma de un Consejo de la magnitud del propuesto no tendría sentido si no se le atribuyese algún nivel de decisión sobre las políticas generales de integración. Por supuesto que esas atribuciones deben estar en menor medida que para el Consejo Presidencial Andino; lo que significa más bien que su función podría ser 'de apoyo' a las decisiones del Consejo Presidencial situación que no estaría reñida con la necesidad de preservar el poder político en la Comunidad.

Se habla entonces de la posibilidad de coordinar políticas sociales a nivel local, pero en un foro internacional que aproveche la riqueza de los diferentes enfoques que cada país le otorga a su estrategia de desarrollo; una instancia de apoyo en caso de que fuera necesario revisar las directrices de cada municipio y otorgue diferentes opciones de solución a problemas concretos basadas en la experiencia.

La otra función importante e implícita en la creación de un Consejo de ésta naturaleza es la de información. La Comunidad Andina se acercaría -de la misma forma que los gobiernos nacionales- a los pobladores que en caso de conseguirse buenos resultados, pueden adoptar el proceso de integración como suyo dándole legitimidad y apoyo político colocándolo como prioridad en las agendas de los gobiernos.

La verdadera integración se logra a partir de la voluntad de los pueblos traducida luego en voluntad política de los gobernantes, la participación de los actores no puede pasar por alto la previa información acerca de los alcances de un determinado proceso, información que resulta costosa y no siempre cumple con las expectativas puestas. De ésta forma la participación genera información que luego se traduce en más y mejor participación formando una suerte de círculo virtuoso altamente aprovechable.

La cantidad de sectores implicados con los gobiernos locales ciertamente tienen la capacidad de enriquecer los demás temas de la integración, especialmente en lo relacionado con vivienda, salud, educación primaria y secundaria, etc. No necesariamente en el marco institucional de la CAN, también a través de instituciones

---

internacionales de intercambio de conocimientos y tecnología que, a pesar de mantenerse al margen, sean fuente de ideas y proposiciones.

#### 4.4.3 LA ENSEÑANZA SUPERIOR.

Ya se ha hablado del papel que las universidades deberían jugar en la conformación de las sociedades. Tienen los medios para desarrollar investigaciones en diversos campos y éste punto en especial no ha sido correctamente aprovechado por los países, talvez en vista del bajo nivel general y la escasez de recursos con que cuentan. Sin embargo el potencial sigue existiendo.

La otra gran función es la de capacitación de la fuerza labor, no necesariamente de aquella que cuenta con o aspira a un título académico, sino en la capacitación a todos los niveles. Una vez más las universidades no ofrecen todo lo que pudieran.

La inclusión de ambos puntos dentro de las políticas laborales resulta de gran beneficio en la que significa la inserción laboral en el mundo cambiante. Los medios de que disponen, la voluntad y capacidad de la juventud que asiste a las aulas así como el trabajo de investigación y las propias discusiones que se realizan en el medio, deberían ser considerados de mejor manera en el ámbito institucional de la Comunidad a través de un organismo capaz de coordinar acciones entre los diferentes centros de enseñanza superior de la región y que ofrezca servicios de apoyo técnico en la medida de sus posibilidades.

Especulando un poco, probablemente una forma de aprovechar ese potencial sea a través de encargar trabajos de investigación concretos que luego figurarían como trabajos de tesis. Éste tipo de trabajos sirven por una parte como trabajos de consultoría a nivel junior y en compensación el alumno debiera recibir, además de su título académico, algún reconocimiento especial por parte de la Comunidad. Otra forma sería aprovechando la capacidad del estudiante, integrándolo en prácticas y trabajos específicos en empresas o instituciones de cualquiera de los países. O talvez a través de servicios como el levantamiento de datos relevantes y apoyo técnico a organizaciones.

Sin embargo, sean cuales fueran las actividades que las universidades y sobre todo su alumnado pudieran realizar, es necesario contar con una red de instituciones educativas bien formada y acreditada, que no exceptúe la concurrencia de ninguno de los Estados y que tenga a la Universidad Andina a la cabeza.

##### 4.4.3.1 El Consejo Consultivo y Técnico Universitario.

Deberá cumplir con las tareas de: coordinar las actividades y políticas en cuanto a enseñanza superior entre las universidades miembros; seleccionar áreas de investigación que resulten útiles para el logro de los objetivos de la integración andina; encomendar las tareas de investigación a quienes considere necesario; examinar los programas de estudio y seguir la evolución de estos con el fin de armonizarlos; promover

---

la aceptación de los títulos académicos a nivel subregional; brindar servicios técnicos o de consultoría a las organizaciones que así lo requieran; promover el intercambio de estudiantes entre los diferentes países y cualquier otra tarea que considere necesaria.

La instancia superior de su organización será un Consejo Superior formado por académicos prominentes de cada uno de los países y cuya presidencia la ocupará el Rector de la Universidad Andina, institución ésta que deberá servir como impulsor de la constitución del órgano.

Deberá estar adscrito al Sistema Andino de Integración al mismo nivel que los Consejos Empresarial y Laboral por lo que será capaz de emitir opiniones y proposiciones cada vez que así lo requieran o por iniciativa propia

El Consejo ofrece la posibilidad de ampliar el mercado laboral de profesionales especializados ya que, a través de la misma Comunidad, se pueden conocer las necesidades de especialistas para cada actividad específica en los países y de esa manera crear programas de posgrado dirigidos de antemano a satisfacer una necesidad en concreto. De la misma forma pueden adecuarse los programas de pregrado a las realidades de la subregión.

Para el establecimiento de una organización de ésta naturaleza es imprescindible contar con un sistema de certificación a las universidades de tal forma que mediante los criterios que se establezcan se puedan elegir a aquellas que por mérito la conformen y de esa manera gocen de los beneficios que puede brindar una institución internacional en temas de convenios, becas y asesoramiento. De ésta forma también las universidades se beneficiarían en gran medida, elevando su nivel de enseñanza.

La certificación puede realizarse a pedido de las mismas universidades y sin discriminar de su condición de privadas o estatales y debe establecerse para ellas un programa de trabajo que las adecue a su nueva condición de miembros de una institución internacional.

#### 4.4.4 EL CIUDADANO COMÚN.

La labor democratizadora de la Comunidad la debe llevar a cabo el Parlamento Andino; él es quien debe servir de portavoz del grueso de la población de los Países Miembros; de las necesidades de cada ciudadano; de las veces en que sus derechos sean atropellados por alguna norma o acción comunitaria.

No es posible crear un foro de participación para una masa de personas tan grande y heterogénea que no sea aquel órgano deliberante. Hoy también ofrece la posibilidad de que los pueblos elijan a sus miembros de forma directa, aplicando la democracia representativa por lo que es de esperar que más gente se interese por las posibilidades que le ofrece el proceso de integración.

---

Sólo queda indicar que para que las voces lleguen, las atribuciones del Parlamento deben ser llevadas a otro nivel; a uno en el que no sólo reflejen los intereses de los pueblos, sino llevarlos adelante y servir como un mecanismo de presión para adoptar medidas sobre temas urgentes con potestad de decisión en caso de que no sean atendidos correctamente.

El Parlamento tiene la posibilidad de convertirse en el real portador de la voluntad popular en temas trascendentales para la conformación del mercado común y en un fiscalizador eficaz de las acciones de los gobiernos.

#### 4.5 CONSIDERACIONES FINALES.

Dos sectores de la sociedad civil han mantenido una participación efectiva en la constitución del proceso de integración: el laboral y el empresarial. El primero engloba a todas las organizaciones laborales de importancia en los países y el segundo a las empresariales. Su situación como Consejos Consultivos les otorga gran capacidad de acción en los temas que les competen y tienen ya una importancia real en la conformación de políticas generales para el Acuerdo; podría decirse que en ese aspecto ninguno de los dos sectores podría tener observaciones.

Especialmente en los últimos años, la labor del Sistema Andino de Integración no puede considerarse deficiente en el sentido de que ha logrado renovar el apoyo político a las iniciativas de la CAN, al menos en el aspecto gubernamental. Sin embargo, cabe una vez más preguntarse si la crisis de legitimidad de los gobiernos no va a afectar también a la Comunidad Andina. Es probable que en los próximos años la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas sobrepase los esfuerzos andinos por consolidar su integración, pero los lazos culturales, casi naturales, que unen a los países son capaces de mantener el proceso y de llevarlo a un nuevo nivel. Pero la voluntad para lograrlo no se encuentra en los gobiernos, sino en los pueblos que a través de sus portavoces influyen en la voluntad política de sus representantes en las esferas de poder.

Ante las nuevas realidades, alcanza prioridad incluir a los actores sociales y políticos para lograr un sistema plenamente democrático y en cierta medida autónomo y separado de los problemas internos de los gobiernos que tanto han retrasado la conformación plena del proceso de integración.

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y el compromiso por la democracia pueden haber tenido un componente de urgencia dados los acontecimientos recientes y a la vista de todos aunque parecen haber perdido cierta credibilidad, fueron los pueblos indígenas quienes reclamaron ese reconocimiento y no olvidemos que la calidad democrática del Acuerdo de Cartagena apareció luego de la década de los setenta cuando los pueblos se debatían entre disputas políticas que degeneraron en las formas más groseras de dictadura.

En suma, se trata de tener a los beneficiarios finales lo más cerca posible, de forma que puedan presentar sus necesidades directamente.

---

Finalmente cabrá elaborar una lista de prioridades reales para el proceso y en ese contexto encontrar los caminos de solución. No es una tarea fácil insertar a la población pobre de la región andina a un mundo globalizado que exige de los países tanto como de las empresas y de sus trabajadores. Existen problemas que no se pueden resolver estando solos. La solidaridad es una cosa que nace de los pueblos y es para los pueblos.

---

## Conclusiones y recomendaciones

A la finalización del presente trabajo de investigación se ha llegado a las siguientes conclusiones:

En efecto existe una crisis de legitimidad en los gobiernos de algunos países andinos; concretamente los casos de Ecuador y Bolivia revisten especial importancia, pero también la vulnerabilidad institucional de Perú y Venezuela no debe pasarse por alto. Colombia por su parte, mantiene su aparato político con gran riesgo de ser distorsionado por el ambiente de conflicto existente.

Por otra parte, y a la luz de las experiencias en la materia, la descentralización administrativa de los gobiernos ha brindado resultados alentadores entre los países y ha convertido a los municipios en foros legítimos de participación ciudadana, especialmente en lo que a equitativa repartición de recursos se refiere.

Con aquellas consideraciones en mente, es necesario añadir que a pesar que los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración han conseguido encaminar el proceso de una forma dinámica y con un gran apoyo político por parte los gobiernos, aún se corre el riesgo de que los problemas de legitimidad y apoyo popular de éstos afecten a la consecución de los objetivos de la Comunidad Andina.

Importantes sectores de la sociedad civil no se encuentran incluidos en el marco institucional de la CAN y aquello que sí lo están, no cuentan con el poder de decisión que debieran.

Se ha dado protagonismo únicamente a aquellos que sirven de manera inmediata a la conformación del mercado común, es decir al sector empresarial y al laboral. Foros esenciales como los gobiernos locales y sectores de evidente trascendencia como el indígena no han sido tomados en cuenta en la medida en que se lo debe hacer. Queda esperar para ver si las expresiones de buena voluntad que pueden encontrarse en documentos como la Declaración de Machu Picchu se transforman en acciones concretas y resultados visibles.

En síntesis, los órganos comunitarios no logran darle al proceso un cariz verdaderamente democrático y la inclusión de los sectores ya nombrados es de vital importancia.

De la misma forma, se propone para futuros trabajos de investigación, estudios acerca de la inserción de los municipios y los pueblos indígenas en organismos internacionales y procesos de integración. También se propone la realización de trabajos sobre la legitimidad de los gobiernos andinos y la democracia en la subregión.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> No es impropio hacer notar que a través del tiempo los esclavos, al no contar con la condición de libertad, no formaron parte del 'pueblo' -a pesar de ser en muchos casos la mayoría de la población- y por tanto se encontraban exentos de participar en cualquier actividad democrática.

<sup>2</sup> Comisión Andina de Juristas, Crisis de la Democracia en los Andes: Informe Anual sobre la Región Andina, Perú, CAJ, 2001. p. 15.

<sup>3</sup> Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES, Dolmen Ediciones, 1998, p. 66

<sup>4</sup> Bobbio Norberto, El Futuro de la Democracia, Barcelona, 1985, Plaza y Janés. Citado por Jesús Ignacio Pérez, La crisis política del Estado como quiebra de la Legitimidad Democrática en América Latina, artículo publicado en Internet en: Revista Iberoamericana de Educación, N° 4,

<sup>5</sup> Held D., Modelos de Democracia, Madrid, 1992, p. 281-292. Citado por Jesús Ignacio Pérez, La crisis política del Estado como quiebra de la Legitimidad Democrática en América Latina, artículo publicado en Internet en: Revista Iberoamericana de Educación, N° 4,

<sup>6</sup> Diccionario Enciclopédico Ilustrado SOPENA, Barcelona, Editorial Ramón Sopena S.A., 1980. tomo II, p. 979.

<sup>7</sup> Es conveniente hacer notar que todas las Constituciones de los países miembros de la Comunidad Andina niegan los derechos políticos a aquellas personas que se encuentren en ejercicio activo de funciones en los órganos de Seguridad Nacional (Fuerzas Armadas y Policía), a excepción de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que garantiza el derecho al sufragio a los miembros de la fuerzas del orden a título propio y nunca en representación de la institución.

<sup>8</sup> Por ejemplo, la Dra. Margarita Barrero en su artículo Ciudadanía, Globalización y Migraciones publicado por Internet en Ciudad Arqueológica ([www.naya.org/articulos/globalizacion.htm](http://www.naya.org/articulos/globalizacion.htm)) hace un muy interesante análisis de la situación del ciudadano en la nueva era y afirma que "Este cosmopolitismo lleva a que el concepto de ciudadanía, que antes estaba referido a un derecho de participar de las decisiones en la esfera política, pase hoy por la esfera de lo civil, con un énfasis en los derechos del consumidor",

<sup>9</sup> Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES, Dolmen Ediciones, 1998, p. 59

<sup>10</sup> Ernest Gellner, Conditions of liberty, Civil Society and his rivals, Penguin, Ney York, 1994, p. 1, citado por Oscar Fernández, Los avatares de la noción de Sociedad Civil, Boletín Electoral Latinoamericano N° XVII, (enero-junio 1997): p. 79

<sup>11</sup> Oscar Fernández, Los avatares de la noción de Sociedad Civil, Boletín Electoral Latinoamericano N° XVII, (enero-junio 1997): p. 80

<sup>12</sup> Ruth W. Grant, John Locke's Liberalism, University of Chicago Press, Chicago, 1991, p. 107

---

<sup>13</sup> Ernest Gellner, *Conditions of liberty, Civil society and its rivals* Penguin, Ney York, 1994, p. 193, citado por Oscar Fernández, *Los avatares de la noción de Sociedad Civil*, Boletín Electoral Latinoamericano N° XVII, (enero-junio 1997)

<sup>14</sup> Jean L Cohen y Andreu Arato, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, 1995, citado por Oscar Fernández, *Los avatares de la noción de Sociedad Civil*, Boletín Electoral Latinoamericano N° XVII, (enero-junio 1997)

<sup>15</sup> Guillermo Federico Hegel, *Filosofía del Derecho*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1955, p. 22

<sup>16</sup> Afirmaba Marx que en la Economía política se hallaba la anatomía de la Sociedad Civil.

<sup>17</sup> Antonio Gramsci, *Obras*, Tomo I, *Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*, Juan Pablos Editor, México, 1975, p. 165

<sup>18</sup> Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1° reimpresión, Colombia, 1997, Trad. José F. Fernández S., p. 39

<sup>19</sup> Norberto Bobbio, op. cit., p. 42

<sup>20</sup> Ricardo Combellas en su artículo *qué es y qué no es Sociedad Civil*, publicado en Internet en *Venezuela Analítica* ([www.analitica.com/bitblioteca](http://www.analitica.com/bitblioteca)) ilustra la situación en que una organización de la sociedad civil pasa a ser una organización de la sociedad política, a continuación se transcribe el ejemplo: “Primero Justicia surgió como una organización de la sociedad civil para promover el mejoramiento de la función judicial en atención a la satisfacción del derecho ciudadano al acceso a la justicia. Posteriormente, se inscribió como organización política y presentó candidatos (algunos triunfantes) a cargos de representación popular. Dejó de ser una organización de la sociedad civil para convertirse en una organización de la sociedad política. Su plataforma programática no puede ahora restringirse a la justicia, para abarcar también su particular visión del interés general y el bien común de la comunidad venezolana”.

<sup>21</sup> Rodrigo Baño, *Consideraciones acerca de la participación ciudadana*, ponencia realizada en el marco del Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, publicado por Internet en [www.flacso.cl/confere2.htm#5](http://www.flacso.cl/confere2.htm#5)

<sup>22</sup> Marco conceptual de la participación ciudadana, publicado por Internet en: [www.sdnni.org.ni/participación\\_ciudadana/marco\\_conceptual.htm](http://www.sdnni.org.ni/participación_ciudadana/marco_conceptual.htm), no se especifica el autor.

<sup>23</sup> Rodrigo Baño, *Consideraciones acerca de la participación ciudadana*, ponencia realizada en el marco del Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, publicado por Internet en [www.flacso.cl/confere2.htm#5](http://www.flacso.cl/confere2.htm#5)

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Narayan D., *Voices of the poor. Crying out for change*, Oxford University/World Bank, New York, 2000. Citado por Javier Román e Iñigo Retolana, equipo Medicus Mundi, *Gobernancia local y reducción de la pobreza, una experiencia de apoyo al diálogo nacional desde el Norte Potosí*, La Paz, Plural Editores, 2000, p. 39

<sup>26</sup> Por ejemplo, sólo en Bolivia se pueden contar al menos cuatro lenguas importantes: el Castellano, el aymara, el guaraní y el quechua, y solamente en el caso del quechua existen por lo menos dieciséis variantes.

---

<sup>27</sup> Javier Román e Iñigo Retolana, equipo Medicus Mundi, Gobernancia local y reducción de la pobreza, una experiencia de apoyo al diálogo nacional desde el Norte Potosí, La Paz, Plural Editores, 2000, p. 46

<sup>28</sup> Marco conceptual de la participación ciudadana, publicado por Internet en: [www.sdnni.org.ni/participación\\_ciudadana/marco\\_conceptual.htm](http://www.sdnni.org.ni/participación_ciudadana/marco_conceptual.htm), no se especifica el autor.

<sup>29</sup> Idem

<sup>30</sup> Félix Peña, Previsibilidad y eficacia, Una perspectiva para la cuestión institucional en el MERCOSUR, Separata facilitada por el autor en el marco de la Maestría en Integración y Comercio Internacional, Universidad Andina Simón Bolívar, julio de 1997, p. 1

<sup>31</sup> Idem. P. 2

<sup>32</sup> Isaac Cohen, el concepto de Integración en: Economía de la Integración Latinoamericana, Tomo I, INTAL; Argentina, 1989. Citado por Gabriel Loza Telleria, Integración y apertura externa, Ed. Atenea, La Paz, 1992, p. 28

<sup>33</sup> Gabriel Loza Telleria, Integración y apertura externa, La Paz, Ed. Atenea, 1992, p. 40

<sup>34</sup> Juan Carlos Márquez Sosa, Comercio Exterior. 2° edición, Argentina, Ediciones EUDECOR, 1997, p. 44

<sup>35</sup> Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio, GATT, 1994. Art. XXIV, 8, a.

<sup>36</sup> Juan Carlos Márquez Sosa, Comercio Exterior. 2° edición, Argentina, Ediciones EUDECOR, 1997, p. 45

<sup>37</sup> Juan Carlos Márquez Sosa, Comercio Exterior. 2° edición, Argentina, Ediciones EUDECOR, 1997, p. 48

<sup>38</sup> Idem.

<sup>39</sup> Magariños Gustavo, Comercio e Integración Tomo II, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1994. p. 242

<sup>40</sup> Magariños Gustavo, op. Cit., p. 243

<sup>41</sup> W. W. Rostow, Los Estados Unidos en la palestra mundial, citado por Gustavo Magariños, op. Cit., p. 250

<sup>42</sup> un resumen de éstos acontecimiento se encuentra en Anexo 2

<sup>43</sup> Aranibar Antonio, el marco latinoamericano de la democracia en la región andina: patrones, instituciones y avtores políticos. Exposición incluida en el libro Los problemas de la democracia en la región andina, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2001, p. 26.

<sup>44</sup> Constitución Política del Estado de Bolivia, Título IX, Art. 223

<sup>45</sup> Constitución Política de Colombia, Título IV, Capítulo 1, Art. 106

<sup>46</sup> Comisión Andina de Juristas, Iniciativa Legislativa, publicada en Internet en [www.cajpe.org.pe/demo16.htm](http://www.cajpe.org.pe/demo16.htm)

<sup>47</sup> Comisión Andina de Juristas, op. Cit.

<sup>48</sup> Constitución Política del Perú, Capítulo III, Art. 31-32

<sup>49</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Sección primera, art. 62

<sup>50</sup> Comisión Andina de Juristas, op. Cit.

<sup>51</sup> Maldonado Alberto, Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de Colombia, Santiago, proyecto CEPAL/GTZ "desarrollo económico local y descentralización en América Latina, 2000, p. 20

<sup>52</sup> Maldonado Alberto, op. Cit., p. 32

- 
- <sup>53</sup> Maldonado Alberto, op. Cit., p. 25
- <sup>54</sup> Salinas Jorge, Descentralización y desarrollo local: un visión general del caso en Bolivia, proyecto CEPAL/GTZ GTZ “desarrollo económico local y descentralización en América Latina, 2000, p. 3.
- <sup>55</sup> Según el Censo de 1992, el 42% de la población vive en el área rural y el 36% vive en comunidades con menos de 250 habitantes
- <sup>56</sup> Salinas Jorge, op. Cit., p. 11
- <sup>57</sup> Maldonado L., Héctor. El Pacto Andino: Perspectivas en la Integración Latinoamericana, Universidad Andina Simón Bolívar, Sucre-Bolivia, 1997, p. 28-65
- <sup>58</sup> Maldonado L., Héctor, op. Cit., p. 46
- <sup>59</sup> Este documento se constituye en la base para la suscripción del Protocolo de Lima
- <sup>60</sup> Maldonado L., Héctor, op. Cit., p. 55
- <sup>61</sup> Acuerdo de Cartagena, Capítulo XIV Cooperación Económica y Social, 1997
- <sup>62</sup> Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, Sección Introductoria, párrafo 3, 1998
- <sup>63</sup> La Declaración de Machu Picchu y otros Acuerdos relacionados se encuentran completos en Anexo 1
- <sup>64</sup> Diario El Peruano, edición del 30 de julio del 2001, citado en la página en Internet de la Comunidad Andina en su sección Sala de Prensa, [www.comunidadandina.org/prensa.htm](http://www.comunidadandina.org/prensa.htm)
- <sup>65</sup> Propone la reducción de la pobreza en un 50 por ciento antes del 2015
- <sup>66</sup> Acta de Carabobo, párrafo 3, junio de 2001
- <sup>67</sup> Acuerdo de Cartagena, Art. 7, 1997
- <sup>68</sup> Acuerdo de Cartagena, Sección A Del Consejo Presidencial Andino, Artículo 12, 1996
- <sup>69</sup> Decisión 471, Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina, Capítulo II, Artículo 11, 1999
- <sup>70</sup> Cámara Boliviano-Peruana de Comercio e Industria (CBP), El Sistema Andino de Integración, aportes y oportunidades para los países andinos, Bolivia, Ed. Stampa Gráfica Digital, 1997, p.48.
- <sup>71</sup> Decisión 409, Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Artículo 4, 1997
- <sup>72</sup> Acuerdo de Cartagena, Sección F Del Parlamento Andino, Artículo 43, 1996
- <sup>73</sup> Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (por ratificar), Capítulo III, Artículo 11, 1997
- <sup>74</sup> Reglamento Interno del Consejo Consultivo Empresarial Andino, II De las Funciones del Consejo, Artículo 2, 1998
- <sup>75</sup> Decisión 441 Consejo Consultivo Laboral Andino, Artículo 3, 1998
- <sup>76</sup> Reglamento Interno del Consejo Consultivo Laboral Andino, Capítulo I Objetivo y Competencias, Artículo 2, 1998
- <sup>77</sup> información extraída de la página en Internet de la Universidad Andina Simón Bolívar, [www.uasb.edu.bo](http://www.uasb.edu.bo)
- <sup>78</sup> información extraída de la página en Internet del CONHU, [www.conhu.org.pe](http://www.conhu.org.pe)
- <sup>79</sup> Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez, Capítulo I Definición, Artículo 1

---

<sup>80</sup> podría decirse que en el marco de un acuerdo de libre comercio de proporciones hemisféricas, la creación del mercado común es casi un problema existencial para la Comunidad Andina.

<sup>81</sup> Suárez C. Rafael, Consideraciones para el desarrollo de una agenda social andina, documento publicado por Internet en:  
<http://sela2.sela.org/WM2/WM10.asp?menu=1&url=http://lanic.utexas.edu/~sela/AA0/ES/menu/coointr1.htm>

<sup>82</sup> Cornejo Boris, La integración regional y la transfronterización de las políticas sociales: experiencias subregionales latinoamericanas y futuros desafíos, La dimensión social de la integración regional, Santiago, Centro de Formación para la Integración Regional CEFIR, 1995 (versión preliminar). Citado por Bascuñan Eduardo y John W. Durston. Aspectos sociales de la Integración vol. II. Santiago de Chile, Serie políticas sociales CEPAL, 1997, p. 10

<sup>83</sup> Kratochwil Hermann, Movilidad transfronteriza de personas y procesos de integración regional en América Latina, vol. 1, N°1. Revista de la OIM sobre migraciones en América Latina, Vol. 13, N° 2, 1995

<sup>84</sup> Bascuñan Eduardo y John W. Durston. Op. Cit., p. 11

<sup>85</sup> Villarreal Nelson, Políticas sociales y desafíos de la regionalización, documento publicado por Internet en [www.icd.org.uy/mercosur/informes/villarreal6.html](http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/villarreal6.html), sección conclusiones.

<sup>86</sup> El etnodesarrollo de cara al siglo veintiuno, Santiago de Chile, CEPAL, 1995. citado por: Bascuñan Eduardo y John W. Durston. Op. Cit., p. 8

---

---

---

## BIBLIOGRAFÍA.

---

Ardaya, Roberto. *Procesos de Gestión Municipal Participativa*, Colección Gestión Municipal Participativa, La Paz, Ed. Canelas, 2000

Bascuñan Eduardo y John W. Durston. *Aspectos sociales de la integración Vol. 2*, CEPAL, Santiago de Chile, Serie Políticas Sociales ONU, 1997

Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*, trad. José F. Fernández S., Colombia, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1º reimpresión, 1997

Camacho O., Edgar. *La Integración Andina*. La Paz, Editorial Los Amigos del Libro, 1975

Cámara Boliviano-Peruana de Comercio e Industria. *El Sistema Andino de Integración, Aportes y Oportunidades para los Países Andinos*. La Paz, Editorial STAMPA Gráfica digital, 1997

CEPAL. *América Latina y las crisis*, CEPAL-PNUD-BID FLACSO, Santiago de Chile, Publicaciones de las Naciones Unidas, 1999

CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, Publicaciones de las Naciones Unidas, 2001

Cohen, Jean L. y Andreu Arato. *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT press, 1995.

Comisión Andina de Juristas. *Crisis de la democracia en los Andes*, Lima, Comisión Andina de Jurista, 2001-09-14

Comisión Andina de Juristas. *Los problemas de la Democracia en la Región Andina*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2001

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Editorial de las Naciones Unidas, 1994

---

Equipo DIC. *Actores de la Gestión Municipal Participativa, Tomo I Organizaciones Territoriales de Base*, La Paz, Ed. Empresa Gráfica DRUCK, 2000

Equipo DIC. *Actores de la Gestión Municipal Participativa, Tomo II Comités de Vigilancia*, La Paz, Ed. Empresa Gráfica DRUCK, 2000

Franco Rolando y Armando di Filippo. *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1999

Gert Rosenthal, Armando de Filippo y Rolando Franco. *Aspectos sociales de la integración Vol. 1*, CEPAL, Santiago de Chile, Serie Políticas Sociales ONU, 1997

Gianfranco Pasquino, Stefano Bartolini, Maurizio Gotta, Leonardo Morlino, Angelo Panebianco. *Manual de Ciencia Política*. 8º reimpresión, Salamanca, Ed. Alianza Editores, 1996.

González M., René. *Integración Latinoamericana*. La Paz, Editorial Tupac Katari, 1993

Gramsci, Antonio. *Obras, Tomo I Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno*, México, Juan Pablos Editor, 1975

Grant, Ruth W. *John Locke's liberalism*, Chicago, University of Chicago Press, 1991

Hegel, Guillermo Federico. *Filosofía del Derecho*, Buenos Aires, Ed. Claridad, 1955.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. *Reflexiones sobre el Desarrollo y la Responsabilidad del Estado*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones S.A., 1998.

Javier Román e Iñigo Retolana, equipo Medicus Mundi, *Gobernanza local y reducción de la pobreza, una experiencia de apoyo al diálogo nacional desde el Norte Potosí*, La Paz, Plural Editores, 2000

Loza Telleria, Gabriel. *Integración y Apertura Externa*, La Paz, Ed. Atenea, 1992

Magariños Gustavo. *Comercio e Integración, mundo, continente y región. tomo II*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1994

Maldonado Alberto. *Descentralización y desarrollo económico local: Una visión general del caso de Colombia*, Santiago de Chile, CEPAL/GTZ, 2000

Maldonado L. Héctor. *El pacto Andino: Perspectivas en la Integración Latinoamericana*, Sucre, Universidad Andina Simón Bolívar, 1997

Mariaca I, Guillermo. *La democratización de las élites: Apuntes sobre género y educación superior*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, La Paz, Artes Gráficas Sagitario, 1999

---

Marquez Sosa, Juan Carlos. *Comercio Exterior*. 2º ed., Argentina, Ed. EUDECOR, 1997.

Ramírez A., Edgar Ivan. *La treintañez de la Comunidad Andina*. Perú, Facultad de Economía y Comercio Internacional. 1998

Salinas Jorge. *Descentralización y desarrollo económico local: Una visión general del caso en Bolivia*, Santiago de Chile, CEPAL/GTZ, 2000

Vega Valencia, Alipio. *Integración Boliviana y Latinoamericana*. La Paz, Editorial Juventud, 1994

#### Artículos

Azpur A. Javier, “Descentralización y fragmentación política”, DESCO, Cusco, octubre de 1998

Fernández, Oscar. “Los avatares de la Noción de Sociedad civil”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, 27, enero-junio 1997

Iguíñiz E. Javier, “Una propuesta para el proceso de descentralización”, *Negocios Internacionales*, año 3, Num. 3, Lima, mayo de 2000

Kratochwil Hermann, “Movilidad transfronteriza de personas y procesos de integración regional en América Latina”, vol. 1, N°1. *Revista de la OIM sobre migraciones en América Latina*, Vol. 13, N° 2, 1995

Peña Félix. “Previsibilidad y eficacia: una perspectiva para la cuestión institucional en el MERCOSUR”, *Versión Preliminar*, 1997

Oporto C., Henry. “Ciudadanía, Derechos Públicos y Reforma Administrativa”, *Fundación de Apoyo al Parlamento y la Participación Ciudadana FUNDAPPAC*, La Paz, 2000

SELA. “La sociedad civil ante la Integración regional y Hemisférica”, SELA, *Integración Regional*, octubre del 2000

Silva Juan Claudio. “Ciudadanía: entre el debate crítico, la lucha política y la utopía”, *Última década* N° 14, Viña del Mar, marzo del 2001

Acuerdos y Tratados Internacionales, Actas, Documentos y Declaraciones.

Acta de Carabobo. Valencia, 2001

Acuerdo de Cartagena. Trujillo, 1996

Decisión 113, Instrumento Andino de Seguridad Social. Lima 1977

---

Decisión 409, Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Quito, 1997

Decisión 441, Consejo Consultivo Laboral Andino. Cartagena 1998

Decisión 442, Consejo Consultivo Empresarial Andino. Cartagena 1998

Decisión 445, Adscripción del Convenio Hipólito Hunanue al Sistema Andino de Integración. Quito 1998

Decisión 464, sustitutoria de las Decisiones 441 y 442. Cartagena, 1999

Decisión 471, Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina. Lima 1999

Decisión 500, Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Valencia, 2001

Decisión 504, Creación del Pasaporte Andino. Valencia, 2001

Declaración de Machu Picchu sobre la democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza. Lima, 2001

Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”. Oporto, 1998

Protocolo de Sucre (por ratificar). Quito, 1997

Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez. Valencia, 2001  
Reglamento Interno del Consejo Consultivo Empresarial Andino. 1998

Reglamento Interno del Consejo Consultivo Laboral Andino. 1998

Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, Sucre 1997

Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, modificado por el Protocolo de Cochabamba. Cochabamba, 1996

Tratado de la Organización del Convenio Andrés Bello de Integración educativa, científica, tecnológica y cultural. Madrid, 1990

Páginas consultadas en Internet.

[europa.eu.int](http://europa.eu.int)

Página oficial de la Unión Europea

[habitat.aq.upm.es/hpuue](http://habitat.aq.upm.es/hpuue)

---

Políticas de la Unión Europea

[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

Página oficial de la Comunidad Andina

[www.sica.gov.ec/comext/docs](http://www.sica.gov.ec/comext/docs)

Políticas de la Comunidad Andina

[www.geocities.com/integracion\\_latinoamericana\\_mx/](http://www.geocities.com/integracion_latinoamericana_mx/)

“Pacto Andino”

[immelman.camaralima.org.pe/new-camara/revista/EDIT2233.html](http://immelman.camaralima.org.pe/new-camara/revista/EDIT2233.html)

“Consolidando la Integración”

[www.epasa.com/EI\\_Panama\\_America](http://www.epasa.com/EI_Panama_America)

“Comunidad Andina: Historia de una frustración”

[www.geocities.com/Eureka/Plaza/1406/Activ\\_Acad.html](http://www.geocities.com/Eureka/Plaza/1406/Activ_Acad.html)

Experiencias de procesos de Integración económica: La CAN, la UE y el ASEAN

[www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe)

Comisión Andina de Juristas

[www.caf.com](http://www.caf.com)

Corporación Andina de Fomento

[www.venezuelatuya.com](http://www.venezuelatuya.com)

Sitio de información general sobre Venezuela

[www.oas.org](http://www.oas.org)

Organización de los Estados Americanos

[www.eclac.org](http://www.eclac.org)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL

[www.cab.int.co](http://www.cab.int.co)

Convenio Andrés Bello

[www.conhu.org.pe](http://www.conhu.org.pe)

Convenio Hipólito Unanue

[www.icd.org.uy/mercosur/informes/villarreal1.html](http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/villarreal1.html)

Villareal Nelson, “Políticas sociales y desafíos de la regionalización”

[sela2.sela.org](http://sela2.sela.org)

Sistema Económico Latinoamericano SELA

---

[www.monografias.com](http://www.monografias.com)

Sitio especializado en trabajos de monografías

[www.uasb.edu.bo](http://www.uasb.edu.bo)

Universidad Andina Simón Bolívar

[www.lahora.com.ec/cordes](http://www.lahora.com.ec/cordes)

Corporación de Estudios para el Desarrollo CORDES

[www.cumbre\\_summit.org](http://www.cumbre_summit.org)

Cumbre de las Americas

[www.idrc.ca/lacro/index.html](http://www.idrc.ca/lacro/index.html)

Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo CIID

## **ANEXO 1**

---

### **Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza**

Los presidentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en presencia de los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, el Príncipe de Asturias y el Secretario General de la Comunidad Andina, reunidos con motivo de la toma de posesión del Presidente del Perú, Dr. Alejandro Toledo, hemos adoptado, la siguiente:

Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza

TENIENDO EN CUENTA que nuestros sistemas políticos se sustentan en la democracia, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales;

TENIENDO PRESENTE la interrelación y mutua implicación que existen entre los conceptos de democracia, derechos humanos, paz, desarrollo social y lucha contra la pobreza;

CONSIDERANDO que la naturaleza multicultural y pluriétnica de nuestras naciones ha constituido un factor esencial en la formación de las nacionalidades y la identidad histórica de nuestros países; y que, hoy como en el pasado, continúa siendo una característica esencial de la riqueza humana y social de nuestras sociedades.

CONSCIENTES de la situación de pobreza y extrema pobreza que afecta mayoritariamente a las poblaciones indígenas, así como la necesidad de garantizar y promover sus derechos, incluido el derecho a la diversidad.

CONSIDERANDO la voluntad de nuestros gobiernos para concentrar los recursos en las tareas de desarrollo social y económico, particularmente en la lucha contra la pobreza, la extrema pobreza y la generación de empleo productivo y decente.

CONSIDERANDO que todos los esfuerzos de la integración latinoamericana coinciden al voluntad común de establecer mecanismos de cooperación política, luchar contra la pobreza y liberalizar el comercio

DECIDIMOS

**Avanzar en la defensa de la democracia y el respeto a los derechos humanos**

- 
1. Expresar nuestro firme convencimiento que la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente. En ese sentido, reiteramos nuestra convicción de fortalecer la democracia como un sistema de gobierno y como un elemento insustituible de nuestra identidad política, de promover sus valores como forma de vida y de defender la institucionalidad democrática y el estado de derecho en América Latina y el Caribe. Reiteramos, asimismo, que el ejercicio efectivo de la democracia requiere fortalecer su carácter participativo.
  2. Reiterar nuestra decisión de adoptar una Carta Democrática Interamericana durante la Asamblea General Extraordinaria de la OEA, a realizarse en Lima, en setiembre próximo, como un instrumento destinado a contribuir a la promoción, estabilidad, preservación y defensa de la institucionalidad democrática.
  3. Renovar el compromiso de nuestros gobiernos con la vigencia y respeto de los derechos humanos, así como nuestra voluntad para fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, incluyendo la posibilidad del progresivo funcionamiento permanente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como propiciar la universalidad del sistema interamericano de protección a los derechos humanos.
  4. Los Presidentes de los Países Andinos, en aplicación del Acta de Carabobo, adoptada con ocasión del XIII Consejo Presidencial Andino, instruimos a los Ministros de Relaciones Exteriores para que elaboren el texto de la Carta Andina de Derechos Humanos para su presentación en la próxima reunión del Consejo Presidencial Andino, la misma que deberá contener los principios y ejes temáticos sobre una política comunitaria en esta materia, incluyendo los temas referidos a los derechos de la mujer y de los pueblos indígenas.
  5. Los presidentes andinos decidimos encargar a los Ministros de Relaciones Exteriores la preparación de una propuesta destinada a fortalecer programas para la promoción de la democracia, la participación ciudadana en todas sus formas, elaborar, proponer y ejecutar acciones para la educación en la democracia, intercambiar experiencias entre los partidos políticos de la subregión y desarrollar políticas de promoción y difusión de los valores democráticos, en concordancia con las políticas nacionales existentes.
  6. Consideramos que la diversidad cultural y étnica que caracteriza a nuestras naciones es una fuente de gran riqueza y unión entre nuestras sociedades. El ejercicio democrático en nuestros pueblos exige el respeto y la promoción de su diversidad. Expresamos, en ese sentido, nuestra decisión de continuar desarrollando estrategias y políticas dirigidas a revalorizar la pluralidad étnica y la multiculturalidad de nuestras naciones, con el fin de promover la plena participación de los pueblos indígenas y las minorías étnicas

## **Los derechos de los pueblos indígenas**

---

7. En ese sentido, apoyamos firmemente todos los esfuerzos encaminados a la promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, entre ellos: el derecho a su identidad y tradiciones en lo espiritual cultural, lingüístico; social, político, cultural y económico; individual y colectiva; a no ser desplazados, como pueblos, de su patrimonio cultural histórico; a sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de sus lugares rituales y sagrados; a la educación en la diversidad; a ser elegidos y desempeñar cargos públicos. Expresamos nuestra voluntad de resguardar estos derechos dentro del orden público y en cumplimiento de nuestras disposiciones constitucionales y legales vigentes.

8. Nuestros Estados tienen el deber de cautelar y garantizar la aplicación las disposiciones de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los demás instrumentos existentes en los ámbitos regional y universal, con la finalidad de asegurar el ejercicio pleno de los derechos humanos de las poblaciones indígenas, conforme al principio de no discriminación. Impulsaremos, en ese sentido, la elaboración y aprobación de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

9. La consolidación de la vida democrática y el estado de derecho en nuestros países demanda políticas que aseguren la participación activa de las poblaciones indígenas en todos los ámbitos de la vida nacional. A ese efecto, los cancilleres propondrán la creación de una mesa de trabajo sobre los derechos de los pueblos indígenas en el marco institucional de la Comunidad Andina de Naciones, con la participación de las organizaciones indígenas, organizaciones de derechos humanos, de la sociedad civil y representantes de cada uno de los estados miembros, con el propósito de integrar plenamente a los pueblos indígenas a la vida económica, social y política de nuestros países, respetando y promoviendo al mismo tiempo su diversidad cultural. La mesa realizará su primera reunión, a la brevedad posible, en la ciudad del Cuzco.

### **Una alianza para la lucha contra la pobreza**

10. Conscientes de que una auténtica y plena democracia es la base para una efectiva lucha contra la pobreza, los jefes de Estado reiteramos nuestra decisión de emprender acciones para reducir la misma en un 50 por ciento hasta el año 2015.

11. La justicia social es un elemento constitutivo de la democracia y es una condición indispensable para garantizar la estabilidad política y la legitimidad de nuestros gobiernos. Por ello nos comprometemos a alcanzar un crecimiento económico con equidad social que permita superar las desigualdades, la pobreza y los desafíos que enfrentan nuestras sociedades.

---

12. Expresamos nuestra voluntad de fortalecer la cooperación política en el proceso de integración subregional, otorgando una prioridad sustantiva a la agenda social.

13. Creemos que el buen gobierno y la administración eficiente y transparente, con mecanismos de participación ciudadana, constituyen factores esenciales en la utilización adecuada de recursos para superar la desigualdad social.

14. Conscientes que la corrupción atenta contra la estabilidad democrática y afecta a la lucha contra la pobreza, reiteramos la necesidad de incrementar las acciones encaminadas a la lucha contra la corrupción y cooperar en todas las acciones conjuntas que sean necesarias conforme al derecho internacional y a los acuerdos regionales en esta materia.

15. Recibimos con expectativa los acuerdos obtenidos por el Grupo de los 8, en Génova, e instamos a que puedan concretarse de manera efectiva, especialmente con relación al alivio de la deuda externa y a la lucha contra la pobreza y la extrema pobreza.

16. Expresamos, en ese sentido, la conveniencia de lograr acuerdos especialmente en el aumento de la cooperación no reembolsable en las políticas de los organismos financieros internacionales y de los gobiernos de los países industrializados, así como el aumento del financiamiento de proyectos en las áreas críticas de la lucha contra la pobreza. Otorgamos especial prioridad al intercambio de deuda por proyectos de desarrollo a favor de los sectores más vulnerables de la sociedad.

17. Expresamos nuestra decidida voluntad política para aprobar un nuevo arancel común antes del próximo Consejo Presidencial Andino, lo cual unido a la ejecución de los compromisos en materia de circulación de personas, pasaporte andino e integración y desarrollo fronterizo, asegurará el establecimiento del Mercado Común Andino en el año 2005.

18. En aplicación de los acuerdos obtenidos en la Cumbre de Carabobo y con la finalidad de impulsar la agenda social y movilizar a todos los sectores de la sociedad en la lucha contra la pobreza y la generación de empleo, los presidentes de la Comunidad Andina encargamos a los Ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de una propuesta para el establecimiento de una mesa de concertación social, en el marco del foro andino aprobado en la Cumbre de Carabobo, que amplíe la participación ciudadana plena en los procesos de integración. La mesa aportará sus reflexiones para el diseño de un "Plan Integrado de Desarrollo Social Andino".

Los presidentes de los países de la Comunidad Andina felicitamos al doctor Alejandro Toledo por su elección como Presidente Constitucional de la República del Perú, así como por el liderazgo que asumió, desde la sociedad civil, para la reinstitucionalización de la democracia en el Perú. Expresamos asimismo, nuestro reconocimiento al Presidente Valentín Paniagua y a su Gobierno por la realización de elecciones libres y justas y su destacado papel en la consolidación democrática del Perú, así como por el restablecimiento de la vigencia de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

---

Lima-Machu Picchu. 28-29 de julio de 2001  
Jorge Quiroga Ramírez  
Presidente en Ejercicio de la República de Bolivia  
Andrés Pastrana Arango  
Presidente de la República de Colombia  
Gustavo Noboa Bejarano  
Presidente de la República del Ecuador  
Alejandro Toledo Manrique  
Presidente de la República del Perú  
Hugo Chávez Frías  
Presidente de la República Bolivariana de Venezuela

### **XIII CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO ACTA DE CARABOBO**

Los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y el Presidente del Consejo de Ministros del Perú, reunidos en la ciudad de Valencia, Venezuela, los días 23 y 24 de junio de 2001, para celebrar la XIII Reunión del Consejo Presidencial Andino, destacaron la significación que tiene, para las cinco naciones andinas, celebrar el presente Consejo en el marco de la conmemoración de los 180 años de la Batalla de Carabobo, acontecimiento que consagró la independencia definitiva de Venezuela y dio impulso fundamental a la gran epopeya de la emancipación latinoamericana.

Al reafirmar su firme compromiso de continuar avanzando hacia formas superiores de integración a fin de cumplir con la vocación histórica de sus pueblos, los Presidentes:

1. Comprobaron con satisfacción que la Comunidad Andina ha continuado profundizando su integración económica y fortaleciendo su presencia internacional, que nuevos ámbitos de acción, como el político y el social se inscriben en la agenda de trabajo comunitaria y que los sectores empresarial y laboral andinos vienen comprometiéndose cada vez más con el proceso de integración.
2. Ratificaron su decidida voluntad política de proyectar a la integración andina en múltiples dimensiones, enfatizando la necesidad de profundizar acciones en los ámbitos político y social de la integración.
3. Reconocieron que el avance hacia formas superiores de integración social y política será posible en la medida que integran todos los sectores de la sociedad. En tal sentido, manifestaron su decisión de propiciar la mayor participación social en la profundización del proceso de integración.
4. Coincidieron en que, a pesar de los esfuerzos y logros en materia social, aún persisten altos niveles de pobreza y desigualdad social en el área andina que atentan contra la estabilidad de los sistemas democráticos y afectan la marcha de la integración.

---

5. Destacaron la importancia del Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, el cual refleja la firme convicción y permanente voluntad de los países andinos de promover la vigencia del orden democrático y el estado de derecho en la región andina. En tal sentido, reiteraron su pleno respaldo a la Resolución No. 1838 de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que dispone la realización en Lima de una Asamblea General Extraordinaria relativa a la Carta Democrática Interamericana.

6. Reiteraron su firme propósito de continuar fortaleciendo la democracia en los países andinos y de impulsar la más amplia participación de los ciudadanos en la construcción de una sociedad más justa y democrática que asegure la vigencia de los derechos humanos, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales.

7. Destacaron con satisfacción el ejemplar proceso electoral llevado a cabo por el Gobierno del Presidente Valentín Paniagua, que puso de relieve la auténtica vocación democrática del pueblo peruano. Asimismo, expresaron su felicitación al Presidente Electo, Alejandro Toledo, y formularon votos por el éxito de su gestión.

8. Expresaron su decisión de aprobar una Carta Andina de Derechos Humanos, que contribuya a asegurar la vigencia de los derechos humanos, fortalezca la democracia y el Estado de Derecho, y afiance una cultura de paz en las naciones andinas.

9. Coincidieron en que la gobernabilidad democrática de sus respectivos países es una prioridad insoslayable y, en ese sentido, reiteraron su compromiso de superar, a través de los cauces constitucionales, las dificultades transitorias que se puedan presentar en la región andina.

10. Confirmaron los compromisos que en materia social adoptaron en los Consejos Presidenciales Andinos de Guayaquil, Cartagena y Lima y, en ese contexto, acordaron otorgar la mayor prioridad al desarrollo de una Agenda Social Andina, interdisciplinaria, que sea una respuesta efectiva de los Países Miembros en su lucha contra la pobreza, desigualdad y la exclusión social.

11. Coincidieron en señalar la urgente necesidad de atender las causas estructurales del problema de las drogas ilícitas en la subregión andina. A tal efecto, acordaron otorgar la máxima prioridad a la aplicación de la agenda social andina y a las acciones en materia de desarrollo alternativo y aspectos sociales contenidas en el Plan de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos.

12. Coincidieron en resaltar la incidencia del flagelo de las drogas ilícitas y delitos conexos sobre el deterioro del tejido social y del medio ambiente así como la distorsión de las economías, al igual que el alto costo que en términos de vidas humanas y recursos económicos han tenido que asumir los países andinos en su lucha decidida para combatirlo. En este sentido, destacaron la aprobación del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos, que se fundamenta en la convicción de que la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas,

---

el lavado de activos, el desvío y contrabando de precursores químicos y el tráfico ilícito de armas afectan gravemente el desarrollo y la seguridad de los países andinos. Este Plan es un aporte de los países de la Comunidad Andina a la lucha contra el problema mundial de la droga, desde un enfoque integral, con base en el principio de la responsabilidad compartida que compete a la comunidad internacional y con pleno respeto de sus respectivas legislaciones, soberanía e integridad territoriales.

13. Confirmaron que el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos contribuye a la búsqueda de soluciones a un problema particularmente sensible para la seguridad y desarrollo económico y social de sus países. Asimismo, concordaron en la necesidad de articular los esfuerzos regionales dirigidos a la obtención de nuevas fuentes de financiamiento y a propiciar mejores condiciones para sus exportaciones hacia otros mercados.

14. Destacaron igualmente la necesidad de fortalecer los esfuerzos para eliminar la producción, distribución y consumo de drogas sintéticas o de diseño, que constituyen una nueva amenaza para las juventudes de los países andinos.

15. Subrayaron la importancia que atribuyen a la pronta renovación y ampliación de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas, así como la incorporación de Venezuela a dicho esquema. Asimismo, saludaron la "Iniciativa Regional Andina" impulsada por el Gobierno de los Estados Unidos de América, encaminada a fortalecer su cooperación en la lucha contra las drogas ilícitas, conjuntamente con el apoyo a la democracia, el desarrollo económico y social sostenible y la ampliación del comercio, y expresaron su disposición de desarrollar una cooperación más amplia en el marco del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos.

16. Destacaron el éxito alcanzado por Bolivia en la erradicación de los cultivos ilícitos de la hoja de coca, cuya sostenibilidad requiere de una efectiva cooperación internacional en el marco de la responsabilidad compartida.

17. Reiteraron su decisión de desarrollar los esfuerzos necesarios para lograr el objetivo de poner en vigencia el Mercado Común Andino a más tardar el 31 de diciembre del año 2005, tarea prioritaria que permitirá fortalecer la cohesión del proyecto comunitario andino, profundizar el proceso de integración e impulsar el desarrollo de los países de la subregión.

18. Manifestaron su voluntad de adelantar los esfuerzos para el perfeccionamiento de la Unión Aduanera, mediante el diseño y la adopción de un Arancel Externo Común (AEC). Igualmente coincidieron en la necesidad de adoptar la Política Agrícola Común Andina (PACA) y un Régimen de Compras Estatales. Asimismo, acordaron avanzar en la liberalización del comercio de servicios y, cuando sea pertinente, profundizar tal liberalización mediante la armonización de las normativas respectivas.

---

Estos instrumentos, unidos al cumplimiento del ordenamiento jurídico andino, permitirán potenciar la estructura productiva comunitaria y utilizar sus complementariedades con miras a mejorar la competitividad de la subregión en el marco del regionalismo abierto.

19. Registraron con satisfacción los avances logrados por el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina, en la definición de los criterios de convergencia en materia de inflación, deuda pública y déficit fiscal.

20. Destacaron la aprobación de las Decisiones sobre el Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación y la Creación del Pasaporte Andino, que constituyen pasos de trascendental importancia para la consolidación del espacio andino de libre circulación de personas y para la construcción de una comunidad de ciudadanos andinos.

21. Coincidieron con la importancia de fomentar alianzas estratégicas subregionales para que el empresariado participe activamente en la conformación del Mercado Común y destacaron el éxito del reciente Foro Empresarial Andino de Maracaibo, así como la necesidad de darle seguimiento activo en el año 2002 para lo cual tomaron nota con beneplácito de la designación del Ecuador como sede del V Foro Empresarial Andino.

22. Concordaron en la necesidad de impulsar la ejecución de la Política Exterior Común, a fin de fortalecer y acrecentar la presencia y capacidad de negociación internacional de la Comunidad Andina. Reafirmaron, asimismo, su compromiso con el regionalismo abierto y, en ese sentido, su disposición a fortalecer los vínculos económicos y políticos con otros grupos subregionales, regionales e interregionales.

23. Ratificaron la importancia que confieren a la creación de un espacio de cooperación política e integración económica en América del Sur como medio para fortalecer el proceso de integración regional y su proyección en el contexto hemisférico e internacional. En ese sentido, saludaron el próximo establecimiento del Mecanismo de Diálogo y Concertación Política Comunidad Andina-Mercosur y Chile. Se comprometieron igualmente a realizar los máximos esfuerzos para establecer, en la fecha prevista, una Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur.

24. Reiteraron su disposición de continuar participando activamente en las negociaciones hemisféricas conducentes a la conformación del Area de Libre Comercio de las Américas, coordinando posiciones y manteniendo una vocería única de los Países Miembros.

25. Subrayaron la importancia de la renovación plurianual y sin condicionamientos del Sistema Generalizado de Preferencias Andinas por parte de la Unión Europea, en reconocimiento a los esfuerzos desarrollados por los países andinos en su lucha contra las drogas ilícitas y en el marco de la responsabilidad compartida. Igualmente, decidieron intensificar el diálogo especializado en materia de drogas. Por otra parte, manifestaron su voluntad de seguir impulsando la concertación de un Acuerdo de

---

Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea que permita profundizar el diálogo político, fortalecer la cooperación económica y dinamizar los flujos de comercio e inversiones entre ambas agrupaciones.

26. Destacaron con beneplácito las labores que vienen desarrollando las autoridades ambientales con el fin de definir unos "Lineamientos para la Gestión Ambiental y el Desarrollo Sostenible en la Comunidad Andina", los cuales deberán ser adoptados durante la reunión de alto nivel de las mencionadas autoridades a realizarse el próximo mes de julio en la ciudad de Quito. Asimismo, apoyaron decididamente la realización de las actividades para la celebración del Año Internacional de Montañas (2002) y los esfuerzos a nivel andino para promover el desarrollo sostenible en los ecosistemas de montañas.

27. Expresaron su beneplácito por los importantes avances que, en materia de política de integración y desarrollo fronterizo, significan la adopción de la Decisión que determina las normas generales para el establecimiento, funcionamiento y aplicación de controles integrados en Centros Binacionales de Atención en Frontera y de la Decisión que aprueba el marco comunitario para la creación de las Zonas de Integración Fronteriza.

28. Manifestaron su satisfacción por la suscripción del Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez, que establece un foro idóneo de participación tripartita para fomentar la integración socio-laboral, y se comprometieron a impulsar los trámites internos pertinentes en cada país para su pronta ratificación.

29. Expresaron su satisfacción por la creación y funcionamiento de la Facultad de Integración de la Universidad Andina Simón Bolívar y destacaron el apoyo que la Corporación Andina de Fomento ha prestado a este proyecto, orientado a fortalecer la formación de recursos humanos en el campo de la competitividad, la innovación y la inserción internacional de la región andina.

30. Expresaron su complacencia porque la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador ha asumido el mandato de promover la educación para la democracia y la capacitación para el ejercicio de los derechos humanos, al haber puesto en marcha la "Iniciativa: Educación para la Democracia" con el apoyo de la Organización de los Países Iberoamericanos y el "Programa Andino de Derechos Humanos" auspiciado por la Unión Europea. Asimismo, manifestaron su beneplácito por la creación de la Red Andina de Estudios Internacionales en el mismo centro académico.

31. Destacaron el carácter estratégico del turismo y la influencia que éste ejerce sobre el desarrollo económico, social y cultural de los Países Miembros y expresaron su voluntad de impulsar proyectos y acciones que desarrollen y fomenten el turismo intrasubregional, fronterizo y hacia la Subregión, propicien la facilitación de los flujos turísticos en la Comunidad Andina y fortalezcan las estrategias de promoción relativos a la conservación del entorno natural y cultural.

Con tales propósitos, los Presidentes adoptaron las siguientes Directrices:

---

## DIRECTRICES

### I. COOPERACION POLITICA EN EL AMBITO DE LA INTEGRACION

Los Presidentes decidieron fortalecer la cooperación política en el ámbito de la integración orientada hacia la construcción de un nivel superior de integración que permita garantizar el bienestar y la seguridad de los ciudadanos andinos. En tal sentido:

1. Encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que, con el apoyo de la Secretaría General, elabore los lineamientos para una Política Comunitaria de Seguridad y Fomento de la Confianza, teniendo presente el objetivo de establecer una zona andina de paz. Dichos lineamientos serán presentados al próximo Consejo Presidencial Andino y deberán basarse en la Declaración de Galápagos y tener en cuenta las recomendaciones contenidas en las Declaraciones de Santiago y San Salvador.
2. Instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para que, en coordinación con la Secretaría General y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, aceleren la adopción de las medidas necesarias para dar debido cumplimiento a las acciones complementarias al proceso de integración contenidas en el numeral VII del Programa de Acción 2000-2001 del Acta de Lima, con especial atención a los campos de la cooperación judicial y policial, a fin de fortalecer la seguridad ciudadana y crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración andino.
3. Instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para que, en un plazo no superior a noventa días, se instale el Comité Ejecutivo Andino previsto en el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas y Delitos Conexos y disponga lo necesario para la inmediata ejecución del Programa de Acción y el establecimiento de los respectivos Planes Operativos.  
Dispusieron que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores dé cumplimiento, en el más breve plazo, a las acciones vinculadas a la obtención de cooperación y financiamiento internacionales contempladas en el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos.
4. Encargaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a través de un Grupo de Alto Nivel de representantes de los Países Miembros y con el apoyo de la Secretaría General, la formulación de una Carta Andina sobre Derechos Humanos, que deberá contener los principios y ejes temáticos sobre una política comunitaria en esta materia, y un programa de cooperación para impulsar acciones concretas encaminadas a garantizar la observancia y respeto de tales derechos en la región andina, en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de Conducta de Riobamba de 1980.  
Esta Carta Andina deberá contribuir, entre otros propósitos, a fortalecer el estado de derecho y a mejorar la administración de justicia; a promover una cultura de paz mediante el diálogo, la tolerancia y la concertación, como instrumentos generadores de consensos sociales; afianzar el derecho al desarrollo; y fortalecer las instituciones para

---

la defensa y promoción de los derechos humanos en los Países Miembros, en particular las Defensorías del Pueblo.

## II. AGENDA SOCIAL ANDINA

5. Los Presidentes instruyeron a los Ministros responsables de ejecutar las políticas en materia de bienestar social, salud, trabajo, educación y vivienda, para que realicen, en el segundo semestre del año en curso, la primera reunión andina de los Ministros del área, con el propósito de intercambiar experiencias y elaborar un Plan Integrado de Desarrollo Social para enfrentar los graves problemas de pobreza, exclusión y desigualdad social en la subregión.

Dicho Plan deberá tener una visión articulada de los programas y acciones a desarrollar, que incluya metas a corto, mediano y largo plazo compatibles con las establecidas a nivel mundial en las Cumbres de Desarrollo Social y del Milenio.

La Secretaría General, con la colaboración de la CEPAL y otros organismos especializados, realizará un compendio de los estudios y diagnósticos existentes en materia de desarrollo social en la región andina, con el propósito de que sirvan de base para elaborar el mencionado Plan.

La Secretaría General apoyará la fase preparatoria y realización de esta primera reunión y hará seguimiento del Plan Integrado de Desarrollo Social con el propósito de presentar sus resultados al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

6. Solicitaron, asimismo, a la Corporación Andina de Fomento que intensifique sus programas especiales de financiamiento, a través de las instituciones financieras de interés social, con el fin de fomentar y fortalecer la micro, pequeña y mediana empresa, bien sea organizada en forma de cooperativas, circuitos de producción o cualquier otra modalidad de la economía social, dando especial atención al sector artesanal tradicional andino.

7. Instruyeron a las autoridades competentes a definir una Estrategia Regional de Biodiversidad, que contribuya a la generación de alternativas viables de desarrollo regional sostenible a partir de nuestros recursos naturales y a la concertación de posiciones conjuntas ante los diversos foros internacionales de negociación.

8. Encomendaron a los Ministros de Educación que presenten al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, antes de la próxima reunión del Consejo Presidencial Andino, un diseño curricular armonizado a fin de incorporar los valores de la integración y de la cultura andina en los programas de educación primaria y secundaria que incluya el acceso a herramientas de tecnología informática que constituyen facilitadores de integración y requisitos fundamentales para la competitividad de nuestros países. De esta manera, se podrá eliminar progresivamente el analfabetismo digital en la región andina para participar plenamente en la Sociedad Global de la Información.

---

9. Acordaron propiciar el establecimiento de un Foro Andino de reflexión sobre la integración y el desarrollo social y económico en la subregión. A tal efecto, encomendaron a la Secretaría General que, con la colaboración de la CAF, organice periódicamente ciclos de conferencias en los países miembros con la participación de los sectores políticos, académicos y empresariales. Previo al inicio de estas actividades, la Secretaría General, en coordinación con la CAF, elaborará un plan de trabajo que será elevado a la consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión en los temas de su competencia.

10. Instruyeron a la Secretaría General para que, con el apoyo de la CAF, desarrolle un Programa de Difusión sobre el proceso de integración que promueva la identidad andina, el cual deberá ser elaborado con la participación de los organismos responsables de los Países Miembros. Previo al inicio de estas actividades, la Secretaría General preparará un plan de trabajo que será elevado a la consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

11. Encomendaron a la Secretaría General y a la Universidad Andina Simón Bolívar que, en coordinación y consulta con los Ministerios de Educación, lleven adelante la preparación y ejecución del proyecto "Cátedra Bolívar de Integración" con la finalidad de introducir en los colegios secundarios de los Países Miembros la enseñanza de la integración para contribuir a la formación de una conciencia ciudadana andina.

12. Recomendaron en forma especial a la Corporación Andina de Fomento que analice la posibilidad de colaborar en la construcción del Centro Internacional de Convenciones proyectado en Sucre en homenaje al Bicentenario del Nacimiento del Mariscal de Ayacucho, como expresión de solidaridad y apoyo de los países andinos a la histórica capital de Bolivia que lleva el nombre del Gran Mariscal.

### III. MERCADO COMÚN ANDINO

13. Los Presidentes, conscientes de la importancia de consolidar los avances del proceso de integración económica y concretar la meta del establecimiento del Mercado Común Andino a más tardar el 31 de diciembre del año 2005, instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión que aceleren los trabajos para dar cumplimiento a los compromisos que figuran en el Acta de Lima e informen sobre sus resultados en la próxima reunión del Consejo Presidencial.

14. Instruyeron a la Comisión que desarrolle un programa de trabajo conducente al efectivo y pleno funcionamiento de la Unión Aduanera mediante el diseño y adopción de un Arancel Externo Común, tomando en cuenta el Programa de Acción 2000-2001 del Acta de Lima, que consolide la apertura de las economías andinas, disminuya la dispersión arancelaria y mejore la competitividad de la producción subregional. Al mismo tiempo, encomendaron a la Comisión avanzar en la liberalización del comercio de servicios y, cuando sea pertinente, profundizar tal liberalización mediante la armonización de las normas respectivas; así como, en la adopción de la Política Agrícola Común y del Régimen de Compras Estatales.

---

15. Instruyeron al Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina, que aseguren el funcionamiento de un mecanismo de seguimiento periódico de las metas adoptadas por ese Consejo de alcanzar una inflación anual no mayor de un dígito para diciembre del 2002, déficits fiscales anuales máximos del 3% del PIB y, para el año 2015, un límite del stock de la deuda pública interna y externa del 50% del PIB, en la certeza de que ellas conducen a una disciplina financiera comunitaria y fortalecen los esfuerzos nacionales para consolidar la estabilidad económica.

16. Instruyeron al Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM) que, con el apoyo de la Secretaría General, eleve a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a más tardar en diciembre de 2001, las propuestas sobre la armonización de la legislación migratoria para estudiantes, personas de negocios, inversionistas, artistas y deportistas; y del régimen uniforme sobre las características técnicas específicas del Pasaporte Andino.

17. Encomendaron a la Comisión de la Comunidad Andina para que adopte, en reunión ampliada con los Ministros de Educación, antes del 31 de diciembre del 2001, una Decisión para la armonización y simplificación de procedimientos de convalidación de títulos y diplomas profesionales, así como de estudios superiores.

18. Instruyeron al Comité Andino de Autoridades de Turismo que, con el apoyo y coordinación de la Secretaría General, continúe los trabajos emprendidos, tales como el certificado de sostenibilidad turística, la Ruta Virtual Andina y la cartilla de turismo andina. Asimismo, plenamente convencidos de que el desarrollo del turismo requiere de un sistema de medición estadístico eficiente y viable, encomendaron a las instituciones correspondientes que adelanten las gestiones tendientes a la creación de las Cuentas Satélites de Turismo de la Comunidad Andina.

19. Acordaron fortalecer el Sistema Andino de Información Estadística con el apoyo de la Secretaría General, poniendo especial énfasis en la información armonizada y periódica sobre inversión, servicios, desarrollo social y el sector informal de la economía.

#### IV. POLITICA EXTERIOR COMUN

20. Los Presidentes, convencidos de la necesidad de intensificar la aplicación de la Política Exterior Común, instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para que disponga nuevas modalidades de acción que permitan dinamizarla y expandirla, principalmente a través de su seguimiento y actualización trimestral por los altos funcionarios de las Cancillerías, una coordinación más intensa entre los coordinadores nacionales y el trabajo conjunto de las Embajadas y Representaciones andinas en el exterior, particularmente ante el Gobierno de los Estados Unidos de América, la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, y ante los organismos internacionales con sede en Ginebra y Viena.

---

21. Destacaron la próxima celebración de la IV Conferencia Ministerial de la OMC en la ciudad de Doha (Qatar), ocasión propicia para el lanzamiento de una nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales que asegure la participación equitativa de los países en vías de desarrollo. Para tal efecto encomendaron a la Comisión que impulse la coordinación de los países andinos en dicho foro, con el propósito que las negociaciones futuras tengan como resultado que la dimensión del desarrollo constituya el principio rector de las relaciones comerciales multilaterales.

22. Instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que coordine las acciones conjuntas necesarias para el cumplimiento de los compromisos consignados en el Comunicado de Brasilia y expresaron su complacencia por la próxima realización de la primera reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, el MERCOSUR y Chile, el 17 de julio de 2001 en La Paz, Bolivia, oportunidad en la cual se establecerá el Mecanismo de Diálogo y Concertación Política Comunidad Andina - MERCOSUR y Chile.

Manifestaron su satisfacción por los avances que se vienen registrando en la ejecución del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur en el campo del transporte, energía y comunicaciones, e instruyeron a los Ministros andinos responsables de estas materias para que, con el apoyo de la Secretaría General, actúen en forma coordinada a fin de asegurar una óptima articulación del espacio subregional andino con el resto de América del Sur. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores deberá realizar un seguimiento de dichos trabajos.

23. Encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que promueva consultas políticas con el gobierno de los Estados Unidos de América a fin de fortalecer la cooperación en materia de lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos en el marco del Plan Andino sobre esta materia, teniendo en cuenta la "Iniciativa Regional Andina" de ese país.

Asimismo, encargaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina que refuercen las gestiones que se vienen realizando con el fin de lograr la pronta renovación de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas de los Estados Unidos de América, con una vigencia continua hasta que converja con el programa de desgravación que se negocia en el ALCA, la inclusión de Venezuela como país beneficiario de dicho instrumento, así como su ampliación a los productos de exportación con un alto valor agregado andino y de fuerte impacto en la generación de empleos alternativos a aquellos vinculados a las actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico.

A ese respecto, reiteraron su interés de que la nueva cobertura de dicha Ley incluya los productos del sector de textiles y confecciones en toda su cadena productiva, considerando normas de origen que permitan la utilización de insumos regionales. Igualmente, reiteraron la necesidad de incluir otros productos tales como manufacturas de cuero, derivados lácteos, atún enlatado, azúcar y sus derivados.

24. Encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión para que, dentro de sus respectivas competencias y con el apoyo de la Secretaría General, profundicen en la elaboración, ejecución y seguimiento de una

---

estrategia comunitaria en el marco de las Cumbres de las Américas. En particular, se deberá asegurar que las negociaciones del ALCA conduzcan a la formulación de un acuerdo que contemple condiciones para una participación equitativa de los países andinos, atendiendo los diversos niveles de desarrollo y el tamaño de las economías.

25. Instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina que gestionen ante la Unión Europea la renovación plurianual y consolidación del Sistema Generalizado de Preferencias Andino, sin condicionamientos, en reconocimiento a las acciones que llevan a cabo los países andinos en su lucha contra las drogas.

Asimismo encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que desarrolle una estrategia para fortalecer la presencia de la Comunidad Andina en Europa e impulsar la negociación de un acuerdo de asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, tal como fue planteado en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de ambas regiones realizada en Vilamoura. Encomendaron al Presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que impulse gestiones políticas a ese fin, con la participación de los Países Miembros y con el apoyo de la Secretaría General ante los Estados Miembros y los órganos políticos y comunitarios de la Unión Europea.

Instruyeron también al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que adelante gestiones con la Unión Europea para fortalecer políticamente y ampliar el diálogo especializado existente en materia de lucha contra las drogas, en aplicación del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos.

26. Se congratularon por el establecimiento de un mecanismo de diálogo político y de cooperación entre la Comunidad Andina y la Federación de Rusia, que fortalecerá las relaciones de toda índole entre ambas partes, e instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina que impulsen consultas para la suscripción de acuerdos de cooperación.

27. Expresaron también su intención de dinamizar la puesta en marcha del mecanismo de diálogo político y cooperación entre la Comunidad Andina y la República Popular China e instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que realice las gestiones a ese efecto.

## V. POLÍTICA DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO

28. Los Presidentes encomendaron a las autoridades competentes que adopten las medidas necesarias para la pronta instrumentación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera, con miras a simplificar y facilitar el libre flujo de personas, mercancías y vehículos en la Comunidad Andina.

29. De igual forma, instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para que establezca, por lo menos, una Zona de Integración Fronteriza en cada una de las fronteras comunes antes de la próxima reunión del Consejo Presidencial Andino. En dichas zonas se deberá promover la ejecución, entre otros, de los proyectos de

---

desarrollo social y económico identificados y evaluados por el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo.

El Consejo Presidencial Andino recibió los informes de los Organos e Instituciones del Sistema Andino de Integración. Las propuestas de los mismos figuran como anexo a la presente Acta para ser consideradas por los Gobiernos de los Países Miembros.

Al finalizar la reunión, los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y el Presidente del Consejo de Ministros del Perú dejaron constancia de su agradecimiento al Presidente Hugo Chávez Frías y al pueblo venezolano por la calurosa acogida y atenciones brindadas durante el transcurso de las deliberaciones.

En testimonio de lo cual suscriben la presente Acta, a los veinticuatro días del mes de junio del año dos mil uno.

HUGO BANZER SUAREZ  
Presidente de la República de  
Bolivia

ANDRES PASTRANA  
ARANGO  
Presidente de la República de  
Colombia

GUSTAVO NOBOA  
BEJARANO  
Presidente de la República del  
Ecuador

HUGO CHAVEZ FRIAS  
Presidente de la República  
Bolivariana de Venezuela

JAVIER PEREZ DE CUELLAR  
Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones  
Exteriores del Perú

## DECLARACION

Los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y el Presidente del Consejo de Ministros del Perú, reunidos en el XIII Consejo Presidencial Andino, expresan su profunda preocupación por las consecuencias del VIH/SIDA en el mundo y, de manera muy especial, respecto de los efectos y vulnerabilidades que surgen de las situaciones de pobreza y pobreza extrema. En tal sentido, señalan su decisión de adoptar medidas de cooperación en la subregión andina, para prevenir la expansión de esta pandemia. Asimismo, manifiestan su confianza de que los resultados de la Vigésimo Sexta Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas incluyan una visión integral para una lucha frontal contra dicha pandemia a nivel global y reconozcan que la prevención, cuidado, apoyo y tratamiento son aspectos indisolubles que deben ser objeto de financiamiento y cooperación internacional por parte de los Estados, organismos internacionales y el sector privado, especialmente la industria farmacéutica.

Valencia, Venezuela, 24 de junio de 2001.

---

## PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA "COMPROMISO DE LA COMUNIDAD ANDINA POR LA DEMOCRACIA"

(Este protocolo terminó de ser suscrito por los cancilleres andinos el 10 de junio del 2000 y entrará en vigencia una vez que sea aprobado por los congresos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y se deposite los respectivos instrumentos de ratificación en la Secretaría General de la Comunidad Andina)

Los Gobiernos de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela, REAFIRMANDO lo establecido en el Acuerdo de Cartagena que señala que los Países Miembros convienen en suscribir el Acuerdo de Integración Subregional, "Fundados en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia"; DESTACANDO que la Comunidad Andina es una comunidad de naciones democráticas, que desde la constitución de su proceso integrador han demostrado una permanente voluntad para promover la vigencia de la vida democrática y el estado de derecho, tanto en la Subregión Andina como en América Latina y el Caribe; AFIRMANDO que la acción política de la Comunidad Andina y su política exterior común tienen como objetivo el desarrollo, perfeccionamiento y la consolidación de la democracia y el estado de derecho; y RATIFICANDO la Declaración Presidencial sobre Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, suscrito en Santafé de Bogotá, el 7 de agosto de 1998.

ACUERDAN:

### **ARTICULO 1**

La plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho son condiciones esenciales para la cooperación política y el proceso de integración económica, social y cultural en el marco del Acuerdo de Cartagena y demás instrumentos del Sistema Andino de Integración.

### **ARTICULO 2**

Las disposiciones contenidas en el presente Protocolo se aplicarán en caso de producirse una ruptura del orden democrático en cualquiera de los Países Miembros.

### **ARTICULO 3**

Ante acontecimientos que puedan ser considerados como ruptura del orden democrático en un País Miembro, los demás Países Miembros de la Comunidad Andina realizarán consultas entre sí y, de ser posible, con el país afectado para examinar la naturaleza de los mismos.

### **ARTICULO 4**

Si el resultado de las consultas mencionadas en el Artículo anterior así lo estableciera, se convocará el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual determinará si los acontecimientos ocurridos constituyen una ruptura del orden democrático, en cuyo caso adoptará medidas pertinentes para propiciar su pronto restablecimiento.

---

Estas medidas conciernen especialmente a las relaciones y compromisos que se derivan del proceso de integración andino. Se aplicarán en razón de la gravedad y de la evolución de los acontecimientos políticos en el país afectado y comprenderán:

- a. La suspensión de la participación del País Miembro en alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración;
- b. La suspensión de la participación en los proyectos de cooperación internacional que desarrollen los Países Miembros;
- c. La extensión de la suspensión a otros órganos del Sistema, incluyendo la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas;
- d. Suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y concertación de una acción externa en otros ámbitos; y,
- e. Otras medidas y acciones que de conformidad con el Derecho Internacional se consideren pertinentes.

#### **ARTICULO 5**

Las medidas señaladas en el Artículo anterior, serán adoptadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores mediante Decisión, sin la participación del País Miembro afectado. La Decisión entrará en vigencia en la fecha de su aprobación y será notificada de inmediato a dicho país.

#### **ARTICULO 6**

Sin perjuicio de lo anterior, los Gobiernos de los Países Miembros continuarán desarrollando gestiones diplomáticas tendientes a propiciar el restablecimiento del orden democrático en el País Miembro afectado.

#### **ARTICULO 7**

Las medidas adoptadas en virtud del Artículo 4 cesarán mediante Decisión una vez que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores determine que se ha restablecido el orden democrático en el país afectado.

#### **ARTICULO 8**

La Comunidad Andina procurará incorporar una cláusula democrática en los acuerdos que suscriba con terceros, conforme a los criterios contenidos en este Protocolo.

#### **ARTICULO 9**

Este Protocolo entrará en vigencia cuando todos los Países Miembros hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación en la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Hecho en la ciudad de Oporto, Portugal, a los diecisiete días del mes de octubre de mil novecientos noventa y ocho, en cinco originales, todos ellos igualmente válidos.

## ANEXO 2

---

### LA SITUACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LOS PAÍSES ANDINOS.

A nadie de entre los pobladores de la subregión le deben ser ajenos los acontecimientos recientes que en los diferentes países ponían de manifiesto la crítica situación por la que pasa la institucionalidad democrática. A lo largo de éste título se intentará analizar brevemente ésta situación.

En términos generales, todos los países de la región a excepción de Colombia, viven una suerte de estabilidad momentánea que amenaza con nuevos conflictos, conflictos que ya significaron un grave retroceso en el proceso de establecimiento de las reglas democráticas. Hay que tomar en cuenta que varios países vienen de una tradición dictatorial que tuvo su expresión más profunda en las décadas de los sesenta y los setenta, éste es el caso de Bolivia y Perú en especial y en menor medida, de Ecuador. Colombia y Venezuela pudieron mantenerse al margen de éstos acontecimiento que podrían catalogarse de crónicos en la casi totalidad de Sud América.

No es posible desconocer el hecho de que en la crisis institucional subyacen elementos como la corrupción y la consiguiente deslegitimación de las autoridades ante los pueblos que no hacen sino catapultar la situación a un estado de constante alarma entre los entes gobernantes. Sumándose a lo anterior existe también un elemento que podríamos llamar de *ineficacia en la concepción de la democracia*, es decir, en la forma en que la democracia se ejerce caracterizada por una insuficiente participación de la población que se traduce en un desconocimiento de las realidades internas de cada país y por consiguiente de las necesidades que tienen los habitantes.

A continuación se tratará de tocar una por una las problemáticas más recientes de cada uno de los países de la Comunidad Andina.

#### **Bolivia.**

---

Bolivia vivía desde los años ochenta una situación de progresivo fortalecimiento de las instituciones que llegó a llamarse por algunos ‘el milagro boliviano’ considerando el pasado de turbulencia política que el país arrastraba hasta la reinstauración de la democracia en 1982. Los últimos años sin embargo han evidenciado un resquebrajamiento del orden político que podría catalogarse como grave.

Hasta hoy, Bolivia viene sufriendo fuertes conflictos sólo comparados con los de la mitad de los años ochenta que significaron la instauración de un modelo económico neoliberal; curiosamente, los conflictos presentes toman un camino contrario a las políticas económicas y son incrementados por la crisis económica que vive la región en su conjunto. Campesinos, maestros, médicos, empleados públicos, deudores de bancos, casi todos los sectores se han levantado para protestar contra un gobierno que no muestra suficiente autoridad y que no es capaz de encontrar una salida negociada, en cambio ha puesto en marcha un aparato represor que hasta hoy se ha cobrado la vida de decenas de personas sin contar los centenares de heridos. Para agravar la situación, la tradición de pactos y acuerdos que habían consolidado el ‘milagro’ amenaza con romperse debido a la polarización de los partidos políticos que en ciertos casos llegaron a pedir la renuncia del ex presidente Banzer.

Hoy se encuentra en funciones un nuevo gobierno impuesto una vez que el Presidente Banzer se vio obligado a renunciar por motivos de salud, en nuevo gobierno ha sido capaz de negociar una tregua entre los diferentes sectores sociales que a pesar de su evidente fragilidad ha servido para estabilizar en alguna medida el funcionamiento de las instituciones.

El caso boliviano es especialmente grave, se trata de una verdadera crisis de legitimidad e incapacidad para hacer valer la autoridad del gobierno y una muestra clara de las falencias del sistema de partidos una vez que la gobernabilidad y el consenso parlamentario se rompen. Constituye para los países andinos el “espejo en que tenemos que mirarnos, para evitar una crisis similar en el mediano plazo”<sup>1</sup>.

## **Colombia.**

A fines de octubre del 2000 se celebraron en Colombia elecciones regionales y municipales que de alguna manera mostraban la situación política de ese país. Evidenciaron cierto fortalecimiento del partido liberal en los escaños del partido conservador y un crecimiento claro de los independientes lo que podría significar un reflejo del descontento de la ciudadanía por los partidos y una posible carta presidencial para fuerzas nuevas en el espectro político colombiano.

Bajo este marco de reconstitución política, el Presidente Pastrana anunció la convocatoria para una consulta popular con el objetivo de reformar el Congreso de la República, los partidos políticos y el sistema electoral, invitó al propio Congreso a dar luz

---

<sup>1</sup> Comisión Andina de Juristas, boletín Alerta Democrática, *el fin del milagro boliviano*, publicado por Internet en [www.cajpe.org.pe/bolet7.htm](http://www.cajpe.org.pe/bolet7.htm)

---

verde unánime al proyecto de referéndum. Ésta decisión en realidad formaba parte del plan ya abortado en 1999 y le daba al Presidente facultades para redefinir el sistema representativo con el objetivo de fortalecer la democracia y alentar la participación política<sup>2</sup>. El proyecto, sin embargo, provocó una situación de conflicto entre partidos que llegó incluso a afectar seriamente la interacción que había entre estos y debilitó la posición del Poder Ejecutivo frente al Parlamento. Lo que sigue es un intercambio de acusaciones y el riesgo serio de una fuerte polarización política, todo junto con el reencuentro de facciones insurrectas con sectores populares. La propuesta finalmente nunca se realizaría.

El otro elemento que configura el panorama político colombiano son los reiterados encuentros entre el gobierno y la guerrilla con el fin de encontrar una salida pacífica al contexto de violencia que sufre el país. Varias veces, el proceso de paz pareció dar reales muestras de éxito, se abrió incluso la posibilidad de un cese al fuego con las FARC que contemplaba la creación de una comisión de verificación integrada por representantes de las dos partes. No obstante los primeros buenos resultados, el proceso se ve nublado una vez que las FARC intentaron poner en funcionamiento una especie de *justicia paralela* en la zona de despeje lo que evidenciaba ciertas ambigüedades en las negociaciones de paz, entre ellas la falta de clarificación sobre las competencias de las partes en los territorios distendidos<sup>3</sup>. Una serie de hechos violentos por parte de la guerrilla lograron que el proceso finalmente se estanque y al mismo tiempo siguieron las exigencias continuas por parte del ELN, el segundo grupo guerrillero más grande del país, por conseguir el despeje de otra zona que hiciera posibles las conversaciones de paz con su cúpula, las protestas no se hicieron esperar y las conversaciones de paz con el ELN también quedaron estancadas.

El gobierno de Pastrana a pesar de su voluntad por conseguir una paz real no ha mostrado la capacidad suficiente para conducir el proceso de manera eficaz y ha sido ampliamente criticado por sus zonas distensión. Complicando el panorama las Autodefensas Colombianas AUC amenazan con emprender acciones en contra del gobierno y las fuerzas armadas y no son pocos los sectores que acusan de débil al actual gobierno especulándose incluso sobre la posición que podrían tomar las fuerzas armadas.

### **Ecuador.**

El 21 de enero del 2000 marco el punto más álgido de la crisis institucional ecuatoriana que por cierto aún no ha sido del todo resuelta, es el día en que el Presidente Jamil Mahuad fue derrocado por una conjunción de sectores sociales apoyados por las fuerzas armadas. El día 9 de aquel mismo mes, Mahuad había anunciado la dolarización de la economía. La situación económica del país era prácticamente insostenible lo que junto con un nada claro rumbo del gobierno en materia de políticas económicas y

---

<sup>2</sup> Comisión Andina de Juristas, *Seguimiento Democrático, Colombia*, publicado por Internet en: [www.cajpe.org.pe/demo.htm](http://www.cajpe.org.pe/demo.htm)

<sup>3</sup> Idem.

---

sociales hicieron que finalmente más del 50% de la población pidiera su dimisión. Si bien el gobierno había logrado que tanto el parlamento como las fuerzas armadas apoyaran el proyecto, numerosos sectores sociales manifestaron su rechazo a través de movilizaciones.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) y el Frente Patriótico fueron los principales protagonistas de estas protestas manifestando reiteradas veces su intención de exigir la renuncia del Presidente mediante un 'levantamiento general'. Por su parte Mahuad viéndose acorralado por las protestas y los pedidos de dimisión decretó entonces la dolarización desentendiéndose de los reclamos y convirtiendo el movimiento en una decidida rebelión en contra del sistema político.

El 21 de enero miles de indígenas apoyados por mandos medios militares tomaron la sede del Congreso en Quito con el fin de instalar el denominado 'Parlamento de los Pueblos'; el líder de la CONAIE Antonio Vargas, el ex Presidente de la Corte Suprema Carlos Solórzano y el coronel Lucio Gutiérrez desconociendo la autoridad del Presidente instauraron una junta de gobierno, el coronel Gutiérrez fue pronto sustituido por el general Carlos Mendoza en un nuevo triunvirato que duró sólo unas horas una vez que, abandonado por los mandos militares, Mendoza renunciaba a la junta.

La búsqueda de una salida constitucional no corrió el camino de devolver a Mahuad sus poderes, en cambio se llamó al vicepresidente Gustavo Noboa para que asumiera el cargo y firme la destitución por 'abandono del cargo', rápidamente el Congreso ratificó a Noboa con el afán de retornar a la continuidad democrática. Se había producido un verdadero golpe de Estado, pero con algunas características peculiares.

Lo que sigue a los acontecimientos de enero es una pausa en los conflictos que no termina de disiparse dado que el nuevo Presidente siguió adelante con la dolarización y hasta hoy no se han dado respuestas sustanciales a los problemas sociales.

## **Perú.**

Para el proceso electoral del 2000 Alberto Fujimori inscribió la candidatura que buscaba su segunda reelección, de esta manera se avivaron los cuestionamientos acerca de la constitucionalidad de la postulación, sin embargo el Jurado Nacional de Elecciones desestimó las tachas que habían presentado y dio luz verde a Perú 2000 (el partido oficialista). Desde el principio el proceso dio muestras de no ser transparente y llovieron las acusaciones de un supuesto fraude, en su conjunto las instituciones internacionales que se encargaban de observarlo emitieron informes que indicaban la inexistencia de garantías mínimas para elecciones libres y justas. Transparencia, el Centro Carter y el diario Opinión acusaron al mandatario de haber falsificado firmas para inscribir a Perú 2000 ante el Jurado Nacional de Elecciones<sup>4</sup>, además se acusó al ejecutivo de manipular los medios de comunicación para difamar a los candidatos opositores.

---

<sup>4</sup> Comisión Andina de Juristas, Seguimiento Democrático, Perú, publicado por Internet en: [www.cajpe.org.pe/demo.htm](http://www.cajpe.org.pe/demo.htm)

---

Pese a todo el candidato Alejandro Toledo prácticamente empató a Fujimori y se resolvió una segunda vuelta electoral entre ambos, la oposición había pedido que la fecha propuesta para ésta segunda vuelta se postergara para garantizar su transparencia, pero la petición fue negada por lo que Toledo decidió no participar. De esa forma el partido oficialista se lanzó sólo y fue elegido para su tercer mandato, ampliamente respaldado por las fuerzas armadas.

Con graves dudas sobre la legitimidad del gobierno iniciaba el ingeniero Fujimori su tercer periodo en el poder, pero al poco tiempo, y en medio de agitadas protestas populares, un escándalo sobre venta de armas al grupo guerrillero colombiano FARC removió el tablero político. Para algunos, éste es el punto que marca el fin del gobierno de Fujimori y su ex asesor Vladimiro Montesinos, sin embargo luego de anunciado el desbaratamiento de la banda de traficantes, la prensa descubrió que éstos mismos eran accionistas de una empresa que había firmado 11 contratos con el gobierno.

Una vez que la opinión pública peruana podía ver el nivel de corrupción que dominaba el poder ejecutivo, la salida a la luz de un video que mostraba a Montesinos entregando 15.000 dólares a un congresista opositor para que se uniese al bando oficialista destrozaba la imagen y credibilidad del poder legislativo. Presionado por todos los sectores, el Presidente anunció su decisión de acortar su mandato y convocar a unas elecciones en las que no se presentaría.

Para muchos el anuncio demostraba que quien tenía el poder realmente era el asesor Montesinos quien mantenía el respaldo de la cúpula militar, una vez que éste dejó Perú para ir a Panamá, el gobierno peruano y muchos latinoamericanos abogaron sin éxito por que se le otorgara el asilo político en vista de la seria amenaza de golpe de Estado, finalmente Montesinos huía del Perú.

Aún desde el exterior el ex asesor mantenía sus vínculos con las instituciones peruanas y se especulaba con la existencia –luego comprobada- de material comprometedor, su influencia en todos los niveles del gobierno y el Estado impedían a la oposición tomar alguna medida en contra de Montesinos. En medio de éste crisis, el gobierno anunció una ley de amnistía para los militares que fue entendida por el conjunto de la sociedad como el afianzamiento de la impunidad en el país. La medida provocó la renuncia de Francisco Tudela a la vicepresidencia, acompañado luego por representantes del poder judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de procesos Electorales, especialmente una vez que se descubrieron millonarias cuentas a nombre de Montesinos en bancos del exterior y una denuncia que implicaba al narcotráfico en el financiamiento de la campaña de Fujimori de 1990.

En ese contexto hechos como el levantamiento del Teniente Coronel Ollanta Humala en el sur del país llevaron a la institucionalidad a su punto de mayor tensión. El mandatario optó por abandonar Perú y renunciar a su cargo desde el Japón. Su sucesor, el presidente del Congreso, Valentín Paniagua organizó un gobierno de concertación que finalmente llamó a elecciones, aclamadas por su transparencia las elecciones en

---

segunda vuelta dieron la presidencia a Alejandro Toledo que tiene por delante el reto de normalizar un país altamente polarizado y desconfiado de su aparato político.

### **Venezuela.**

Venezuela había sido gobernada por muchos años según las políticas de ciertos partidos que podían considerarse como tradicionales, ante la opinión pública, la imagen de éstos se había ido resquebrajando con los años al punto que las evidencias de corrupción y graves delitos contra los Derechos Humanos provocó un ‘castigo’ de parte de la población en las mesas de votación. Llegaba al poder Hugo Chávez, ex militar que encabezó las intentonas golpistas de 1992 junto con Francisco Arias –que incluso tomó el Estado de Zulia apresando al gobernador- y otros mandos medios de las fuerzas armadas. Las elecciones que ganaba Chávez eran insólitas en la historia del país, por primera vez los dos partidos más importantes Acción Democrática AD y el COPEI no recibieron siquiera el 5% de los votos<sup>5</sup>. En 1998 asumía el poder Hugo Chávez Frias con una votación del 59%.

Luego de asumido el poder se llamo a referéndum para modificar la Constitución vigente desde 1961, el oficialismo obtuvo la mayoría de los puesto en la asamblea constituyente que redactó la nueva Constitución ratificada en 1999. En el 2000 se convocó nuevamente a elecciones que ratificaron a Chávez en el poder.

Talvez lo más preocupante fue la creciente presencia de militares al seno del poder, en la nueva Constitución se otorgaba a las fuerzas armadas el derecho a voto lo que fue ampliamente criticado por numerosos sectores políticos y sociales. Un asunto que generó las más encontradas polémicas fue la reincorporación de los oficiales y suboficiales que participaron en los intentos golpistas, el malestar que provocó ésta medida en los mandos militares llegó a dividir a las fuerzas armadas en tres bandos diferentes: uno que incluía a los 400 oficiales reincorporados que apoya a Chávez, un segundo conformado por comandantes golpistas disidentes y un tercero formado por los mandos ‘conservadores’.

La división en las fuerzas del orden se hicieron peligrosamente evidentes cuando un grupo de militares retirados alertaba sobre la posibilidad de un golpe de Estado. Al mismo tiempo y en ocasión de los nuevos comicios, una serie de fuerzas políticas se crean representando a la antigua fase democrática y a las facciones disidentes de las fuerzas armadas. Sin embargo, una oposición poco organizada y sin un liderazgo visible es derrotada por el partido oficialista una vez más por el 59% de los votos a favor de Chávez que lograba acumular aún mayor poder en el Parlamento y sembraba dudas sobre el futuro democrático del país andino.

Con la elección se le otorgaban a Chávez poderes extraordinarios que le permitieron intervenir los poderes públicos. El Presidente amenazó a los medios de prensa, se enfrentó a la iglesia y arremetió contra los sindicatos y todo reducto opositor mostrando

---

<sup>5</sup> extractado de Democracia compendio histórico publicado por Internet en [www.venezuelatuya.com/indexdemocracia.htm](http://www.venezuelatuya.com/indexdemocracia.htm)

---

la existencia de un régimen autoritario. Incluso insinuó estar dispuesto a decretar un Estado de Excepción con el objetivo de luchar contra la corrupción.

Algunas de las críticas más virulentas hechas al gobierno venezolano tienen que ver con su acercamiento con gobiernos de amplia tradición antidemocrática como los de Irak, Libia y Cuba; acercamiento interpretados por muchos como un abierto desafío al capitalismo norteamericano.

## ANEXO 3

---

### LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CRONOLOGÍA.

16-8-1966. Los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela, además de delegados de los gobiernos de Ecuador y Perú suscriben la Declaración de Bogotá que señala la necesidad de dar una nueva orientación al Proceso de Integración Latinoamericano.

30-7-1967. Se conforma una Comisión mixta integrada por Chile, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia para estudiar el establecimiento de un grupo Subregional de Integración previsto ya por la Declaración de Bogotá.

28 ag. á 2 sep. De 1967. El Consejo de Ministros del ALALC aprueba la resolución 202 que fija los principios que reglamentan las normas de los acuerdos subregionales y la resolución 203 que contiene las bases de un acuerdo Subregional andino.

7-2-1968. Se crea la Corporación Andina de Fomento (CAF), brazo financiero de la integración andina que empieza a operar en 1970.

26-5-1969. Se firma en Bogotá el Acuerdo de Integración subregional a través del cual Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú nacen como bloque comercial

25-10-1969. La Comisión adopta la Decisión 1 mediante la cual, y en adelante, se denomina al acuerdo: Acuerdo de Cartagena.

31-1-1970. Se suscribe el Convenio Andrés Bello de integración cultural, educativa y científica en la región.

18-12-1971. Se suscribe el Convenio Hipólito Unanue de cooperación en el campo de la salud.

26-10-1973. Se suscribe el Convenio Simón Rodríguez de Integración sociolaboral. Se designa a Quito como sede de la secretaría permanente.

---

13-2-1973. Suscripción del Instrumento Adicional al Acuerdo de Cartagena para la incorporación de Venezuela al proceso.

13-12-1973. Incorporación de Venezuela al Grupo Andino al entrar en vigencia el Consenso de Lima, Instrumento adicional para su adhesión.

5-10-1976. Suscripción del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena para el retiro de Chile. Este instrumento crea una comisión especial para que en el plazo de 24 días acuerde un régimen especial. En el caso de no llegar a un acuerdo, el Protocolo indicaba que Chile debería retirarse del Acuerdo de Cartagena a partir del 30 de octubre de 1976

30-10-1976. Retiro de Chile del Grupo Andino en virtud a la Decisión 102 adoptada por le Comisión del Acuerdo de Cartagena.

30-10-1976. Se suscribe el Protocolo de Lima, adicional al Acuerdo de Cartagena que amplía los plazos previstos, tanto para el Programa de Liberación, como para la conformación del Arancel Externo Mínimo Común y el Programa Industrial dado el reciente retiro de Chile.

21-4-1978. Se suscribe el Protocolo de Arequipa, adicional al Acuerdo de Cartagena destinado a ampliar, nuevamente, los plazos previstos por el Acuerdo y el Protocolo de Lima.

8-6-1978. Creación del Fondo Andino de Reservas (FAR) en apoyo a las balanzas comerciales de los países miembros y a la armonización de políticas monetarias, cambiarias y financieras.

28-5-1979. Se suscribe el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena con el objetivo de vigilar la legalidad de la normativa andina y con competencias en la resolución de controversias e interpretación de las normas que conforman su ordenamiento jurídico.

25-10-1979. Se crea el Parlamento Andino, órgano común deliberante integrado por cinco miembros de cada Congreso Nacional.

12-11-1979. Creación del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con el objetivo de conformar una Política Exterior Común y contribuir a la formulación de una política general del proceso de integración.

28-1-1983. Se crea el Consejo Consultivo Empresarial Andino y el Consejo Consultivo Laboral Andino, mediante las Decisiones 175 y 176. La finalidad de estos órganos es emitir opiniones acerca de las propuestas de la Junta del Acuerdo de Cartagena y sugerir modalidades efectivas de participación de los sectores laboral y empresarial.

19-5-1983. Entra en vigencia el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia.

---

25-7-1983. Se crea, a través de la Comisión, el Sistema Andino José Celestino Mutis sobre agricultura, conservación del ambiente y seguridad alimenticia.

17-12-1984. Se suscribe en Lima el acta de creación del Peso Andino como moneda referencial convertible. Se busca con esto la estabilidad de los mercados cambiarios y los mecanismos de protección y estímulo del ahorro interno.

16-12-1985. Se crea la Universidad Andina durante el quinto período de sesiones del Parlamento Andino celebrado en La Paz.

30-4-1986. Suscripción del Convenio Rodrigo Lara Bonilla para la cooperación en la prevención del uso indebido de estupefacientes y la represión al tráfico ilícito.

12-5-1987. Suscripción del Protocolo de Quito destinado a flexibilizar los mecanismos del Acuerdo de Cartagena y dar continuidad al proceso que se hallaba estancado. El protocolo mantiene el objetivo de conformar una unión aduanera, pero no establece plazos.

3-2-1989. Los presidentes suscriben la Declaración Conjunta de Caracas por la que deciden celebrar reuniones dos veces al año.

26-5-1989. Los Jefes de Estado de los países miembros del Pacto Andino firman el Manifiesto de Cartagena de Indias a través del cual disponen emprender acciones en aspectos comerciales, financieros y cambiarios, industriales, agrícolas, integración física, fronteriza, turismo y comunicaciones. Al mismo tiempo acuerdan desarrollar e intensificar los vínculos con otros esquemas de cooperación e integración en América Latina y El Caribe.

18-12-1989. Reunidos en Galápagos, los presidentes aprueban un diseño estratégico para el Grupo Andino en el que se fija el rumbo que debe seguir el proceso en la década de los noventa, además de establecer lineamientos de acción a mediano y largo plazo.

22 y 23-5-1990. Primera reunión del Consejo Presidencial Andino, celebrada en Machu Picchu. Los mandatarios dan directrices en cuanto a asuntos de índole social, investigación científica, relaciones exteriores, seguridad y desarrollo, comunicaciones y cooperación fronteriza.

23-5-1990. Se institucionalizan las reuniones presidenciales, al disponerse en el instrumento de creación del Consejo Presidencial Andino, la celebración de reuniones periódicas.

28-7-1990. Se celebra la segunda reunión del Consejo Presidencial Andino en Lima en ocasión del ascenso al mando del presidente Alberto Fujimori, se adopta un acuerdo sobre las iniciativas para América Latina del presidente de los Estados Unidos y se aprueba una declaración sobre la lucha contra el narcotráfico.

---

7-8-1990. Tercera reunión del Consejo Presidencial Andino en Bogotá. Se formula la Declaración Andina sobre la Iniciativa para las Américas.

29-11-1990. Se celebra la cuarta reunión del Consejo Presidencial Andino en La Paz. Se dan directrices para profundizar el Proceso de Integración y el cumplimiento del Ordenamiento Jurídico Andino, además de señalar acciones específicas para el plan estratégico. Se adelantan los plazos para la conformación del Área de Libre Comercio.

12-3-1991. El Fondo Andino de Reservas (FAR) se transforma en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

17-5-1991. Quinta reunión del Consejo Presidencial Andino, en Caracas. En esta reunión se reitera el objetivo central de profundizar el Proceso de Integración y se fijan plazos para culminar la conformación del Área de Libre Comercio, la adopción de un Arancel Externo Común y para completar el programa de armonización de políticas económicas. Se aprueban las políticas de cielos abiertos.

3 al 5-12-1991. Sexta reunión del Consejo Presidencial Andino en Cartagena de Indias. Se aprueba el Acta de Barahona y se dispone el desmonte de la totalidad de las listas de excepciones al programa de liberalización y se eliminan los subsidios.

26-6-1992. Se suscribe en Bruselas un Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena. El Acuerdo se aprueba a través de la Comisión por la Decisión 329 de octubre de 1992.

27-8-1992. Perú suspende temporalmente sus obligaciones respecto al programa de liberalización, la comisión aprueba la suspensión a través de la Decisión 321.

31-1-1993. Entra en funcionamiento la Zona de Libre Comercio para Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela.

26-11-1994. Se aprueba el Arancel Externo Común por medio de la Decisión 370. Entra en vigencia el primero de febrero de 1995. Entre sus características están un nivel promedio bajo y una estructura escalonada de acuerdo al grado de transformación de los productos.

5-10-1995. Séptima reunión del Consejo Presidencial Andino en Quito. Se aprueba un nuevo Diseño Estratégico que fija tres grandes líneas de acción: 1) Profundización del Proceso de Integración; 2) Proyección Externa del Proceso y 3) Desarrollo de una Agenda Social y ejecución de acciones específicas.

10-3-1996. Octava reunión del Consejo Presidencial Andino en Trujillo, Perú. Se aprueba el Protocolo Modificatoria al Acuerdo de Cartagena (Protocolo de Trujillo) mediante el cual se realizan las reformas institucionales al Grupo Andino.

28-5-1996. Se suscribe el protocolo modificatorio al Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (Protocolo de Cochabamba); Por medio de este

---

instrumento se pretende fortalecer y modernizar el órgano de justicia del Sistema Andino de Integración (SAI) al asignarle nuevas competencias y reforzar las ya existentes.

30-6-1996. Se suscribe en Roma una declaración conjunta entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina creándose de esta forma un marco institucional al diálogo que se mantenía de manera informal.

3-8-1996. Mediante la Decisión 395 la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprueba el marco regulatorio para el establecimiento, explotación y operación del sistema satelital Simón Bolívar.

22 y 23-4-1997. Novena reunión del Consejo Presidencial Andino en Sucre, Bolivia. En esta los mandatarios ratifican su compromiso con el regionalismo abierto y encargan la suscripción del protocolo de Sucre. De la misma forma dan directrices para la conformación del Mercado Común.

23-4-1997. Suscripción del Documento que modifica el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento sobre elecciones directas y universales de sus Representantes.

25-6-1997. Se suscribe el Protocolo de Sucre que incorpora tres nuevos capítulos al Acuerdo de Cartagena: Relaciones Externas, Comercio de Servicios y Miembros Asociados. También desarrolla el tema de asuntos sociales y dispone las medidas necesarias para incorporar al Perú a la Zona de Libre Comercio.

30-7-1997. Se logra un acuerdo para la incorporación total y gradual de Perú a la Zona de Libre Comercio. La Comisión aprueba el programa de Desgravación Arancelaria por medio de la Decisión 414 cuya aplicación se inicia el 1 de agosto de 1997. Al mismo tiempo se aprueban un conjunto de Decisiones destinadas a facilitar este proceso y fortalecer el mercado ampliado.

1-8-1997. Entra en funcionamiento la Secretaría General de la Comunidad Andina en sustitución de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

15-1-1998. Primera reunión de Representantes Máximos de los Órganos e Instituciones que integran el SAI.

2 y 3-3-1998. Primera reunión del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda y Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina. Se dispone la elaboración de una agenda para la armonización de políticas macroeconómicas.

19-3-1998. La Comunidad Andina participa, por primera vez a través de vocería única, en las negociaciones para el Área de Libre Comercio de la Américas (ALCA). Se obtienen la presidencia de tres de nueve grupos negociadores.

---

16-4-1998. Firma de un Acuerdo Marco destinado a la conformación de una Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, a partir del año 2000. Se establecen dos etapas en el proceso de negociación: una primera en la que se negocia un Acuerdo de Preferencias Arancelarias y una segunda en la que se negocia el Acuerdo de Libre Comercio.

4-4-1998. Se suscribe el Marco General para las negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y Panamá.

4 y 5-4-1998. Décima reunión del Consejo Presidencial Andino en Guayaquil, Ecuador. Los mandatarios dan las directrices para conformar el Mercado Común, diseñar una Política Exterior Común, profundizar la Integración Física y el desarrollo fronterizo, impulsar una Agenda Social y consolidar el Sistema Andino de Integración.

11-6-1998. Se aprueba el “Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina” por medio de la Decisión 439, que sienta las bases para la libre circulación de servicios a más tardar el año 2005.

10-8-1998. Se adscribe el Convenio Hipólito Unanue al Sistema Andino de Integración mediante la Decisión 445.

26-8-1998. Se suscribe el Acuerdo de Paz entre Perú y Ecuador (Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad y Anexos Complementarios) y el Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio entre Perú y Ecuador.

26-10-1998. Segunda reunión del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda y Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina. Se acuerda la intensificación de esfuerzos en la armonización de políticas macroeconómicas y se aprueba un cronograma de trabajo.

30-10-1998. Los Gobiernos de los países miembros de la Comunidad Andina y el Gobierno de Estados Unidos suscriben un Acuerdo relativo al establecimiento del Consejo Andino-Estadounidense sobre Comercio e Inversión.

26-2-1999. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores acuerda las bases sobre las que se sustentará la Política Exterior Común (PEC) así como su plan de acción para el período 1999-2000.

12-4-1999. Se acuerda la apertura de dos procesos de negociación del Acuerdo de Preferencias Arancelarias con el MERCOSUR: por un lado con Brasil, y por otro con Argentina, Paraguay y Uruguay.

23 al 25-5-1999. Se celebra la onceava reunión del Consejo Presidencial Andino. Se fijan las prioridades para profundizar la Integración en los siguientes cinco años, los mandatarios se comprometen al logro del Mercado Común a más tardar el año 2005.

---

24-5-1999. El Consejo Asesor de Ministros de Hacienda y Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina se comprometen a alcanzar la estabilidad económica regional y para ello converger en metas inflacionarias menores al 10%.

25-5-1999. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprueba la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo.

31-6-1999. La Comunidad Andina y el Gobierno de Canadá suscriben en Ottawa el Entendimiento de Cooperación en materia de Comercio e Inversión.

16-8-1999. Entra en vigencia, por el lapso de dos años, el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 39 entre los gobiernos de Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela y el Gobierno de la República Federativa del Brasil, suscrito el 12 de agosto de 1999.

19-9-1999. Se suscribe un nuevo convenio de Complementación Industrial en el Sector Automotor entre Colombia, Ecuador y Venezuela y se dispone su entrada en vigencia a partir del 1° de enero del 2000.

2 y 3-3-2000. Se celebra la primera reunión de negociación de un Acuerdo de Preferencias Arancelarias entre la Comunidad Andina y el Triángulo Norte Centroamericano conformado por Guatemala, El Salvador y Honduras.

23 y 24-3-2000. Se realiza el tercer Foro Empresarial Andino, en Lima. Participaron en esta ocasión cerca de un millar de representantes del sector privado.

9 y 10-6-2000. Se celebra la doceava reunión del Consejo Presidencial Andino. En esta, los mandatarios suscriben una Declaración Política y el Acta de Lima con dos anexos: Anexo 1. - Acciones Indicativas para la Conformación del Mercado Común y Anexo 2. - Programa de Acción 2000-2001 para el establecimiento del Mercado Común.

10-6-2000. Se suscribe el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia” que entrará en vigencia una vez que sea aprobado por los Congresos y hayan sido depositados los documentos de ratificación en la Secretaría General.

1-8-2000. Entra en vigencia el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre los gobiernos de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y el Gobierno de Argentina suscrito el 29 de junio del 2000.

1-9-2000. Los Jefes de Estado de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, en el marco de la Reunión de los Presidentes de América del Sur, deciden iniciar negociaciones para que a la brevedad posible, y antes de enero del 2002, se establezca una Zona de Libre Comercio entre los dos Bloques.

---

14-9-2000. La Comisión de la Comunidad Andina aprueba un nuevo Régimen Común de Propiedad Industrial, en virtud de la Decisión 486, y dispone su entrada en vigencia a partir del 1° de diciembre del 2000.

26-4-2001. Se inician las negociaciones de un Acuerdo de Complementación Económica de Preferencias Fijas entre representantes de la CAN y Paraguay.

27-4-2001. Representantes de la CAN y el MERCOSUR se reúnen en Asunción, Paraguay para retomar las negociaciones encaminadas a la construcción de la Zona de Libre Comercio entre ambos bloques.

## ANEXO 4.

---

### EL MODELO DE GOBIERNO MUNICIPAL LUEGO DE LAS MEDIDAS DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN BOLIVIA<sup>1</sup>

#### **Descentralización y Gestión Municipal Participativa**

La Descentralización en Bolivia, tiene diversas interpretaciones; no obstante la mayoría coincide en que descentralización es la transferencia o asignación de funciones, recursos, competencias, poder, etc. de una entidad matriz (central) a otros entes de nivel inferior; por ejemplo, en gobierno central pasa a manos de los gobiernos municipales la administración de la educación y la salud. Este proceso de descentralización, está acompañado de un fuerte grado de participación de la población en algunos asuntos que hacen a la propia gestión del Gobierno Municipal.

No existen modelos terminados de descentralización, y en el caso boliviano se ha optado por la descentralización vía municipios, transfiriendo competencias y recursos a los municipios autónomos y con autoridades políticas elegidas libremente.

Cuando se habla de descentralización se lo hace como un proceso de democratización del poder y como la consolidación de una estructura estatal bajo criterios de equidad y participación, antes que de una simple transferencia de poder. Así pueden señalarse los siguientes objetivos de la descentralización:

- en lo político, como la ampliación del campo de derechos y libertades a través de procesos de participación política y social de la población (democratización política).
- En lo social, como la incorporación al proceso de desarrollo local y regional a sectores que hasta hoy han sido marginados y excluidos de sus propios destinos(democratización social).

---

<sup>1</sup> Ardaya, Roberto. *Procesos de Gestión Municipal Participativa*, Colección Gestión Municipal Participativa, La Paz, Ed. Canelas, 2000

- 
- En la gestión, a partir de la participación organizada de los grupos sociales y su control sobre la administración pública, local o regional; es hacer más eficaces económica y socialmente las gestiones gubernamentales en general (democratización administrativa).

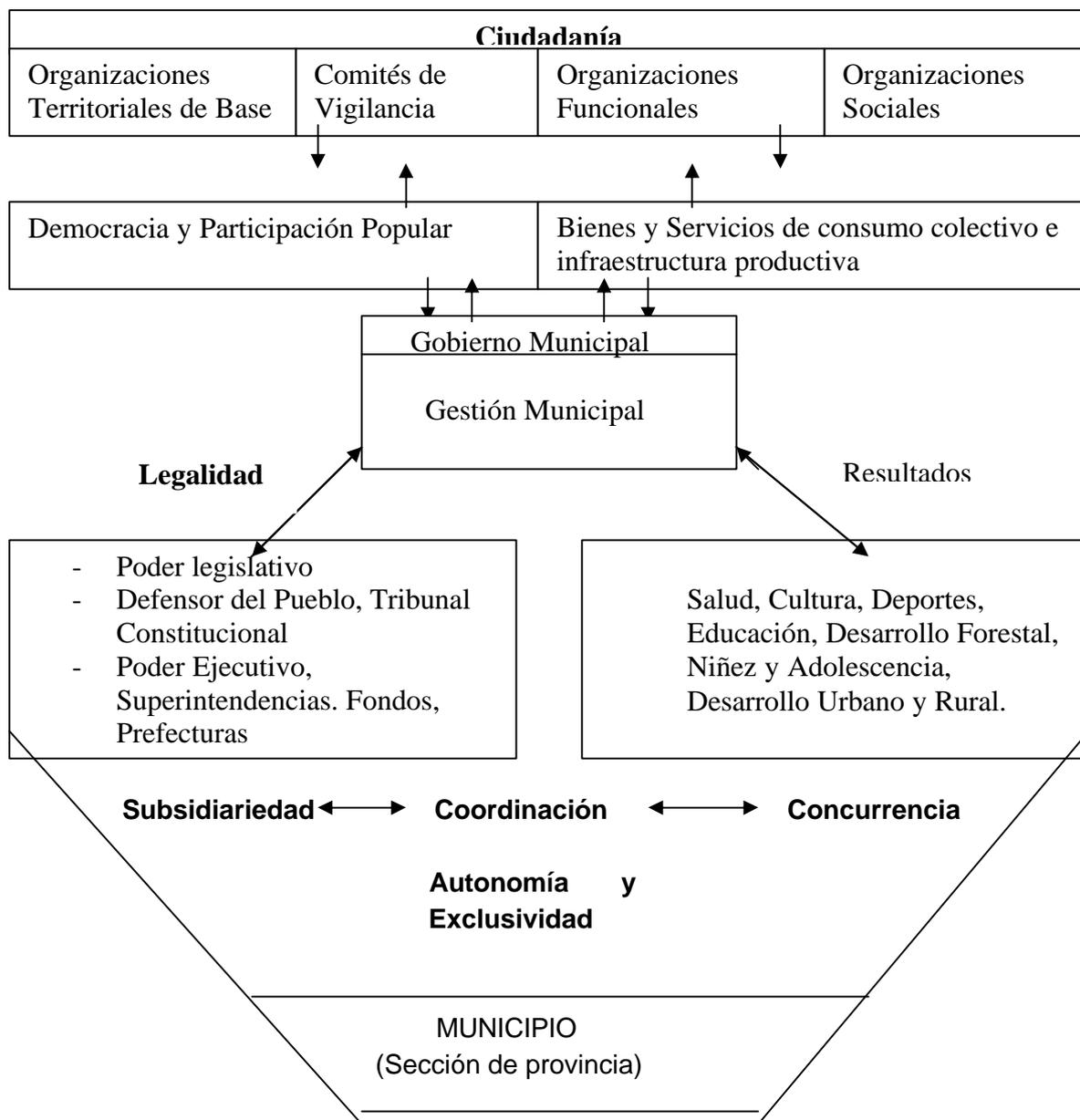
Otro aspecto que debe ser considerado en su verdadera dimensión es la autonomía, entendida como la capacidad de regirse o administrarse por sí mismo.

En definitiva, se trata de buscar y aplicar un modelo de Gobierno Municipal (local) que responda a las necesidades de la población y mejore su calidad de vida.

### **El Modelo de Gobierno Municipal después de las reformas estatales.**

Desde agosto de 1985, seis meses después de promulgada la antigua ley orgánica de municipalidades, se inició un proceso de reformas estatales llamadas “neoliberales” que tenían como principal propósito sacar al Estado de la producción y la economía, pues su intervención en éstas había ocasionado déficit y desequilibrios macroeconómicos crónicos. Las reformas estatales se iniciaron con la promulgación del Decreto Supremo 21060. Posteriormente se promulgaron leyes como la del medio ambiente y la de administración y control gubernamentales, aun de corte centralista. Así que cuando el municipalismo comienza su carrera contemporánea, y al cambiar radicalmente el país, es recién cuando se promulga la Ley de Participación Popular. Finalmente, la promulgación de la nueva ley de municipalidades el 28 de octubre de 1999 (aún con muchos defectos, entre los principales el no haberse redactado en función de un modelo político del país y un modelo técnico de gestión, y el ser excesivamente procedimentalista) contribuye al diseño político-institucional del nuevo gobierno municipal boliviano, sobre todo con la formulación de los principios rectores del cumplimiento de las competencias municipales: la coordinación, la concurrencia y la subsidiaridad dentro de la administración pública.

El siguiente cuadro expresa cuatro nociones centrales del modelo de Gestión Municipal Participativa. Éste modelo considera a la ciudadanía no sólo consumidora de bienes y servicios (pasivo), sino más bien soberana y capaz de orientar las políticas en el municipio (ciudadanía política).



La población participa en la identificación, priorización y concertación de sus necesidades, aspiraciones y demandas para mejorar su calidad de vida; además, controla y supervisa la calidad de los servicios básicos recibidos, el desempeño de los funcionarios públicos que son responsables de producir los mismos y controla el uso de los recursos de coparticipación tributaria. A la vez, participa con el cofinanciamiento y con aportes de fuerza de trabajo en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo barriales y comunitarios. Los ciudadanos pueden participar de manera individual o a través de su representación social, la Organización Territorial de Base, el Comité de Vigilancia u otra organización funcional o corporativa.

---

El Gobierno Municipal no está aislado del resto de los poderes del Estado y de la Administración Pública. Por ello debe relacionarse y coordinar (a veces responder demandas), mediante las respectivas comisiones del Consejo, con el Poder Legislativo; con el Defensor del Pueblo para responder por denuncias de violación a los Derechos Humanos; con el Tribunal Constitucional para responder a demandas de inconstitucionalidad de sus Ordenanzas y Resoluciones Municipales; con las Superintendencias sectoriales para normar y regular la prestación de servicios básicos; con la Prefectura y otros sectores públicos para coordinar acciones concurrentes y subsidiarias; con los fondos de desarrollo para apalancar recursos financieros y aplicar políticas nacionales de inversión.

A lo que apunta el modelo, aunque las autoridades municipales nunca recurran a los poderes públicos citados, es a que exista un vínculo abstracto que relacione a las autoridades y líderes locales, con la institucionalidad departamental y nacional, con el país, es decir con el Estado.

Después de las reformas estatales, toda gestión municipal debe realizarse sobre su base territorial, la sección de provincia. La gestión municipal parte de las demandas ciudadanas agregadas de los cantones y distritos municipales (origen), y termina en la ejecución y control de acciones municipales en el respectivo ámbito (destino).

La integralidad de las políticas municipales sólo se obtiene cuando el Gobierno Municipal controla (gobierna), ejerce sus competencias en la totalidad de su territorio y está al servicio de la ciudadanía.

Los ciudadanos (mandantes) deben tener acceso directo y oportuno a su Gobierno Municipal para recibir los servicios que demandan. Para materializar este objetivo, la gestión municipal debe realizarse de manera desconcentrada.

La finalidad de la gestión municipal es el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio, y esto se logra mediante el incremento en calidad y cobertura de la infraestructura básica colectiva, la producción de bienes y servicios básicos y la creación de condiciones favorables para fortalecer tanto el capital humano como social del país. Éste no podría tener una economía competitiva sin personas con niveles aceptables de educación y formación, y a la vez saludables. Obviamente que la Municipalidad no es la responsable exclusiva del logro de estas metas, y por ello mismo debe realizar tareas de coordinación y concurrencia con otros sectores de la administración pública como los ministerios y las prefecturas.

El modelo sistémico materializa de manera nítida al Gobierno Municipal: asentada en el territorio, esencialmente servidor (por debajo) de la ciudadanía y de sus organizaciones representativas, integrado autónomamente a la estructura del Poder Ejecutivo y en coordinación con otros Poderes del Estado, produciendo bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la gente.

Este modelo predispone a las autoridades y funcionarios municipales a pensar y actuar en el ejercicio pleno de su poder político y a dotarse de una cultura de servicio a la

---

ciudadanía; a la vez propone trabajar en las economías de escala y actuar sobre las condiciones económicas para incrementar el impacto de la inversión municipal y la calidad de los servicios públicos.

En este esquema, y por razones estrictamente metodológicas, hacen su aparición los instrumentos de agregación, el asociativismo municipal: las mancomunidades municipales y las asociaciones departamentales de municipios. Hemos graficado el avance real del municipalismo boliviano como una compleja red de organizaciones sociales representativas articuladas horizontal y verticalmente.

Obviamente, esta propuesta debe ser asimilada y practicada por las autoridades municipales; a la vez, hay que advertir que ya existen resistencias de parte de grupos y sectores con mentalidad centralista, burocrática y autoritaria, los cuales no quieren ceder su prerrogativa de tomar decisiones a nombre de otros, aunque sin asumir, al mismo tiempo, responsabilidades políticas por ello. El modelo no acepta a los concejales que durante toda su gestión hacen campaña electoral, ni a los que trabajan de manera individual, ni a los que viven en la falsa lógica “oficialismo-oposición” dentro del municipio. Esto no quiere decir que propongamos convertir al consejo en un órgano apolítico; sólo planteamos que la gestión ocupe el lugar que le corresponde dentro de las actividades del órgano de representación del Municipio. Porque el modelo exige una corresponsabilidad entre el ejecutivo y el Consejo, existe un trabajo integral, de equipo y coordinado.

Este modelo funciona de manera óptima cuando los funcionarios públicos y los líderes sociales actúan subordinando sus intereses personales o de grupo al bien común. Por tanto, no sólo requiere de un cambio de cultura en los “políticos”, sino también en la propia Sociedad Civil, sus Organizaciones Sociales y sus liderazgos.

---

## **Las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's)<sup>2</sup>**

El término genérico Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) encierra las nociones de las formas inmediatas de organización rural y urbana de la sociedad y el territorio. Con este término se puede comprender la importancia del ejercicio ciudadano en la adopción de decisiones que afectan a los grupos sociales de una jurisdicción municipal. En cada unidad territorial se reconoce una sola Organización Territorial de Base, quiere decir una sola representación, para acceder a los derechos y deberes reconocidos en la Ley de Participación Popular.

En caso de presentarse conflicto de representación territorial o institucional, cuando las partes no lleguen a un solución concertada, la situación será resuelta en única instancia por el Consejo Municipal, sin perjuicio de que las partes puedan recurrir a instancias definidas por ley.

Mientras dure el conflicto quedan suspendidos los derechos reconocidos a favor de las OTB's que sean parte del conflicto. Los gobiernos municipales y las asociaciones comunitarias, velarán por la unidad, organización y fortalecimiento de las OTB's, buscando evitar el fraccionamiento y la división innecesaria del territorio donde se encuentran.

### **Las asociaciones comunitarias.**

Una asociación comunitaria es una agrupación de OTB's con personalidad jurídica reconocida, tal como las Capitanías, Ayllus, Subcentrales, Centrales, Federaciones Agrarias y otras formas de organización rural, según sus usos y costumbres o sus disposiciones estatutarias, cuando estén comprendidas dentro de la jurisdicción territorial de un Gobierno Municipal.

En caso de que las asociaciones de OTB's sobrepasen el ámbito de la Sección Municipal, deberán registrar su personalidad jurídica ante el Subprefecto o Prefecto del Departamento según corresponda, previo dictamen fiscal afirmativo de la existencia de todas las personalidades de las OTB's que la conforman.

Las Asociaciones Comunitarias son las instituciones matrices de las OTB's. En el área urbana, a las AC's se las conoce con el nombre de Federaciones de Juntas Vecinales, Confederación de Juntas Vecinales, según se trate de organismos locales, departamentales o nacionales. En el área rural, las AC's, cuando se refieren a las organizaciones globales que representan a las comunidades campesinas, se suelen llamar Subcentral Campesina, Central Campesina, Federación Sindical de Trabajadores Campesinos, CSUTCB, según sean organismos del nivel seccional, provincial, departamental o nacional.

---

<sup>2</sup> Equipo DIC. Actores de la Gestión Municipal Participativa, Tomo I Organizaciones Territoriales de Base, La Paz, Ed. Empresa Gráfica DRUCK, 2000

---

Entre las comunidades indígenas, a las AC's se las conoce con distintos nombres, de acuerdo a los pueblos indígenas que representan.

### **Los derechos y deberes de las OTB's.**

Según el Art. 7 de la Ley de Participación Popular, los derechos de las OTB's son:

- Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materia de educación, salud, deporte, saneamiento básico, microrriego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural
- Participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible.
- Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, cuando sean necesarios al interés comunitario.
- Proponer el cambio o la ratificación de autoridades educativas y de salud dentro de su territorio.
- Acceder a la información sobre los recursos destinados a la participación popular.

Por su parte, los deberes son:

- identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente la educación, salud, vivienda, deporte y producción.
- Participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y en la administración de los servicios públicos.
- Cooperar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios.
- Interponer los recursos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos reconocidos en la ley.
- Promover el acceso equitativo de mujeres y hombres a niveles de representación.

Las OTB's han sido reconocidas mediante ley como sujetos colectivos de derecho frente al Estado y, por su cercanía con el Gobierno Municipal, deben conocer cuáles son estos derechos ciudadanos y cómo ejercerlos.

---

Por tanto, los Sindicatos Agrarios, las Juntas Vecinales, las Comunidades Campesinas y las Comunidades Indígenas, están obligadas a:

- hacer llegar su demanda en el proceso de elaboración participativa del Plan Operativo Anual (POA).
- Ejercer sus derechos directamente o mediante el Comité de Vigilancia
- Modificar las políticas y acciones municipales, cuando éstas sean contrarias al interés de la comunidad
- Sancionar con demanda de cambio por malos servicios a funcionarios y empleados de los servicios de salud y educación, etc.

Para ejercer los derechos que otorga la Ley de Participación Popular, los pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades indígenas y juntas vecinales deben simplemente obtener su personalidad jurídica.

### **El Comité de Vigilancia (CV)**

El Comité de Vigilancia es la representación fundamental de la población, relaciona a las comunidades urbanas y rurales con el Gobierno Municipal en:

- La articulación de demandas de las OTB's con la planificación participativa municipal.
- La vigilancia social de la administración municipal.
- La canalización de iniciativas y acciones que benefician a la colectividad

El Comité de Vigilancia es una organización de la sociedad civil que representa a los Pueblos Indígenas (Tentas, Capitanías, Cabildos Indígenas del Oriente, Ayllus), Comunidades Indígenas y campesinas y Juntas Vecinales.

La Ley de Participación Popular establece como representantes de la sociedad civil, ante el Gobierno Municipal, al CV otorgándole dos funciones: 1) la articulación y 2) el control social del uso de los recursos de Participación Popular. Asimismo, para el cumplimiento de estas funciones se establece, conjuntamente la Ley de Municipalidades, atribuciones y responsabilidades que, en el marco de la ley, le permiten participar en la creación de condiciones para el desarrollo estratégico del Municipio.

Las OTB's: los Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales conforman, en cada municipio, un Comité de Vigilancia. Este está conformado por personas elegidas por las mismas OTB's de acuerdo a sus usos y costumbres o disposiciones estatutarias.

Si en el Municipio existe:

- 
- Un cantón, las OTB´s eligen 3 vigilantes.
  - Dos cantones, las OTB´s eligen 2 vigilantes por cantón.
  - Tres o más cantones, las OTB´s eligen 1 vigilante por cantón.
  - En los distritos, se elija 1 vigilante por distrito
  - Se reconoce sólo 1 representante al comité de vigilancia por cantón o distrito.

Los miembros del Comité de Vigilancia realizan sus actividades en forma gratuita, no reciben remuneración alguna de parte del Gobierno Municipal u otras instancias. Se trata de un servicio a la comunidad.

El Comité de Vigilancia, por su característica de representante de la sociedad, es una organización que actúa bajo mandato de la sociedad civil. Su estructura y funcionamiento es independiente del Gobierno Nacional, Prefectura o Gobierno Municipal, debiendo estos órganos abstenerse de intervenir en su gestión.

### **Atribuciones y responsabilidades del CV.**

Es responsable de facilitar la participación, supervisión y control ciudadano en la gestión social de la municipalidad. Tiene las siguientes atribuciones:

- vigilar el uso de los recursos de coparticipación tributaria administrados por el Gobierno Municipal.
- Controlar el cumplimiento de los porcentajes establecidos por ley para el gasto corriente e inversión de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria.
- Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de participación popular.
- Pronunciarse sobre la rendición de gastos e inversiones municipales.
- Pronunciarse sobre la formulación del POA.
- Pedir, tanto al Alcalde como al Presidente del Consejo, copias del POA, testimonios o copias de las respectivas resoluciones y ordenanzas emitidas. Esta documentación deberá entregarse en un plazo máximo de diez días.
- Pronunciarse sobre la ejecución física y presupuestaria del POA.
- Pronunciarse sobre la formulación y cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal (PDM).
- Evaluar semestralmente el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos del Gobierno Municipal, mediante informe escrito circunstanciado técnica y legalmente. El mismo que será aprobado al menos por dos tercios de los miembros del Comité de vigilancia y será presentado al Gobierno Municipal y dado a conocer públicamente.

Una vez recibida la documentación, el Comité de Vigilancia podrá:

- pedir aclaraciones, interpretaciones y ampliación de información.
- Sugerir complementaciones y enmiendas.