

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

ÁREA DE DERECHO

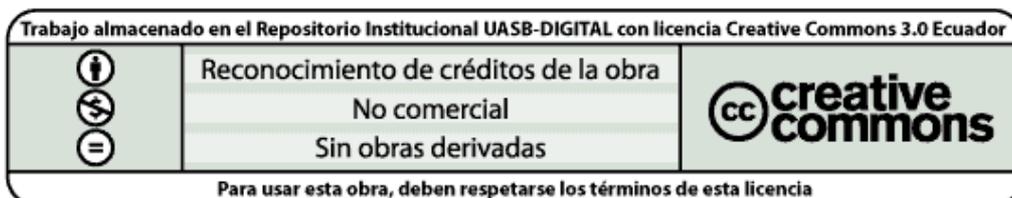
**PROGRAMA DE DOCTORADO
EN DERECHO**

**EL PAPEL DEL PARLAMENTO ANDINO
COMO ÓRGANO DELIBERANTE
Y DE CONTROL DE LOS ÓRGANOS
E INSTITUCIONES DEL SISTEMA ANDINO
DE INTEGRACIÓN**

RUBÉN VÉLEZ NÚÑEZ

QUITO-ECUADOR

2012



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

YO, RUBEN DARIO VELEZ NÚÑEZ, autor de la tesis intitulada: **“El papel del Parlamento Andino como órgano deliberante y de control de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.”**, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Doctor en Derecho, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

FECHA

FIRMA

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

ÁREA DE DERECHO

**PROGRAMA DE DOCTORADO
EN DERECHO**

**EL PAPEL DEL PARLAMENTO ANDINO
COMO ÓRGANO DELIBERANTE
Y DE CONTROL DE LOS ÓRGANOS
E INSTITUCIONES DEL SISTEMA ANDINO
DE INTEGRACIÓN**

RUBÉN VÉLEZ NÚÑEZ

**DIRECTORA:
CLAUDIA STORINI**

ABSTRACT

El proceso andino de integración se caracteriza por ser uno de los más antiguos de América Latina. Su estructura orgánica, fortalecida gracias a la constitución del Sistema Andino de Integración, le ha permitido consolidar los vínculos entre los Países Miembros y con terceros a nivel internacional. Hoy el proceso ha sido cuestionado desde diversos frentes. Los presidentes de los Países Miembros, han acordado emprender un proceso de revisión a la estructura institucional y funcional del Sistema Andino de Integración, una de cuyas instituciones centrales es el Parlamento Andino.

Para comprender mejor la evolución de la integración andina, esta tesis hace una revisión y análisis de cómo han sido los procesos de integración en Europa y América Latina, con el objeto de identificar dinámicas similares y posibles diferencias de lo que se ha constituido en un proceso que lleva más de cuarenta y dos años. De manera especial pone las bases para un análisis de la trayectoria y el papel cumplido por el Parlamento Andino.

La tesis se divide en tres partes, la primera contiene el desarrollo teórico y práctico de la integración; la segunda, la Diplomacia Parlamentaria; y la tercera, el Parlamento Andino y su papel frente al proceso de integración. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Esta tesis se propone comprender de manera más profunda y detallada los retos a los que enfrenta el Parlamento, el rol que juegan los parlamentarios andinos dentro del proceso de integración y la importancia de las elecciones directas. Se propone hacer algunos aportes para su institucionalización.

Este estudio permitirá analizar el desarrollo del Parlamento Andino como órgano deliberante y de control político de la Comunidad Andina. De esta manera, se espera poder identificar qué debilidades ha tenido este órgano, cuáles se mantienen y qué propuestas se pueden considerar para mejorar el papel del Parlamento Andino frente al proceso de integración subregional y latinoamericano.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad Andina Simón Bolívar y a su rector, Enrique Ayala, por haberme dado la oportunidad de cursar este Doctorado. Igualmente los felicito por diseñar y llevar a cabo este tipo de iniciativas, que contribuyen al aprendizaje y capacitación en temáticas tan relevantes para los ciudadanos andinos.

Expreso mi gratitud y reconocimiento a los profesores que dictaron este Doctorado.

Esta ocasión, me ha permitido profundizar un estudio sobre el andamiaje institucional y el rol de los órganos e instituciones de Sistema Andino de Integración.

Contenido

PRIMERA PARTE	10
DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN	10
CAPÍTULO I	13
1. TEORÍA DE LA EVOLUCIÓN JURÍDICA	13
2. EL DERECHO INTERNACIONAL	14
3. DERECHO DE LOS TRATADOS	18
4. EVOLUCIÓN DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES	20
5. ORGANISMOS INTERNACIONALES COMO SUJETO JURÍDICO	25
6. ESTADO-NACIÓN Y ORGANISMOS INTERNACIONALES	32
7. DERECHO DE LA INTEGRACIÓN O DERECHO COMUNITARIO	35
8. CARACTERÍSTICAS	42
9. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ANDINO	43
10. ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL	53
DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA	53
11. LAS COMPETENCIAS DERIVADAS	56
DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA CESIÓN	56
11.1. La supranacionalidad en las constituciones	56
12. NORMAS CONSTITUCIONALES	58
12.1. La Constitución de Bolivia	58
12.2. La Constitución Política de Colombia	60
12.3. Constitución Política de Ecuador	62
12.4. Constitución Política del Perú	64
CAPÍTULO II	66
TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN	66
1. MARCO CONCEPTUAL DE LA INTEGRACIÓN	66
1.1. Integración comercial	69
1.2. Integración de factores (mercado común)	71
1.3. Integración de políticas-económicas.	71
1.4. Integración social	72
2. PRINCIPIOS EN LOS QUE SE FUNDA LA INTEGRACIÓN(soberanía)	73
3. DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN	75
4. EL PROBLEMA DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO	78
EN LA INTEGRACIÓN	78
CAPÍTULO III	82
OTROS PROCESOS DE INTEGRACIÓN	82
1. EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA	82
2. INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	93
3. UNASUR	102
CAPÍTULO IV	106
EL PACTO ANDINO,	106
HOY COMUNIDAD ANDINA	106
1. ACUERDO DE CARTAGENA	108
2. DESARROLLO INSTITUCIONAL	115
3. FUNCIONES DE LOS ÓRGANOS E INSTITUCIONES DEL SAI	120
3.1. Consejo Presidencial Andino	122
3.2. Consejo Andino de Ministros y la Comisión	123
3.3. Secretaría General de la CAN	129
3.4. Tribunal de Justicia de la CAN	134

3.5. Parlamento Andino	136
3.6. Instituciones	137
3.7. Convenios sociales	138
3.8. Institución educativa	139
3.9. Instituciones consultivas	139
4. REUNIONES DEL CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO	141
CAPÍTULO V	148
NUEVA AGENDA ESTRATÉGICA ANDINA	148
1. ANTECEDENTES	148
2. AGENDA ESTRATÉGICA ANDINA.....	150
2.1. Principios orientadores	150
2.2. Consideraciones sobre la Agenda Estratégica Andina.....	151
2.2.1. Participación de los ciudadanos andinos por la integración	151
2.2.2. Política Exterior Común	153
2.2.3. Agenda económica y comercial de la CAN.....	154
Grupo Técnico Permanente.....	154
Competitividad y Pymes	154
Complementación Económica	155
Otras actividades del Área Productiva y Comercial	155
Desarrollo fronterizo	157
Proyectos culminados con financiamiento de la UE-CESCAN I:	158
Proyectos con financiamiento de la UE-CESCAN II:	158
Proyectos con financiamiento de AECID:.....	158
Otros Proyectos:	159
2.2.5. Desarrollo social.....	159
2.2.6. Medio ambiente	161
SEGUNDA PARTE	165
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA	165
CAPÍTULO VI.....	165
1. PARLAMENTOS, CONGRESOS Y ASAMBLEAS NACIONALES	165
EN ASUNTOS INTERNACIONALES	165
2. DIPLOMACIA Y DIPLOMACIA PARLAMENTARIA	175
3. RELEVANCIA DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA	178
4. HACIA UNA DIPLOMACIA DEMOCRÁTICA Y REPRESENTATIVA.....	182
5. TIPOLOGÍA DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA	183
6. CARACTERÍSTICAS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA.....	188
7. COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA	190
CAPÍTULO VII	195
1. LOS PARLAMENTOS DE INTEGRACIÓN	195
2. NATURALEZA JURÍDICA, COMPOSICIÓN	196
Y ELECCIONES DE LOS PARLAMENTOS	196
2.1. Parlamento Andino	196
2.2. Parlamento Europeo	199
2.3. Parlamento Centroamericano	199
2.4. Parlamento del MERCOSUR.....	200
3. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS JURÍDICAS	202
DE LOS PARLAMENTOS	202
3.1. En el Parlamento Andino.....	202
3.2. En el Parlamento Europeo.....	205
3.3. En el Parlamento Centroamericano	208

3.4. En el Parlamento del MERCOSUR.....	209
4. ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL	212
4.1. En el Parlamento Andino.....	212
<i>Órganos del Parlamento Andino</i>	<i>213</i>
4.2. En el Parlamento Europeo.....	216
4.3. En el Parlamento Centroamericano	220
4.4. En el Parlamento del MERCOSUR.....	222
5. RELACIONES EXTERNAS	224
5.1. En el Parlamento Andino.....	224
5.2. En el Parlamento Europeo.....	224
5.3. En el Parlamento Centroamericano	225
5.4. En el Parlamento del MERCOSUR.....	225
6. UNA VISIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN CONJUNTO.....	226
7. FORTALECIMIENTO DE LOS PARLAMENTOS	228
DE INTEGRACIÓN	228
8. MECANISMOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	229
9. LEGITIMIDAD AL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.....	230
A NIVEL SUPRANACIONAL	230
10. CONTROL POLÍTICO	230
11. FUNCIÓN DE OPINIÓN PREVIA	239
TERCERA PARTE	243
EL PARLAMENTO ANDINO Y SU PAPEL INTEGRACIONISTA	243
CAPÍTULO VIII	243
1. ANTECEDENTES	243
2. TEORÍA DE LA OBLIGATORIEDAD DE LOS PRONUNCIAMIENTOS... 246	246
DEL PARLAMENTO ANDINO	246
3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	250
4. ELECCIONES DIRECTAS	253
5. EL DERECHO AL VOTO	255
6. BASES JURÍDICAS.....	258
7. ELECCIONES EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CAN.....	259
7.1. Elecciones en Venezuela.....	259
7.2. Elecciones en Ecuador.....	261
7.3. Elecciones en Perú	262
7.4. Elecciones en Colombia.....	263
7.5. Elecciones en Bolivia	264
CAPÍTULO IX.....	265
EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL	265
DEL PARLAMENTO ANDINO	265
1. RECORRIDO HISTÓRICO DE UN PROCESO	265
1.1. Primera sesión ordinaria del Parlamento Andino, 1980.....	268
1.2. Desarrollo del proceso institucional.....	270
1.3. Nuevos aires del Parlamento Andino.....	273
CAPÍTULO X	281
FORTALECIMIENTO DE LA OFICINA	281
CENTRAL DEL PARLAMENTO ANDINO	281
1. ANTECEDENTES	281
2. PROGRESOS	282
2.1. Saneamiento financiero.....	282
2.2. Sistematización de la oficina central.....	284

2.3. Fortalecimiento administrativo	285
2.4. Promoción del proceso de integración	286
2.5. Fortalecimiento académico	288
CAPÍTULO XI.....	290
PROPUESTAS DEL PARLAMENTO ANDINO PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PROCESO SUBREGIONAL ANDINO DE INTEGRACIÓN	290
1. PROPUESTAS PRESENTADAS	290
AL CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO	290
1.1. Reunión de Carabobo, junio de 2001.....	291
1.2. Reunión extraordinaria en Santa Cruz de la Sierra, enero de 2002.....	294
1.3. Reunión de Quirama, Antioquia, junio de 2003	296
1.4. Reunión de Quito, aniversario de la suscripción	297
CAPÍTULO XII	299
PROPUESTAS DE REFORMA	299
AL ACUERDO DE CARTAGENA	299
1. DIRECTRICES DE REFORMA DOGMÁTICA	299
2. PROPUESTAS DE REFORMA AL ARTICULADO.....	300
Reforma del Texto al artículo 1 del Acuerdo de Cartagena	301
Mecanismos y medidas para alcanzar los objetivos	301
Propuesta.....	302
<i>Sección A. “Ciudadanía Andina”</i>	<i>302</i>
<i>Sección B. Libre Circulación de Personas</i>	<i>303</i>
3. DIRECTRICES DE REFORMA ORGÁNICA	304
Propuesta de Modificación al artículo 6 del Acuerdo de Cartagena:.....	306
4. EL PORQUÉ DE LA PROPUESTA	306
Propuesta:	308
Naturaleza jurídica del Consejo Presidencial Andino	308
CAPÍTULO XIII	312
EL ROL DEL PARLAMENTARIO ANDINO	312
CAPÍTULO XIV	322
IMPORTANCIA DE LA INTEGRACIÓN	322
1. RELEVANCIA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA	322
PARA EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES MIEMBROS	322
CAPÍTULO XV	325
CONCLUSIONES	325
BIBLIOGRAFÍA	337
Libros.....	337
Enciclopedias.....	345
Publicaciones periódicas	345
Citas de internet y de otros medios	347
Documentos oficiales	355

PRIMERA PARTE

DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN

El Parlamento Andino a partir de 1996 está considerado como un Órgano del Sistema Andino de Integración, de naturaleza comunitaria y representante de los pueblos de la Comunidad Andina; en tal razón me parece importante trasladarnos al origen del Sistema Andino de Integración, o mejor dicho, el Acuerdo de Cartagena, que está constituido por países que libre y voluntariamente acordaron integrarse no solo para aspectos económicos o de libre comercio, sino también en temas sociales y políticos; a través de la firma de un Tratado Internacional denominado Pacto Andino, y reformado en 1996 como Acuerdo de Cartagena, en mismo que se encuentra constituido por órganos e instituciones que lo conforman, sujetos al Derecho Internacional y al Derecho de los Tratados.

En esta primera parte de la tesis, he de comenzar desarrollando todos los elementos que de una u otra forma se involucran con el Derecho Comunitario. Es decir, tener una guía o un hilo conductor que nos permita apreciar y armonizar de forma ordenada todos los componentes contemplados en el Abstract.

Si el Parlamento Andino es un órgano principal de un sistema de integración de conformidad a lo dispuesto en el Acuerdo de Cartagena, esto es que los Estados que suscribieron el Tratado o Acuerdo, se someten a las disposiciones que constan en este acuerdo sujeto lógicamente al Derecho Comunitario o de Integración Andina.

En efecto, es importante tener claro el marco conceptual de la integración; ya sea la integración comercial, de factores políticos y sociales, así como los principios en los que se funda la integración, que nos lleva a hacer un recuento resumido de la evolución de la integración europea por ser la más antigua y la de mayor desarrollo en los diferentes aspectos antes anotados; para luego, hacer un pequeño comentario de la integración de América Latina y el Caribe, que nos permita llegar a la estructura orgánica y funcional de la Comunidad Andina, partiendo de su institucionalidad, comentar parte de su agenda estratégica andina y terminar en la reingeniería del sistema.

En consecuencia de este recorrido, sin tratar de profundizar, parte desde el origen de su evolución jurídica y constitucional hasta su agenda estratégica de un proceso de integración en forma resumida.

De igual manera considerado de suma importancia antes de desarrollar el tema central de la tesis, esto es el “Papel del Parlamento Andino como Órgano Deliberante y de control de los Órganos e Instituciones del Sistema, comentar en la segunda parte de la tesis, de forma resumida, el papel que deben tener en cuenta los Congresos o Asambleas nacionales en asuntos internacionales, como representantes de los intereses de su pueblo, dentro del marco de la llamada Diplomacia Parlamentaria, por cuanto permite hacer un seguimiento a nombre de la ciudadanía de todos los actos o acuerdos que se dan en los procesos de integración, es decir, la relevancia que tiene la Diplomacia Parlamentaria para fortalecer una democracia representativa y participativa, es por ello que siguiendo este hilo conductor poder explicar así la tipología de la diplomacia parlamentaria, que nos lleva a concretar algunos aspectos relacionados con la cooperación interparlamentaria.

En este contexto, a través de un cuadro comparativo, comento algunos aspectos constitucionales de los parlamentos de integración, considerando a parlamentos que son parte de procesos de integración; así: Parlamento Andino, Parlamento Europeo, Parlamento Centroamericano y Mercosur, partiendo de sus estructuras orgánicas y funcionales; en temas tales como: sus atribuciones, sus estructuras, sus relaciones externas, su visión en conjunto, que permite conocer las diferentes consistencias o diferencias que existen entre dichos organismos.

Y por último dentro del hilo conductor, en la tercera parte profundizo el estudio del Parlamento Andino, su naturaleza y su papel en el proceso de integración, esto es sus antecedentes, sus bases jurídicas, su recorrido histórico, sus propuestas y su importancia. Para concluir con sugerencias de reforma y finalizar con conclusiones.

Al desarrollo del trabajo, insisto en la teoría de la evolución jurídica, en una reseña de los inicios de la integración partiendo de la normativa de las organizaciones internacionales. En este sentido, tenemos que, a partir del siglo XVIII se marca la iniciación de la organización de la diplomacia, en cuya gestación participaron notables juristas como Hugo Grocio, el iniciador del Derecho Internacional, y el gran estadista francés Richelieu. Estos pensadores fueron los primeros en proponer que se crearía alguna institución internacional para imponer el derecho natural como facultad para ser obligatoria las resoluciones; esto nació por varios conflictos de la época, ya fueran religiosos, bélicos, que ponían en evidencia la importancia del derecho natural. Es así como vemos que Grocio ya hablaba de los privilegios e inmunidades diplomáticas.¹

Es por ello que el Estado, en virtud del derecho de legación o representación que le es inherente, es la única entidad facultada para ejercer la Diplomacia. Aunque existen criterios que sostienen que otros sujetos del Derecho Internacional, como las organizaciones internacionales, de conformidad a los convenios y tratados suscritos, la pueden ejercer. Sin embargo, es importante destacar que solo los estados tienen soberanía y derecho de legación. Por ello que, cuando un Estado ha sido reconocido internacionalmente y goza de estabilidad gubernamental, se le reconoce su soberanía. La terminología clásica es la que con mayor claridad define el papel del Estado en la comunidad internacional.

Antes se tenía el concepto de soberanía absoluta. Hoy podemos hablar de soberanía limitada por el Derecho Internacional, que rige las relaciones entre los Estados, y por las transacciones de soberanía, que significan los organismos internacionales y los tratados, limitan la soberanía, sin que ello se perjudique la calidad del Estado como persona o sujeto de Derecho Internacional (L. Melo, *Diplomacia contemporánea: teoría y práctica*, 46).

¹ Luis Melo, *Diplomacia contemporánea: teoría y práctica*, Santiago de Chile, Ril Editores, 2004, p. 20.

CAPÍTULO I

1. TEORÍA DE LA EVOLUCIÓN JURÍDICA

Para analizar el papel del Parlamento Andino como órgano deliberante y de control de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, es necesario remitirse al origen como cuerpo de naturaleza comunitaria y representante de los pueblos de la Comunidad Andina; entendida esta como un proceso de integración de apertura comercial tanto de bienes, capitales, servicios, política exterior, asuntos sociales, culturales y de medio ambiente. En consecuencia, se está hablando de un Organismo Internacional sujeto al Derecho Internacional y al Derecho de los Tratados; el mismo que cuenta con personería jurídica internacional, goza de una creciente legitimidad democrática gracias a las elecciones directas y universales de sus miembros.

No obstante, los parlamentarios andinos no han sabido capitalizar esta creciente legitimidad, les sigue costando definir las orientaciones de la integración, ejecutar una verdadera planificación que permita una adecuada participación en la promoción y orientación del proceso de integración subregional andina, con miras a una integración sudamericana que permita la consolidación de la integración latinoamericana; sueño de Bolívar.

A los parlamentarios les ha faltado realizar un seguimiento y control a los órganos e instituciones que conforman el Sistema, con énfasis en los órganos intergubernamentales en el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica.

Si bien es cierto, el Parlamento Andino no legisla, pero tiene la capacidad de generar iniciativa legislativa, que se traduce a través de sus decisiones o recomendaciones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la propia estructura institucional del sistema; cuando hablo de iniciativa legislativa el Parlamento Andino puede participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del sistema con proyectos de ley, sobre temas de interés común; que conlleva el objetivo de buscar su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, como se podrá ver en el desarrollo de esta tesis.

2. EL DERECHO INTERNACIONAL

A manera de introducción al tema podemos manifestar que, si el Parlamento Andino es un organismo de derecho internacional público, es importante desarrollar en forma sistemática unos comentarios relacionados con el Derecho Internacional. Para esto acudimos a Manuel Diez de Velasco, cuando manifiesta que el fenómeno jurídico va íntimamente unido a la base social respecto a la que este opera. Este autor dice:

Si consideramos al derecho en general como un sistema o conjunto de normas reguladoras de determinadas relaciones entre los individuos o entre grupos de ellos, debemos inmediatamente referirnos a la sociedad en que estos o aquellos están insertos. Su estructura, sus caracteres principales, sus principales valores compartidos, tendrán necesariamente reflejo en el ordenamiento jurídico que de dicha sociedad surja y a la que se aplica...

En el caso del ordenamiento jurídico internacional se hace más evidente. De la sociedad internacional nos ocuparemos por ser la base sobre la que opera el Derecho Internacional, que ha nacido en su propio seno y en él se ha perfeccionado, al correr de los tiempos, en los diferentes intentos de organizar dicha sociedad por medio de normas que se agrupan en el llamado Derecho Internacional Público o Derecho de Gentes... La compleja estructura de la Sociedad Internacional, su constante estado de evolución y el ensanchamiento de las relaciones internacionales, hace muy difícil dar un concepto de Derecho Internacional.²

Muchas definiciones del Derecho Internacional que se han dado obedecen a distintos criterios, tales como la forma de producir las normas jurídicas, frente a la estructura social de la vida internacional, así como a los sujetos a que va dirigido. Sin embargo, Diez de Velasco da un concepto del Derecho Internacional cuando dice: “por tal entendemos al sistema de normas y principios que forman el Ordenamiento Jurídico de la Sociedad Internacional contemporánea” (M. Diez, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 57).

De igual manera, se puede definir como la totalidad de las reglas sobre las relaciones soberanas de los Estados, organizaciones internacionales, y otros sujetos del derecho internacional entre sí, incluyendo los derechos o deberes de los individuos relevantes para la comunidad estatal (o parte de esta).³

² Manuel Diez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2003, 14a. ed., p. 57.

³ Matthias Herdegen, *Derecho Internacional Público*, México D.F., Fundación Konrad Adenauer/Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 3.

DC Ollarte, *Reflexiones sobre el derecho global*,

En consecuencia, la sociedad internacional tiene su propio ordenamiento jurídico, que se refleja en su estructura, sus caracteres principales, sus valores e intereses compartidos, que tienen necesariamente reflejo en el ordenamiento jurídico antes mencionado. El mismo que surgió de dicha sociedad y a la que se aplica. Dicho ordenamiento tiene normas generales y normas particulares, normas dispositivas y normas impositivas, obligaciones recíprocas y obligaciones oponibles solo a determinados estados y situaciones objetivas; auto tutela, tutela; tutela colectiva descentralizada y tutela colectiva centralizada; libertad de elección de medios para el arreglo de diferencias y procedimientos institucionalizados obligatorios; etc.

Diana Carolina Olarte en su artículo “Los problemas y retos en la enseñanza del derecho internacional” publicado en el libro *Reflexiones sobre el derecho global*, manifiesta que el Derecho Internacional suscita múltiples interrogantes y uno de los más recurrentes se refiere a su eficacia. La evidencia ha demostrado que día tras día se violan sus postulados por medio de desconocimiento de las normas mínimas del Derecho Internacional; como es el caso del Derecho Internacional Humanitario por las partes en conflicto, las violaciones constantes de los derechos humanos, al igual que la inaplicación de los convenios en materia de protección del medio ambiente, la reinterpretación del mecanismo de seguridad colectiva establecido por la Organización de las Naciones Unidas.

Para algunos el Derecho Internacional es un asunto de élites, de personas que hablan de temas muy alejados de “la realidad” y que nadie entiende. Es por ello que no se puede ver al Derecho Internacional desde un punto de vista o perspectiva legalista sin caer en las típicas preguntas acerca de qué es Derecho Internacional, quién debe respetarlo, quién vela por su aplicación, por qué se deben cumplir las decisiones tomadas sobre la base de del Derecho Internacional y, finalmente, en donde se encuentra el Derecho Internacional.

Con el objeto de dejar planteado como interrogante, puesto que el Derecho Internacional es más horizontal que jerárquico, algunos tratadistas manifiestan que se asemeja más al *Common Law* alejándose cada vez más de la estructura legalista. Como ejemplo, se dice que es ausencia de jerarquía entre las fuentes del derecho y la evidencia del proceso circular de tratado y la costumbre. Por fin, en la conceptualización del Derecho Internacional, algunos académicos manifiestan que, gracias a la aplicación de las metodologías propias del análisis del derecho comparado, se logra reconocer que el Derecho Internacional tiene diferentes significados que dependen de la situación geopolítica.

Por otra parte es importante mencionar en este acápite, el reconocimiento del principio de soberanía popular en el Derecho Internacional, pues lo cierto es que la noción de pueblo no ha tenido relevancia en Derecho Internacional. En este ordenamiento la preeminencia siempre ha correspondido al Estado, siendo simplemente irrelevante la suerte, destino, necesidades o voluntad del pueblo.⁴

Sin embargo, en el momento actual del Derecho Internacional hay más elementos que permiten deducir que se otorga relevancia jurídica al pueblo y que se tiende, por tanto, a dar vigencia al principio de soberanía popular. Como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas,⁵ en el cual se hace expresa referencia, como sus creadores de dicha carta a los pueblos.

⁴ Miguel Ángel Martín, “Hacia el reconocimiento del principio de soberanía popular en el Derecho Internacional”, en *Soberanía Popular y Derecho Internacional*, Barcelona, Huygens Editorial, 2007, p. 19.

⁵ Naciones Unidas, “Carta de las Naciones Unidas”, San Francisco, 1945, en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>.

3. DERECHO DE LOS TRATADOS

En esta misma línea es importante comentar de manera resumida el papel del derecho de los tratados; en consecuencia un Tratado de Derecho Internacional Público es la manifestación de la voluntad concordante, con fines jurídicos, celebrado entre dos o varios Estados, con el objeto de crear, modificar, extinguir derechos o deberes. Existen varios tipos de tratados: políticos, sociales, comerciales, administrativos. La “entente”, es un acuerdo que se limita a establecer fines políticos recíprocos sin compromisos. Según el número de Estados participantes, los tratados pueden ser bilaterales o multilaterales. Estos últimos desde el principio se realizan con el fin de vincular a gran número de Estados.

Los tratados que crean derechos son, por lo general, los acuerdos multilaterales, que tienen por objeto el ordenamiento fundamental de ámbitos en particular de la vida común entre los Estados, por ejemplo, los tratados sobre derechos humanos o los acuerdos de tipo comercial. Los acuerdos contractuales, por su parte, se limitan a la reglamentación de obligaciones bilaterales, como las que caracterizan los acuerdos de derecho privado (M. Herdegen, *Derecho Internacional Público*, 119).

En lo que se refiere a los requisitos de fondo y de forma, los tratados internacionales son preparados por plenipotenciarios, y no son obligatorios sino por la ratificación de los respectivos órganos de los Estados. En algunos países, como Colombia requieren la ratificación del Congreso, mediante una Ley. Se debe respetar en cada caso la legislación nacional, pues los diferentes Estados en su normatividad jurídica determinan cuáles órganos pueden emitir válidamente su voluntad, y si esas disposiciones no son cumplidas, es evidente que no se ha creado auténticamente el vínculo obligatorio del Derecho Internacional.⁶ Sin embargo, es importante sintetizar algunos comentarios relacionados a los factores y desarrollo del Derecho de los Tratados.

⁶ Gustavo Penagos, *Los actos políticos*, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1985, p. 143.

Factores.- Cuando se habla del Derecho de los Tratados, el fenómeno convencional es que este Derecho tiene un desarrollo histórico. Así, desde la más remota antigüedad las autoridades de los diferentes pueblos del mundo han venido celebrando tratados internacionales, ya sea para solucionar conflictos bélicos, o por asuntos de carácter comercial o cultural, los cuales han evolucionando año tras año. En ánimo de acortar el tiempo, se puede partir de Grocio, quien estableció en el siglo XVII los principios de la interpretación de los tratados en términos similares a los de la Convención de Viena de 1969. Sin embargo, es a partir de 1815 que el desarrollo del fenómeno convencional adquiere un impulso especialmente notable. Son ya casi dos siglos que este instrumento esencial existe como mecanismo de las relaciones internacionales. En el transcurso de este tiempo, ha experimentado una transformación considerable.⁷

Paul Reuter en su libro *Introducción al Derecho de los Tratados*, manifiesta: “la causa fundamental de este desarrollo ha sido la creciente solidaridad que se ha establecido en los diferentes estamentos de la sociedad internacional; estas solidaridades se expresan en primer lugar dentro del Estado, pero obligan a ir más allá, y el Tratado Internacional es el mecanismo que, aún apoyándose en las instituciones nacionales indispensables a su celebración y ejecución, la rebasa y las trasciende” (P. Reuter, *Introducción al Derecho de los Tratados*, 13).

El desarrollo de las instituciones políticas nacionales con órganos cada vez más diferenciados, así como la creciente participación de los ciudadanos en los asuntos políticos, dan lugar en muchos sentidos a que aumente la diversificación de los instrumentos convencionales.

⁷ Paul Reuter, *Introducción al Derecho de los Tratados*, México, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica de México, 1999, p. 13.

Quizás la señal más perceptible de esta transformación haya sido el surgimiento del tratado multilateral que desde hace mucho tiempo, y sobre todo después de los Tratados de Westfalia y los grandes tratados de paz en el mundo durante el siglo XVIII, se podía ver los arreglos suscritos mediante acuerdos entre los Estados. Sin embargo, el tratado multilateral elaborado en un congreso o en una conferencia ya sea de jefes de Estado o de sus representantes, como escenarios de deliberación, no es un producto final y definitivo que empuje la solidaridad que se generaliza.

Reuter en su obra, insinúa la importancia de estos escenarios; cuando manifiesta que adquieren un carácter periódico, establecen una estructura orgánica, como el caso de crear secretarías permanentes y otros órganos que gozan de cierta autonomía jurídica frente a los Estados participantes. En un comienzo, por lo general, se analizan y se debaten cuestiones secundarias, para luego, poco a poco, ir adentrándose en asuntos cada vez más importantes, que permitirán dar origen a la conformación de una organización internacional, basada en la suscripción de una “Acta Constitutiva” o “Tratado”. Pero lo importante de las organizaciones internacionales, es que al afirmarse, conducen a una gran expansión del movimiento convencional. Por tanto, toda la vida de los tratados que se celebran entre los Estados tienden, de principio a fin, a incorporarse en alguna medida a la actividad de la organización. Así pues, los tratados multilaterales y las organizaciones internacionales constituyen los factores principales de la evolución del fenómeno convencional y ambos son el resultado de la creciente solidaridad internacional (P. Reuter, *Introducción al Derecho de los Tratados*)

4. EVOLUCIÓN DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Con los criterios antes expuestos, se pueden demarcar tres etapas de evolución en el Derecho Internacional.

Una primera iría desde la finalización de las guerras napoleónicas (1815) hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, lapso conocido como el de la “paz relativa”, el progreso científico y técnico, y el avance del capitalismo a nivel mundial. En esos años

se afirma el nacionalismo en Europa y el resto del mundo.⁸ Al mismo tiempo revive el idealismo y la Liga de las Naciones (P. Reuter, *Introducción al Derecho de los Tratados*, 16).

Es importante resaltar el nacimiento y la utilización de un nuevo instrumento jurídico multilateral, que fue el Acta final del Congreso de Viena del 9 de junio de 1815, destinado a diseñar un nuevo ordenamiento europeo.

En términos generales, durante este período el derecho de los tratados siguió apegándose a la tradición monárquica en la que el jefe de Estado actúa como representante de este último en las relaciones exteriores; mientras las demás autoridades de un país actúan simplemente como delegados. Sin embargo, se venían dando innovaciones pragmáticas, realizadas en la práctica, incluso en las negociaciones del Congreso de Viena de 1814. Organizadas en forma colectiva, se sancionaron inicialmente por medio de un conjunto de tratados bilaterales con el objeto de agrupar a los Estados que debían ser comprometidos. Así se estableció en un documento en que se resumían las transacciones de los congresos, el Acta final del 9 de junio de 1815. Todos estos acuerdos que se dieron antes y después de 1815 fueron los primeros mecanismos de acuerdos multilaterales cuyo contenido se basa en una realidad más profunda, que se plasma en la existencia de intereses comunes, donde se dieron paso a disposiciones convencionales sobre los temas más variados, que se mencionan, la trata

⁸ Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, Grijalbo Mondadori, 1991, p. 47.

de esclavos, uniones telegráficas, transporte fluvial y ferroviario, la salud pública, la protección ambiental, así como la libertad religiosa, la protección de heridos en tiempos de guerra, o la codificación del derecho de guerra.

Estos escenarios de la diplomacia, que consistían en su mayoría en reuniones periódicas para tratar los temas, postulados y contenidos expuestos en la Conferencia de la Paz (La Haya de 1899), constituyendo un importante punto de referencia para el nacimiento y evolución de las organizaciones internacionales. En años posteriores, estas conferencias fueron creando mecanismos de concertación, dotados de cierta periodicidad, que permitieron avanzar en la construcción de órganos propios, con competencias particulares tanto para consecución de sus objetivos, como para la solución de las controversias que se venían presentando justamente por el avance en la técnica, en las comunicaciones, en el desarrollo del transporte y otras actividades que exigieron la creación de entes internacionales u organizaciones de cooperación económica, política, social y cultural.

Una segunda etapa se iniciaría con la Primera Guerra Mundial, que centró las preocupaciones internacionales en evitar enfrentamientos bélicos. Se puede citar como un primer resultado de lo manifestado, la creación de la Sociedad de Naciones en 1919, que surge como un organismo con vocación internacional y competencia general destinado a preservar la paz y la seguridad internacional.

Paralelamente a la Sociedad de Naciones, se fueron creando algunos organismos específicos en temas económicos y políticos. Cabe destacar el surgimiento del Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Sería injusto no mencionar el papel de la Unión Panamericana y de sus conferencias anteriores a 1914; pero fue sin duda la Sociedad de Naciones la que constituiría una forma esencial de la organización internacional a cuyo alrededor se fortaleció el desarrollo del Derecho de los Tratados.

La Sociedad, y en particular la Secretaría, desempeñaron un papel cada vez más importante en el dominio de los tratados, a tal punto que el presidente Woodrow Wilson requirió que los Estados miembros registraran todos los tratados en la Secretaría de la Sociedad para asegurar su publicación. Este avance significativo dio origen a la recopilación de los tratados.

La Liga de Naciones creada en 1919 de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Versalles, se constituyó con el objeto de promover la cooperación internacional y garantizar la paz y la seguridad internacional.⁹ Sin embargo, la iniciativa de una asociación de Estados fue descartada por el presidente Wilson y los Estados Unidos no entraron a formar parte de la organización. El sistema de la Liga de Naciones, que tenía por objeto la realización de un sistema colectivo de seguridad, fracasó debido a la política agresiva de las potencias individuales, que se volcaron hacia fuera con ánimo de conquista, para establecer un orden soberano totalitario (M. Herdegen, *Derecho Internacional Público*, 22).

Una tercera etapa se iniciaría en la segunda posguerra. Dado el fracaso de la Sociedad de Naciones, que no pudo cumplir con el principal objetivo de impedir el desencadenamiento de la II Guerra Mundial, después de ella surgió un nuevo sistema internacional. De esta forma, la Segunda Guerra Mundial tocaba su fin cuando, en octubre de 1944, a pedido del presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, se reunieron con él en Dumbarton Oaks, Washington, los líderes de Gran Bretaña, Unión Soviética y China Nacionalista, para definir las propuestas de creación, de una organización internacional del tipo de la Sociedad de las Naciones, que pudiera asegurar el mantenimiento de la paz sin recurrir a las fallas de la precedente Liga.¹⁰

En este contexto, se suscriben varios entendimientos multilaterales. El principal de ellos fue la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco, en junio de 1945, que recoge algunos enunciados de la anterior, aunque difiere bastante con el contenido de los documentos fundacionales de la Sociedad de las Naciones.

⁹ Emiliano Godoy, *Organismos internacionales*, Florida, Valletta Ediciones, 2005, p. 9.

¹⁰ Bruno Campanella y Leandro Ruffa, *Derecho Internacional Público contemporáneo*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2010, p. 91.

Después de la guerra las organizaciones internacionales, en particular Naciones Unidas, reanudaron sus esfuerzos de codificación creando mecanismos basados en fórmulas simples. Por ejemplo, la Asamblea General selecciona los temas que habrán de codificarse; la Comisión de Derecho Internacional, constituida por 34 funcionarios independientes designados por la Asamblea, elabora proyectos de artículos; y así se van creando otras instancias con funciones complementarias como el caso de la Comisión de Derecho Internacional, que propuso la codificación de Derecho de los Tratados. En 1961, se inicio la fase más activa la cual culminó con la conferencia de Viena 1968-1969, que adoptó la Convención del 23 de mayo de 1969,¹¹ que fue ratificada por gran número de Estados y entró en vigor el 27 de enero de 1980.

El derecho de los tratados aparece así acotado y desarrollado. Su relación con la organización internacional va más allá de una codificación ocasional o de la decisión aislada de una organización particular. Tiende a hacerse permanente a través de los vínculos establecidos entre las organizaciones y las partes, o incluso entre las futuras partes de un tratado. Un gran número de tratados multilaterales no solo establecen normas, sino que además instituyen un control de ellas, previniendo a veces que estas deben ser precisadas, complementadas o adoptadas mediante un procedimiento internacional.

Surgen normas, cuya aplicación permite solucionar los problemas referentes a los territorios no europeos surgidos de la expansión colonial, que lograron su independencia y otros temas, como derechos humanos, desarrollo, igualdad económica, que dieron origen a la multiplicación de conferencias internacionales. En este período, el papel de la llamada “Diplomacia Parlamentaria”, concepto que más adelante se profundizará, juega un rol muy importante a través de los diferentes foros, debates, conversatorios, entre otras actividades que se organizaron en esa época, las cuales ayudaron a socializar temas económicos, políticos y sociales en los Estados y la opinión pública mundial.

¹¹ Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de Tratados, Viena, 1969, en <http://www.aloj.us.es/eulalia/derecho%20internacional/materiales%20dpto/cv1969.htm>.

5. ORGANISMOS INTERNACIONALES COMO SUJETO JURÍDICO

Luego del resumen del Derecho Internacional y del Derecho de los Tratados es importante mencionar los organismos internacionales como sujetos jurídicos; que según Emiliano López manifiesta que; “Una organización internacional se entiende como una asociación voluntaria de Estados establecida por un tratado internacional, dotada de órganos permanentes, propios e independientes encargados de gestionar intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros y regida por el Derecho Internacional.”¹²

El Dr. José Manuel Sobrino Heredia, en su capítulo sobre el “Estatuto jurídico de la organizaciones internacionales” publicado en el libro *Las organizaciones internacionales* de Manuel Diez de Velasco, manifiesta: “las organizaciones internacionales no constituyen tan solo el foro donde operan de forma permanente e institucionalizada diversos sujetos internacionales, sino que poseen además una existencia jurídica propia distinta del conjunto de Estados que la componen. Ello les permite mantener relaciones directas e inmediatas con los ordenamientos jurídicos en los que actúan y constituirse en sujetos de derecho claramente diferenciados. De este modo y para el cumplimiento de los objetivos que fueron asignados por sus fundadores, las organizaciones internacionales, van a ser capaces, tanto de manifestar su voluntad autónoma cuyos eventuales efectos se les imputará a ellas solas, como de relacionarse jurídicamente con otros sujetos de derecho –interno o internacionales– no solo en calidad de mandatarias de sus Estados miembros, sino en su propio nombre en virtud de las competencias que poseen”.¹³

¹² Hermilo López Bassols, *Derecho Internacional Público contemporáneo e instrumentos básicos*, México D.F., Ediciones Porrúa, 2003, p. 77.

¹³ José Manuel Sobrino, “El estatuto jurídico de las organizaciones internacionales”, en Manuel Diez de Velasco, dir., *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1999, 11a. ed., p. 57.

En consecuencia, las organizaciones internacionales gozan de personalidad jurídica, es decir, la capacidad de ejercer ciertos derechos y asumir determinadas obligaciones en el marco de sistemas jurídicos concretos, sea a nivel nacional o internacional, lo cual indica que los Estados que participaron en su creación tuvieron la intención de otorgarles un grado de personalidad. “Ello no es lo mismo decir que la Organización sea un Estado, lo que ciertamente no es, ni que su personalidad jurídica y sus derechos y deberes sean los mismos que los de un Estado... Lo que significa es que ella es un sujeto de Derecho Internacional, capaz de poseer deberes y derechos internacionales, y que tiene capacidad para hacer valer sus derechos mediante reclamaciones internacionales”.¹⁴

Las organizaciones internacionales tienen una base jurídica convencional, lo cual significa que deben su existencia a un acto jurídico previo y exterior a la organización. Lo usual, es que este acto jurídico adopte la forma de un tratado multilateral negociado en el marco de unas conferencias, reuniones o las denominadas “cumbres intergubernamentales”, sujetas a normas propias del Derecho de los Tratados. En este caso, el citado acto jurídico debe adoptar una forma solemne, a través de un tratado, acuerdo, convenio o pacto, inclusive hasta una resolución o una solemne declaración, que en muchos casos implica la ratificación de otros poderes del Estado, además del Ejecutivo, según lo dispuesto por el ordenamiento jurídico interno de cada país.

Leonardo Granato en su libro “La personalidad jurídica de las organizaciones internacionales” dice: las organizaciones internacionales se ven identificadas por los siguientes rasgos:

- Conformadas esencialmente por Estados;
- Creadas por un tratado o acuerdo multilateral, o bien por una resolución de una organización internacional ya existente, como sucedió con UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) originada en la Res. 1995 (XIX) de la Asamblea General de la ONU;

¹⁴ Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 268.

- Posesión de una estructura orgánica permanente y una personalidad jurídica propia.¹⁵

El supuesto excepcional es que la organización sea creada por órganos estatales que no comprometen a los Estados en el plano internacional, pero que luego dará lugar a una práctica concordante de los gobiernos, revelando una voluntad convencional.

En consecuencia, las organizaciones internacionales tienen una estructura orgánica permanente e independiente, son sujetos de derecho, cuya creación es el fruto de un acto jurídico multilateral, anterior y exterior a las mismas, generalmente un acuerdo internacional entre Estados. Este acuerdo puede negociarse en el marco de una conferencia internacional; por ejemplo, la Conferencia de San Francisco en relación con la Carta de las Naciones Unidas de 1945, la Conferencia de París respecto del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero de 1951, la Conferencia intergubernamental que preparó el Tratado de Ámsterdam de 1997 por el que se revisa el Tratado de la Unión Europea de 1992, o el tratado de Lisboa que entró en vigencia 2 años después de su firma, 1 de diciembre de 2009, el Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena suscrito en 1969, así como el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino suscrito en octubre de 1979; o la Organización de Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Tribunal Internacional de Justicia, la Organización Internacional de Trabajo, entre otros (J. Sobrino, citado por M. Diez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 58).

La entrada en vigor del acuerdo internacional por el que se instituye la organización señala el nacimiento de la misma; esta entrada en vigor depende de las condiciones que se establezcan en el acuerdo por lo que varía de una a otra organización.

¹⁵ Leonardo Granato, *La personalidad jurídica de las organizaciones internacionales*, en *Noticias Jurídicas*, 2005, en <http://noticias.juridicas.com/articulos/00-Generalidades/200502-165510811052380.html>.

Estos órganos están encargados de gestionar los intereses colectivos, para los que se les dotará de los medios necesarios, bien de forma expresa, bien de manera implícita. Ahora bien, como lo manifiesta Sobrino Heredia, esta permanencia basta que se dé en los órganos administrativos que permiten el funcionamiento continuo de la organización, mientras que los restantes órganos pueden simplemente reunirse periódicamente, órganos que suelen estar formados por representantes de los gobiernos, o de los poderes legislativos, al igual que por funcionarios internacionales (J. Sobrino, citado por M. Diez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 58).

Como las organizaciones internacionales ostentan autonomía jurídica, es decir tienen una personalidad jurídica distinta de la de sus Estados miembros necesaria para el cumplimiento de los fines para las que fueron creadas. Cualquiera que sea el órgano que adopte decisión alguna, esta se imputará a la Organización y no a sus Estados miembros individual o colectivamente considerados. Se reconoce, pues, a las organizaciones internacionales la capacidad de ser titulares de derechos y obligaciones. “En consecuencia, dice Diez de Velasco, la organización internacional es sujeto de derecho internacional y, como tal, debe cumplir todas las obligaciones que le impongan las normas generales del derecho internacional, su instrumento constitutivo o los acuerdos internacionales en que sea parte” (J. Sobrino, citado por M. Diez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 58).

Existencia Jurídica.- Como se manifestó anteriormente, las organizaciones jurídicas son creadas por los Estados, fruto de un acto multilateral, que a la entrada en vigor del acuerdo internacional, señala el nacimiento de la misma; en consecuencia la esencia del fenómeno de organización internacional radica en la existencia de una voluntad propia en el ejercicio de las competencias que los Estados hayan atribuido a cada organización en su tratado fundacional.

“Sean estas normativa, administrativa o jurisdiccional.

En consecuencia, las organizaciones interestatales ostentan no solo competencias expresamente dadas en su tratado, sino aquellas que resultan necesarias para realizar sus funciones y logros de sus objetivos que como decía anteriormente le atribuya su tratado constitutivo. Esto es el “Principio de los poderes implícitos”.

Esta competencia es un principio del derecho internacional público que en el caso europeo ha sido aplicado al ámbito del derecho comunitario, por una sentencia dada (Fédéchar 1956; según la cual. Si se prevén unas normas en el tratado se deben dar otras normas para el ejercicio de las primeras)

Los poderes implícitos son aquellos derivados de la atribución de la competencia atribuida explícitamente en el tratado, y son poderes necesarios para la realización de esas competencias expresas. Toda competencia implícita tiene su razón de ser de una expresa; es decir, es causa de otra competencia y es necesaria para realizar la mera competencia previamente existente. Este tipo de competencia se dan: en las competencias internas como en las competencias externas.

En las competencias externas; de acuerdo a las cuales las comodidades hacen tratados internacionales; es en este campo donde el principio de las competencias implícitas ha desarrollado todo su alcance.

Ejemplo. El tratado de la Unión europea reconoce de forma expresa en seis ámbitos una competencia a la comunidad europea y una competencia para celebrar acuerdos internacionales:

Cooperación al desarrollo

Política comercial

Acuerdos de asociación

Investigación más desarrollo

Medio ambiente

Acuerdos para fijar el tipo de cambio del euro

En estos casos se le da competencias expresas a la comunidad; se les quita a los estados miembros, pero existen más ámbitos que no están reglados en el tratado de la unión europea y que si pueden ser competencias de la comunidad a partir del principio de poderes implícitos.”¹⁶

Sobrino Heredia, cuando habla de la sucesión de las organizaciones internacionales, manifiesta que puede ocurrir en un momento determinado de la vida de la organización que esta transfiera a otra organización alguna de sus funciones; o puede ocurrir lo contrario que una nueva organización venga a sustituir completamente en el ejercicio de sus funciones y competencias y en el disfrute de su patrimonio (J. Sobrino, citado por M. Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 61).

¹⁶ (<http://competencias-en-la-ue.html>, <http://www.uv.es/~rochelag/T2.htm>). Sept,2014

Otro aspecto que puede ocurrir con las organizaciones internacionales, es el de la disolución, esto es que puede desaparecer sin que ninguna nueva organización venga a retomar sus funciones; y esto puede darse por el propio Tratado que crea dicha organización por un tiempo determinado y a la llegada del plazo se liquidaría la organización (J. Sobrino, citado por M. Diez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 62).

Sobrino manifiesta que “el derecho originario del organismo internacional está formado por el Tratado Constitutivo de la Organización, tal y como se ha ido, con posterioridad y a través de otras normas convencionales, modificando y adaptando a la evolución de la propia organización internacional. Este derecho tiene, pues, un origen internacional: un tratado internacional firmado por los Estados fundadores y, por lo tanto, constituye un acto jurídico anterior y exterior a la vida de la organización internacional” (J. Sobrino, citado por M. Diez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 62).

Las competencias de la Organización, no solo son las normativas sino también las administrativas y jurisdiccionales, que le son atribuidas a las organizaciones, expresa o implícitamente, por el tratado que la crea. Desde entonces excluye a los Estados en forma parcial o total de dichas competencias. Existen tres principios esenciales que inspiran el ejercicio de las competencias de las organizaciones, a saber: el principio de especialidad, de subsidiariedad y el de atribución.

La especialidad es una competencia otorgada para alcanzar unos objetivos concretos, fijados por sus Estados miembros, que delimitan el alcance de las competencias de la Organización.

La subsidiariedad es una competencia limitada, esto es que los organismos internacionales solo intervendrán en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros.

La atribución es una competencia limitada; esto es, sus actividades pueden y deben desplegarse en cierto número de campos determinados por el tratado constitutivo. Sin embargo, existen competencias normativas internas que son atribuidas de manera expresa o implícita a las organizaciones, esto es un poder normativo interno destinado a regular su propio funcionamiento y administración, y adaptarlas a la evolución de sus actividades y del entorno internacional en la que esta se desenvuelve.

Estas normas de naturaleza constitucional, administrativa o financiera de las organizaciones, establecen entre otros aspectos, la competencia, composición y funciones de sus órganos, los procedimientos a seguir en sus relaciones recíprocas; estas normas también son utilizadas por las organizaciones para fijar los derechos y obligaciones de sus funcionarios y agentes, esto es, el régimen jurídico de la función pública internacional, así como el régimen financiero (presupuesto y normas financieras) y fija las condiciones de utilización de sus locales en la ciudad donde esté radicada su sede.

Sobrino, en un análisis comparado de los ordenamientos jurídicos de integración latinoamericana y europea, manifiesta que las organizaciones internacionales pueden ser de cooperación o de integración. Cuando se habla de asignación de competencias entre organismos internacionales y sus Estados miembros; en el caso de las organizaciones de cooperación, los Estados miembros no han cedido el ejercicio de competencias soberanas, sino solamente atribuciones para promover una cooperación entre los Estados, con miras a satisfacer intereses comunes. En cambio las organizaciones de integración son aquellas en las que se produce una transferencia real del ejercicio de competencias soberanas, aceptando un Estado miembro, limitar sus atribuciones, sometiéndose de este modo a una autoridad externa y superior. Esas competencias se concentran en las instituciones de la organización internacional, que tiende hacia la integración o a la unificación de los Estados en aquellos ámbitos en que se haya transferido competencias.¹⁷

Las organizaciones internacionales son asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdos internacionales, dotadas a órganos permanentes, propios e independientes, encargados a gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídica distinta de la de sus miembros. Pero no todas esas organizaciones son de integración. En realidad, la mayoría se orientan a la cooperación internacional. Tal es el caso de la ONU y sus agencias.

¹⁷ José Manuel Sobrino, “Análisis comparado de los ordenamientos jurídicos de integración latinoamericana y europea. Equilibrio institucional en la integración”, conferencia dictada en el Curso Corto de Derecho Comunitario, Bogotá D.C., Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, IDL/Secretaría General del Parlamento Andino, 29.06.12.

Otras organizaciones, en cambio, tienen un objetivo de integración. Estos sujetos internacionales constituyen sin duda, unos rasgos más sobresalientes de las sociedades contemporáneas en el ámbito internacional. El incremento de sus competencias, ha propiciado el desarrollo de un derecho particular de naturaleza institucional cuya lógica postula un cierto grado de subordinación de los Estados miembros en ciertos campos, a las organizaciones por ellos creadas. A ese derecho se lo denomina “Derecho de la Integración” o “Comunitario”. Ese es el caso de las normas supranacionales de la Unión Europea. Ese es, también, el “Derecho Andino” o el de otros procesos de integración como el MERCOSUR, la integración centroamericana, etc.

6. ESTADO-NACIÓN Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

El desarrollo de la dimensión institucional de las organizaciones internacionales que sustentan procesos de integración, trae consigo un problema que estriba en conciliar la soberanía e independencia de los Estados miembros, con las exigencias y necesidades de la cooperación permanente y, más aún, del avance de la integración institucionalizada, que cubre ámbitos de autoridad, antes reservados a la autoridad de los países.

La forma de Estado dominante en el mundo desde el siglo XIX es el “Estado Nacional”. No se va a profundizar este tema, pero es preciso recordar que las naciones no son formas permanentes, sino que se ha hecho en la historia. Se suele definir a la nación como una comunidad de personas históricamente desarrollada de tradiciones, cultura, lengua y objetivos comunes. Esa comunidad tiende también a ser vista como unidad geográfica, es decir, ubicada en un territorio.¹⁸ “A estos elementos humanos, psicológicos, culturales y territoriales debe añadirse el económico. La nación se configura y consolida cuando los lazos económicos, principalmente el mercado, coadyuvan a integrarla”.¹⁹ Junto con los mencionados, un elemento fundamental que se destaca en la nación es la autoconciencia. Uno de los notables especialistas en el tema define a una na-

¹⁸ Julio César Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador: estudio de Derecho Constitucional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 1994, p. 12.

¹⁹ Enrique Ayala Mora, *Ecuador, patria de todos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2009, 3a. ed., p. 53.

ción como una “comunidad imaginada”, destacando el hecho de identidad colectiva.²⁰

Pero, como ya se ha dicho, en el mundo moderno no hay naciones aisladas, sino Estados nacionales. En términos muy generales, se puede establecer que el Estado es un conjunto de personas sujetas a una autoridad soberana dentro de un territorio. Elementos fundamentales de los Estados son, pues, el conjunto de ciudadanos y ciudadanas, es decir, el pueblo y la autoridad. El más conocido diccionario jurídico define al Estado como “un pueblo y un territorio regidos por un poder supremo”.²¹ Ese poder supremo implica que el Estado tiene soberanía, es decir, independencia para mantener control sobre el territorio y organizar la sociedad. En su funcionamiento conserva un monopolio de la fuerza y al mismo tiempo controla a la sociedad mediante la emisión de leyes. Los Estados dirigen las sociedades, organizan la autoridad mediante la represión y el consenso.

Los Estados han ido transformándose con el paso del tiempo. Sus estructuras administrativas se han multiplicado, el número de servidores ha crecido, los mecanismos de opinión pública se han desarrollado. Concomitantemente, su soberanía se ha reducido por la influencia de la comunidad internacional, por la acción de las superpotencias y las grandes empresas multinacionales, y también por los procesos de integración.

Es preciso, por tanto, aquilatar en forma clara el significado político y jurídico de las organizaciones internacionales de integración. Lo esencial, por consiguiente, es la respuesta que los Estados soberanos den a la regulación de sus relaciones de conflicto y de cooperación, a través de diferentes cauces, y entre ellos, la configuración y fortalecimiento de las organizaciones de integración, sus órganos, instituciones y procedimientos. La naturaleza de las organizaciones internacionales integracionistas, se centra, en consecuencia, en el esfuerzo de integración e institucionalización; el cual no desplaza a los Estados soberanos. Es un error pensar que los Estados nación están desapareciendo. Están cambiando, como puede apreciarse en la siguiente cita:

²⁰ Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen de la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

²¹ Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Buenos Aires, Heliasta, 1997.

Se entiende por fin, que en medio de las transformaciones que están sufriendo los Estados, varios de sus atributos de soberanía se han transferido a la comunidad internacional o a los entes de integración. Esto ha hecho pensar a algunos que la era de los Estados nacionales ha pasado y que van a desaparecer. (...) Los Estados nación están cambiando de manera irreversible, pero no están desapareciendo. Aún más, los nuevos procesos de integración y la compleja estructura social presente demandan una consolidación de esos Estados bajo nuevas condiciones. No sabemos con certeza qué sucederá en cien o doscientos años, pero en los próximos veinte o cincuenta, los Estados nacionales, reacomodados a las nuevas realidades mundiales, seguirán en pie (E. Ayala, *Ecuador, patria de todos*, 93).

Está claro que los Estados nacionales, tal como ahora los conocemos, van a cambiar, o están ya cambiando, pero no van a desaparecer, así lo reconoce Alain Touraine.²² Lo que sucede es que con los procesos de integración, las organizaciones internacionales se robustecen. Los Estados Miembros no solo aceptan limitar sus atribuciones, sino que transfieren el ejercicio de determinadas competencias soberanas a la organización internacional comunitaria de que forman parte.

Es preciso puntualizar que la primacía de los actos jurídicos que emiten las organizaciones internacionales de integración, opera respecto del ejercicio de las competencias cedidas por voluntad soberana de los Estados y también soberanamente recuperables a través del procedimiento de retirada voluntaria de las instituciones de integración. Se tiene así la impresión de que se asiste a una especie de supranacionalidad, entendida como un ejercicio en común de competencias soberanas. De esta manera se puede comprender mejor los límites y las reservas con que es preciso emplear expresiones como “transferencia o cesión de competencias soberanas” o “abandono de soberanía” cuando se habla de organizaciones internacionales supranacionales, como son las de integración. Visto de otra manera, la supranacionalidad no consiste en transferir, ceder o abandonar parcelas de soberanía sino, más bien, en el ejercicio en común de competencias soberanas de los Estados, que siguen siendo los sujetos primarios del Derecho Internacional.

²² Alain Touraine, *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 232.

En definitiva, las organizaciones internacionales son una específica realidad política y jurídica intermedia entre el clásico sistema diplomático de yuxtaposición de Estados soberanos y el sistema político del Estado. De ahí que las organizaciones internacionales contribuyen al proceso de institucionalización e integración de la comunidad internacional, y a la vez sean instrumentos al servicio de los Estados. No es pues posible exagerar el significado de las organizaciones internacionales ni pensar que estas han hecho de la comunidad internacional un sistema político plenamente institucionalizado, ya que no han desplazado a los Estados soberanos sino que, más bien, han consolidado la estructura predominantemente interestatal del sistema internacional. La estructura de la sociedad internacional, efectivamente, sigue siendo una estructura de poder que solo en segundo término es funcional, por lo que la base sociológica de las organizaciones internacionales supone más un principio de coordinación entre Estados soberanos que de subordinación de estos en todos los ámbitos, aunque en alguno sí, de manera expresa y regulada.

7. DERECHO DE LA INTEGRACIÓN O DERECHO COMUNITARIO

En consecuencia, para interpretar correctamente la primacía proclamada del Derecho de la Integración, como consecuencia de la configuración de órganos internacionales de integración, lo prioritario es un Tratado que configure la organización internacional que concrete la integración, parta del respeto de la identidad de los Estados integrados en ella y de sus estructuras constitucionales básicas. Es relevante anotar que la configuración de organizaciones internacionales de integración deben garantizar la existencia de los Estados y sus estructuras básicas, así como sus valores y principios que en ningún caso podrían llegar a hacerse irreconocibles tras el fenómeno de la cesión del ejercicio de competencias a la organización supraestatal.

Como diría Klaus Borchardt, el derecho comunitario es un producto de la soberanía compartida y del orden jurídico comunitario propio provisto de órganos para legislar y generar derechos y obligaciones.” El tribunal de justicia de las comunidades europeas dice que constituye “ un orden jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los estados miembros... La comunidad no es solo una construcción jurídica, sino que persigue sus objetivos utilizando exclusivamente un nuevo derecho llamado Derecho Comunitario, que se caracteriza por ser un derecho autónomo, uniforme para todos los países miembros de la comunidad, distinto del derecho nacional, a la vez que, superior a este y cuyas disposiciones son en gran parte directamente aplicables a todos los países miembros”.

En consecuencia, en la Unión Europea, el derecho comunitario derivado de la naturaleza institucional, es el que deviene de la actividad legislativa comunitaria y establece una distinción substancial entre los actos vinculantes y los no vinculantes; entendiéndose como vinculantes los que tienen alcance general y los que tienen un alcance individual. Esta distinción es importante porque en función de ella se determina la obligatoriedad y efectos desde el punto de vista de los sujetos o destinatarios del mismo, así como también desde la perspectiva de su control jurisdiccional.

Esto ha permitido un desarrollo completo del sistema de normas y actos jurídicos de la Unión, donde se establece ciertos requisitos obligatorios, tales como: publicación, notificación, vigencia y motivación de actos. Cuando se habla de actos vinculantes se hace mención a actos típicos contemplados en los reglamentos, en las directivas y en las decisiones. Cuando se hace referencia a los actos atípicos, se habla de actos no vinculantes que guardan relación con el derecho internacional, la actividad convencional comunitaria, los convenios complementarios y las decisiones de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. A los que se suman actos derivados de las estructuras de cooperación como es el caso de la Política Exterior y de Seguridad Común, así como actos derivados de la Cooperación Policial y judicial penal.

Guillermo Chahín Lizcano ex magistrado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina dice que “el ámbito de la integración económica se ha enriquecido con una expresión, la de ‘Derecho Comunitario’, cuya utilización se hace cada vez más profusa, especialmente para describir fenómenos relacionados con el sector externo de la economía, la cooperación internacional, el comercio exterior y la integración económica”.²³ Para ello se considera indispensable tratar de hacer con claridad a este fenómeno jurídico y político, en relaciones internacionales generando lo que se denomina también por algunos el “Derecho a la Integración”, por otros el “Derecho Comunitario”. A veces en la propia Comunidad Andina se encuentran deficiencias en las estructuras jurídicas del Derecho Internacional clásico o tradicional, las cuales no responden con agilidad las necesidades de dotar a las instituciones de integración de mecanismos propios, autónomos, con capacidad para diseñar y ejecutar en forma directa las acciones y programas tendientes a consolidar la integración económica.

Pescarote manifiesta que la aparición de organismos supranacionales en el Derecho Comunitario permite que, en cambio del desarrollo de los distintos acuerdos de integración que se pacten en el tratado constitutivo se realice sin la intervención directa de los Países Miembros, ya que esta es una tarea que se confía por aquellos, mediante el mecanismo de transferencia de competencias, a los órganos comunitarios.²⁴ Estos son dotados en dicho tratado de la facultad de completar el ordenamiento jurídico común con la expedición de normas que gozan de preeminencia y aplicabilidad directa en el interior del ámbito territorial comprendido en el proceso de integración.

En la Comunidad Andina, también existen instituciones encargadas de velar por la normatividad jurídica, donde se contempla su origen y antecedentes, que se encuentran en la Declaración de Bogotá de 1966, mediante la cual se sentaron las bases del Acuerdo de Cartagena que entró en vigencia el 16 de octubre de 1969. Así como la Declaración de Presidentes de América suscrita en Punta del Este, Uruguay, el 14 de abril de 1967. Dichas declaraciones tienen su fundamento en el Tratado de Montevideo suscrito en 1960.

²³ Guillermo Chahín Lizcano, *Testimonio comunitario*, Quito, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 2004, p. 95.

²⁴ Pierre Pescarote, *Derecho Internacional*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo/INTAL, 1973.

Los sistemas de integración, ya sea el europeo o los latinoamericanos, entre ellos concretamente el andino, son organizaciones internacionales, que deben su creación a tratados internacionales. Pero esas organizaciones son específicas y no pueden ser objeto de fáciles comparaciones con el resto de organizaciones internacionales clásicas de cooperación, que están marcadas por la presencia de los Estados y por las representaciones de intereses estatales. La diferencia de estas con las organizaciones comunitarias, es que las primeras son instituciones de cooperación, en tanto las otras son organizaciones de integración que tienden a la creación de un espacio permanente común basado en la cesión del ejercicio de una parte de la soberanía.

Una de las cualidades reconocidas a la Unión Europea y a los procesos latinoamericanos, ha sido su original estructura y organización, que difieren a la división clásica de los tres poderes del Estado. En los procesos de integración hay varias instituciones que participan y concurren en el ejercicio de las funciones asignadas a los diversos actores.

En la Comunidad Andina se encuentran, para citar un caso, el Consejo Presidencial, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de Ministros de Comercio, la Secretaría General, el Parlamento Andino, el Tribunal Andino, los Consejos Consultivos, la Universidad Andina Simón Bolívar y otras instituciones del Sistema, que tienen un papel y rol que cumplir en el proceso. Esto ha dado motivo para que varios pensadores de la integración, hablen de la existencia de un Derecho Administrativo Supranacional, justamente por las atribuciones que los Estados otorgan a estas instancias para el desarrollo de sus funciones. Si se analiza la raíz etimológica de administración, se observa que significa servir o manejo de gestión. En efecto, administrar entraña la idea de dirigir, cuidar, gestionar bienes e intereses, la economía, lo público o lo privado. En conclusión, implica decisiones, orientaciones y aplicaciones; por lo tanto, se trata de conceptos dinámicos, de acción plena, que trasladados al mundo de la administración comunitaria o supranacional de los órganos e instituciones antes citadas, imprimen una nueva perspectiva en cuanto al cumplimiento de los cometidos estatales, dentro del marco del Estado de derecho.²⁵

²⁵ Jaime Orlando Santofimio, *Tratado de Derecho Administrativo*, Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 29.

Por lo tanto, un proceso de integración implica la formulación de un derecho comunitario para el cumplimiento de las disposiciones que emanen de las instancias del mismo y que este fenómeno a su vez implica la delegación de competencias por parte de los Estados miembros en materias específicas de la Comunidad a los órganos e instituciones supranacionales, lo cual otorga una suerte de autonomía en el proceso decisorio comunitario que está por sobre las restricciones jurídicas nacionales. Tomando en cuenta lo dicho, es necesario evaluar en qué medida esta transferencia de competencias afecta positiva o negativamente la soberanía y funcionamiento de los Estados involucrados.

El profesor Montaña citando a José Faría, parte de la premisa de que soberanía, nación y Estado son conceptos relacionados y complementarios con procesos económicos y sociales en el marco de la globalización y de la integración.²⁶ Por lo dicho, de acuerdo a este autor, los tratados fundacionales que dan vigencia a un proceso de integración “implican el mismo ejercicio de soberanía que las leyes internas” (J. Faría, *El derecho en la economía globalizada*, 965). Es decir que el poder soberano tiene dos vertientes. Según Juan Larrea, la ley ordena las relaciones internas y el Tratado se refiere a las relaciones externas.²⁷

Con base en lo anterior, se puede puntualizar que la soberanía es un poder fundamental y auto-dinámico que no reconoce subordinación a autoridad alguna. Por tal motivo, el concepto de soberanía evoluciona en dos aspectos en el marco de la integración y de la misma globalización “1) en lugar de enfatizar en los derechos fundamentales del Estado, el énfasis actual se pone más bien en el de sus deberes y responsabilidades; 2) existe una noción moderna sobre la institución del dominio

²⁶ José Eduardo Faría, *El derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta, 2001, p. 16, citado por César Montaña, “Constitución ecuatoriana e integración andina: la situación del poder tributario del Estado”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, p. 965.

²⁷ Juan Larrea Holguín, “Supremacía de la Constitución y tratados internacionales”, en *Foro: revista de Derecho*, No. 1, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2003, citado por César Montaña, “Constitución ecuatoriana e integración andina: la situación del poder tributario del Estado”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, p. 959.

reservado de los Estados, frente a la tradicional de la jurisdicción interna”.²⁸

Sin embargo, para clarificar esta cuestión, Montaña diferencia la soberanía externa e interna. La primera se genera debido a la presencia externa del Estado como sujeto de derecho internacional, y la segunda de aplicación en el ámbito territorial de la nación, dictando sus propios arbitrios y remedios por la violación de los mismos. Dicho esto, se concluye que la formación de una comunidad o de un esquema de integración bajo un sistema jurídico supranacional no lesiona el concepto renovado de soberanía, ya que cada Estado participante ha limitado voluntariamente los alcances de su poder público a cambio de las ventajas económicas y de otra índole, pero tiene siempre una potestad intrínseca para organizarse jurídicamente y proyectarse externamente como miembro de la comunidad internacional.

La integración comunitaria responde y se afianza en la concepción de una soberanía limitada de los Estados, no entendida como un poder estatal supremo, absoluto e ilimitado, sino como reducido en algunos aspectos, y circunscrito por la interacción de los demás actores de la comunidad internacional; lo que implica la resignación de competencias específicas de los Países Miembros en organismos comunitarios para hacer viables los procesos de integración económica.²⁹

La no trasgresión a las competencias propias de la rama legislativa del poder público de los estados miembros. El artículo 3° del “Protocolo Modificador del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena”, suscrito en la ciudad de Cochabamba (Bolivia) el 28 de mayo de 1996, establece como regla general que una vez publicada una decisión o una resolución en la Gaceta Oficial de la Comunidad Andina, estas normas son aplicables en cada uno de los Estados, salvo que,

²⁸ Oswaldo Molestina Zavala, “La institucionalización jurídica de los procesos de integración y la supremacía de la normatividad comunitaria”, conferencia dictada en el XXI Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Tegucigalpa, 26.11-2.12.2000, p. 10, citado por César Montaña, “Constitución ecuatoriana e integración andina: la situación del poder tributario del Estado”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, p. 966.

²⁹ Eugenia Ponce de León, *Temas de derecho comunitario ambiental andino*, Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 48, citado por César Montaña, “Constitución ecuatoriana e integración andina: la situación del poder tributario del Estado”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, p. 967-968.

en relación con las decisiones que expida el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o la Comisión de la Comunidad Andina, se disponga su incorporación formal al ordenamiento interno. El artículo 4° del Tratado de creación del Tribunal Andino de Justicia señala, al referirse a este artículo y como claramente se infiere de la disposición, que en ella se consagra el principio *pacta sunt servanda*.³⁰ Este principio, en el contexto de la supranacionalidad, supone que el Derecho Comunitario tiene prevalencia sobre el derecho interno, esto es, que toda norma interna o nacional contraria a dicho ordenamiento, puede ser derogada con la expedición de una norma comunitaria o, alternativamente, no es aplicable dada la existencia de esta última.

El Acuerdo de Cartagena, establece mecanismos en virtud de los cuales los signatarios quedan sujetos a las normas que dicten los órganos correspondientes de la institución internacional así creada. Tales reglas rigen la conducta de los países comprometidos y sus habitantes en asuntos fundamentales de la actividad económica, de manera directa, sin necesidad de someterse a procedimientos previos de admisión en cada uno de los Estados que componen el área territorial de la Comunidad Andina. Solo cuando el tratado o la decisión lo establecen, por la naturaleza de las materias que se regulan, requieren el desarrollo de trámites nacionales. Desde este punto de vista, las disposiciones subregionales, en el seno de los Estados que han de aplicarlas, se confunden a menudo con las prescripciones del derecho interno, del cual se diferencian por su origen; mientras las primeras derivan de un ente supranacional, las últimas proceden de las autoridades internas, pero versan sobre parecidas materias.³¹

Sistema de interpretación normativa: La aplicación directa y preferente del ordenamiento comunitario en los Países Miembros obliga a articular un sistema que permita unificar su interpretación. Para el efecto, se establece que los Estados miembros de la CAN están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento al ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y, por consiguiente, no podrán tomar decisiones que impidan la efectividad de tal ordenamiento.

Lo anterior implica la necesidad de un sistema que permita unificar la interpretación normativa de la CAN. Por ende, en razón a que el principio de igualdad demanda que la aplicación de las normas que componen este ordenamiento se realice de

³⁰ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Proceso 5-IP-89”, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/Procesos/5-ip-89.doc.

³¹ Corte Suprema de Justicia Colombiana, *Gaceta Judicial*, Nos. 2393-2394, p. 30-31.

manera homogénea. De lo contrario, la atomización de interpretaciones podría conducir a situaciones de inequidad.

8. CARACTERÍSTICAS

El Derecho de la Integración es un derecho flexible. En consecuencia, permite adecuaciones a las diversas realidades o circunstancias, ya que sus normas de base, poseen tal propiedad. Es por ello que los tratados cuadros o tratados marco (como ejemplo, el Acuerdo de Cartagena y sus modificaciones) se caracterizan por su amplio radio de acción, en contraposición a aquel tratado que entra en el detalle de la reglamentación.

La integración, como proceso voluntario, implica la institucionalización de los mecanismos que formulen, interpreten y apliquen el derecho. Entonces, el Derecho de la Integración es dictado por instituciones comunitarias, y es aplicado coercitivamente por órganos estatales puestos al servicio del interés comunitario e interpretado por un órgano comunitario autónomo.

En este contexto, para que el derecho comunitario pueda ser aplicado efectivamente, los procesos de integración deben cumplir con las siguientes características:³²

- Base: un tratado o acuerdo entre dos o más Estados.
- Fines: un objetivo común o un conjunto de objetivos comunes.
- Condiciones: nexos de tipo geográfico y/o social, cultural, económico y político.
- Delegación de competencias: competencias delegadas, reservadas y compartidas.
- Gradualidad: etapas sucesivas para el logro de sus fines o la fase dinámica de construcción del proceso.
- Flexibilidad y dinámica: flexibilidad para sobrellevar los efectos de los conflictos originados en la dinámica de adaptación y logro de objetivos comunes.
- Intereses nacionales: respeto de las necesidades y aspiraciones particulares de cada Estado.

³² Sandra Negro, “Caracterización y clasificación de los esquemas de integración”, en *Derecho de la Integración. Manual*, Buenos Aires, Editorial B de F, 2010, p. 43.

- Influencia de decisiones estatales: la influencia de las decisiones políticas gubernamentales nacionales en los procesos de integración.
- Legitimidad: iniciativa gubernamental y participación ciudadana.

9. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ANDINO

En criterio del doctor Luis Carlos SÁCHICA, un ordenamiento jurídico debe reunir los siguientes elementos:

- Una normatividad específica, completa y autónoma;
- Una organización propia que dinamice esa normatividad, sirviéndole de brazo ejecutivo, en función del proceso integrador;
- Unos mecanismos eficaces de control jurídico que reproduzcan y mantengan la legalidad del proceso.³³

Con estos elementos como referencia, a continuación se realizará un recorrido por diferentes aspectos de la normatividad que han dado origen a la Comunidad Andina, en busca de los rasgos que la caracterizan como una organización internacional de integración asentada sobre un verdadero ordenamiento jurídico.

El Acuerdo de Cartagena de 1969 fue el Tratado que dio origen a la organización de integración internacional que en el texto original se denominó *Pacto Andino*. Posteriormente, a través del Protocolo de Trujillo del 10 de marzo de 1996, que entró en vigencia el 3 de junio de 1997, se creó una nueva estructura orgánica y funcional para la Integración Andina conformada por la Comunidad Andina (CAN) y el Sistema Andino de Integración (SAI). Esta norma básica y originaria, y sus protocolos e instrumentos adicionales, son el instrumento jurídico internacional que origina un cuerpo sistémico y autónomo de normas supranacionales que los Países Miembros crean para la fundación de un área de integración social, cultural y económica.

³³ Marcel Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, Bogotá D.C., Baker & McKencie, 2002, p. 15.

Expresamente, el artículo 1° del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina dispone que el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina se divide jerárquicamente de la siguiente manera: Primero, está el Acuerdo de Cartagena, sus protocolos e instrumentos adicionales; le sigue el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y sus protocolos modificatorios; posteriormente están las decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; a continuación las resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y, por último, los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina.

Esta jerarquización de la normativa andina ejemplifica la organización del proceso de integración, en donde el Acuerdo de Cartagena y el Tratado de creación del Tribunal de Justicia son normas de derecho primario, lo cual significa que fueron suscritas por los Estados Miembros. Por consiguiente, son en estas donde se ceden competencias soberanas a los otros órganos y entidades que componen el Sistema Andino de Integración; esto significa que aparece el concepto de supranacionalidad, el cual es característico de los tratados comunitarios internacionales. Las otras normas se catalogan como derecho derivado, puesto que, es bajo las cuales, se aplica y ejecuta lo establecido en las normas de derecho primario.

De esta forma, se da por entendido que el Acuerdo de Cartagena y el Tratado de creación del Tribunal de Justicia poseen cierto tipo de supremacía en el orden de las fuentes del ordenamiento jurídico andino, dejando en un segundo plano los protocolos e instrumentos adicionales al Acuerdo de Cartagena.

Al respecto, Tangarife se ha inclinado a defender que los protocolos e instrumentos adicionales al Acuerdo de Cartagena incluyen “los instrumentos adicionales, dentro de los cuales se cuentan los tratados adicionales al fundacional, esto es, aquellos cuya existencia depende o se deriva del Acuerdo de Cartagena, como son el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y su protocolo adicional”. Igualmente, encuentra contradictorio que se disponga la creación del Sistema Andino de Integración compuesto por un conjunto de órganos cuya existencia está prevista en el propio Acuerdo de Cartagena “pero que sin embargo, sus Tratados o Convenios constitutivos estén excluidos del ordenamiento comunitario, a pesar de establecer derechos y obligaciones para los Países Miembros y para sus habitantes” (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 152-153).

De otra parte, la doctrina jurisprudencial del Tribunal de la CAN reconoce como fuentes del derecho de la integración andina las de derecho primario, representadas por el Acuerdo de Cartagena y tratados constitutivos o protocolos modificatorios o adicionales.

Después, en el orden jerárquico de las normas, están las de derecho derivado que son Decisiones, Resoluciones, Convenios de Complementación Industrial. En materia de fuentes normativas directas está la normativa nacional que, según el criterio del “complemento indispensable” y de la interpretación integradora se ha entendido “en tanto verse sobre asuntos no regulados por la Comunidad Andina, y siempre y cuando no resulte contraria al ordenamiento jurídico andino” (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 160). Como fuentes no normativas se encuentran la jurisprudencia, la doctrina y los principios generales del derecho.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han coincidido en afirmar que las normas del derecho comunitario suelen dividirse en normas de derecho primario u originario, y normas de derecho secundario o derivado. Las primeras se refieren a “los Tratados suscritos y ratificados por los Países Miembros en materia de integración comunitaria andina así como por sus protocolos adicionales y modificatorios”.³⁴ Las segundas están conformadas “por las Decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión, por las Resoluciones de la Secretaría General, por los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí, en el marco del proceso de integración subregional andino” (Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, *Decisión 500*).

La relación entre unas y otras normas es de subordinación en una “especie de pirámide normativa” que jerarquiza las normas comunitarias, como lo ha referido Marcel Tangarife (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 175). Quien, además afirma, que el derecho primario consiste en aquellas normas “que para su adopción cumplen todas las formalidades propias de los Tratados internacionales, le dan vida al propio Acuerdo de Cartagena y establecen sus objetivos y los mecanismos para cumplir con los mismos” (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 177).

³⁴ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Decisión 500: Estatuto del TJCAN, artículo 2”, Valencia, 2001, en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D500.htm>.

Las normas de derecho originario Andino, concretamente el Acuerdo de Cartagena y sus adiciones, han sido caracterizadas por el Tribunal de Justicia de la CAN como norma fundacional de la organización comunitaria y por tanto tienen los rasgos propios de:

- Un tratado marco, porque sus normas positivas no pueden abarcar todo el complejo conjunto de temas que abarca un proceso de integración, ni mucho menos prever específicamente su forma de desarrollo progresivo.
- Un tratado programático, porque sus disposiciones determinan el fin y objetivos del proceso de integración, así como las estrategias para el desarrollo de los mismos.

Esto a su vez define que el Tratado contiene normas sustantivas que son la base para que los Países Miembros puedan recíprocamente exigirse su cumplimiento y hacer lo mismo con los órganos del Acuerdo; contiene normas institucionales que definen la estructura orgánica de la Comunidad Andina, su organización interna, competencias, y mecanismos de funcionamiento (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 179).

Sujetas a las primeras se encuentran las normas de derecho derivado que son producto del proceso legislativo que se surte en el ámbito de la Comunidad y corresponden al carácter supranacional que tiene el ordenamiento comunitario de manera que estas normas son producidas en el seno de la comunidad, por parte de algunos de sus organismos, en desarrollo de lo establecido en el derecho originario y surten su efecto vinculante y obligatorio sobre los Países Miembros. Para Tangarife, las normas de derecho derivado guardan también una relación de jerarquía de tal manera que en relación con la pirámide normativa propuesta: “en un segundo nivel hacia abajo, que puede calificarse como nivel legislativo se encuentran las decisiones que adoptan el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o la Comisión de Plenipotenciarios de los cinco Países Miembros (...) En este segundo nivel normativo, también se encuentran aquellas resoluciones de la Secretaría General que desarrollan directamente normas del Acuerdo de Cartagena” (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 179).

En el tercer nivel normativo, esto es, en la base de la pirámide, se pueden encontrar dos tipos de normas: de una parte, las demás resoluciones de la Secretaría General que reglamentan a su vez decisiones del Consejo de Cancilleres o decisiones de la Comisión y que son reglamentos de carácter general, abstracto, e impersonal; o las resoluciones de la Secretaría General que resuelven situaciones de carácter particular, singular y concreto, como las que establecen derecho *antidumping*; o aquellas resoluciones a través de las cuales determina si algún producto cumple con las normas de origen (...).

En este mismo nivel se encuentran las resoluciones de la Secretaría General en las cuales se (...) dictamina si la conducta de un País Miembro corresponde o no a un incumplimiento del ordenamiento jurídico andino. Por último, en el mismo nivel jerárquico que las anteriores, se encuentran los convenios de complementación en el sector industrial.

Las decisiones del tercer nivel, resoluciones de la Secretaría General y convenios de complementación económica, son considerados en el ordenamiento andino como actos administrativos y por consiguiente “tienden a agotar una etapa de control de legalidad en sede gubernativa, es decir, a la manera del trámite de vía de gubernativa que permite impugnar actos de la administración ante la misma autoridad administrativa que los emite. En el ordenamiento andino dicho trámite se surte a través del recurso de reconsideración contenido los artículos 37° a 45° del Reglamento de Procedimientos administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina”.³⁵

Procede en contra de ellos la Acción de Nulidad según lo dispuesto en el artículo 17° y del Tratado de Constitución del Tribunal Andino de Justicia. Se encuentran cobijados por el principio de legalidad que le es propio a los actos administrativos, que son dictados en sede de un ordenamiento jurídico y que asegura “el respeto y la vigencia del principio de la jerarquía normativa” (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 186-192).

En este orden de ideas, y acogiendo el parecer de Marcel Tangarife es posible caracterizar el ordenamiento jurídico andino como un orden:

³⁵ Comunidad Andina, “Decisión 425: Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina”, Montevideo, 1997, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D425.htm>.

Supranacional: Este tratamiento tiene origen en los antecedentes de integración europea, en donde se trazan nuevas fronteras por sobre los Estados Nación y se crea una nueva entidad político-jurídica con vida propia en la cual los Estados miembros van a depositar ciertas competencias a manera de cuota de soberanía. A esta nueva organización se delega la gestión de ciertos asuntos que hasta el momento fueron competencia exclusiva de los Estados y en los cuales la organización encuentra su razón de ser. Por tanto, dicha cesión de poderes deberá estar dirigida exclusivamente a la consecución de los fines comunes que inspiran la unión de los Estados (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 194).

“El término “Supranacional” apareció a la luz por primera vez, en forma que podría llamarse oficial, en el tratado de la CECA ya que el realidad el término había sido empleado con anterioridad por diversos estadistas europeos, particularmente en el seno del Consejo de Europa, aun cuando los significados que se le daban no siempre eran conceptualmente los mismos... llama la atención que el término “supranacional” haya sido empleado en un tratado internacional antes de haber sido siquiera elaborado por la doctrina la cual había permanecido practicante ajena a él. Aparentemente, los estadistas europeos, antes que los juristas, habían comprendido la urgente necesidad de dotar a las organizaciones regionales de las suficientes facultades para permitirles una acción dinámica que no se viera perjudicada o entrabada por los estériles nacionalismos en el plano político o económico. En otras palabras, que habían comprendido la necesidad de recurrir a conceptos más modernos de la soberanía nacional. Por ello el término supranacional, nació con un manifiesto significado político, entendido en el sano sentido de la palabra, intensión que se concretó en el tratado de la CECA y que tendía a producir un fuerte impacto en el medio social al cual se dirigía. Esta circunstancia confirma que se trata, más bien, de un concepto jurídico político.” (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. ED Palma, Buenos Aires, 1969. 579)

El término supranacional aplicado al proceso de integración, tiene un alcance limitado y relativo, pero no por ello menos auténtico, se refiere a la autonomía del nuevo ente que crean los estados que se integran, la cual depende tanto del estatuto de la integración como de los procedimientos acordados para su expedito funcionamiento. Los tratados constitutivos, que equivale a un estatuto de la integración, representan una limitación estática a la libertad de los estados, bien conocida por el derecho internacional. Los procedimientos acordados para que pueda operar la comunidad, en cambio, representan una limitación dinámica a esa soberanía estatal. Como lo afirma José Luis Iglesias Buhigues; en rigor, bastará que uno de los países quede obligado por una decisión que él no ha suscrito para que pueda hablarse de procedimiento autónomo y de mecanismo supranacional.

Roberto Salazar Manrique, Ex Magistrado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina precisó lo siguiente a cerca del concepto de Supranacionalidad, en una comunidad de integración: “La característica de la supranacionalidad que algunos califican más bien como una técnica federal, en el caso de la comunidad de la integración debe manifestarse como un fenómeno jurídico en el que prevalezcan dos características:

De un lado, la transferencia de parte de la soberanía con delegación de competencias, y de otro, la presencia de órganos comunitarios autónomos en los que, la toma de decisiones o la expedición de sus fallos sean aceptados por todas las partes (Tangarife, Derecho de la Integración de la Comunidad Andina)

En resumen, la supranacionalidad es un sistema político en el cual determinados gobiernos nacionales ceden parte de sus atribuciones de gobierno (en mayor o menor medida, dependiendo del grado de supranacionalidad) a otros organismos de gobierno que afectan a más de una nación. Uno de los objetivos de los gobiernos supranacionales es la internacionalización de la economía, la liberación de barreras comerciales, la implantación de sistemas monetarios supranacionales, etc. Es importante diferenciar el término nación de estado, ya que el primero tiene un sentido más bien cultural e histórico y el segundo tiene que ver con las estructuras gubernamentales que pueden tener una nación o un conjunto de naciones.

Intangible: Al fundar una organización supranacional y darle competencias propias, los Estados miembros se comprometen a respetar dicha institucionalidad y a participar en el desarrollo de dichas de competencias. Es decir, que una vez constituidos los poderes en cabeza de la comunidad, estos no pueden ser usurpados por los Estados miembros. Esto se traduce en términos jurídicos en la obligación que tienen las autoridades de los Países Miembros de no modificar las normas emitidas por la Comunidad Andina e igualmente no tomar medidas contrarias a dichas normas (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 201).

De carácter vinculante: Las normas emitidas en el seno de la Comunidad comprometen a los Países Miembros y deben ser acogidas, observadas y respetadas por estos. En el mismo sentido que la intangibilidad, el carácter vinculante de la normatividad andina los obliga en los términos del artículo 4° del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 201): “Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Se comprometen, Así mismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación”.³⁶

Prevalente y Preeminente: En términos del Tribunal esta característica consiste en “la virtud que tiene el ordenamiento comunitario de primar sobre una norma de derecho interno que se le oponga, cualquiera sea el rango de esta última (...) [es decir que] el ordenamiento jurídico de la Integración Andina prevalece en su aplicación sobre las normas internas o nacionales, por ser característica esencial del Derecho Comunitario”.³⁷

Sin embargo, esta “intromisión” legislativa en los ordenamientos nacionales no conlleva más que la inaplicación de la norma nacional en el caso concreto, más no una derogación de la misma norma (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 203).

³⁶ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Proceso 5-IP-95”, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/Procesos/5-ip-95.doc.

³⁷ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Sentencia del Proceso 3-AI-96”, citada por Marcel Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, Bogotá D.C., Baker & McKencie, 2002, p. 205-206.

De Aplicación Directa: Al respecto el Tribunal ha establecido que esta consiste “en la capacidad de la misma para producir efectos jurídicos en un País Miembro sin que se requiera ningún complemento normativo de derecho interno” (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 207). Es decir, que no es necesario desplegar el proceso legislativo para producir una norma de incorporación de normas andinas en el ordenamiento interno de cada país. Dicha incorporación se surte automáticamente (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 206). La supranacionalidad consiste en la creación de un organismo sujeto a Derecho Internacional; así como el traslado de competencias soberanas de los Países Miembros a órganos creados dentro del organismo internacional, por decisión autónoma y soberana de cada uno de ellos. Igualmente, la supranacionalidad implica el ejercicio de competencias por parte de los órganos creados dentro del organismo internacional, con efectos vinculantes frente a las autoridades y a los particulares de los Países Miembros; así como también, la transformación del concepto tradicional del Estado-Nación por uno moderno que le permite ejercer decisiones soberanas.

De efectos directos o inmediatos: Si bien lo anterior refiere a la capacidad de la norma comunitaria de incorporarse directa y automáticamente en el ordenamiento de cada país, el efecto directo refiere a que norma se constituye en fuente de derecho y obligaciones para los habitantes de la Comunidad de manera que esta puede ser directamente invocada por los particulares para efectos de regular sus relaciones jurídicas. Es decir, que la observancia de las mismas puede ser exigida ante los jueces de cada país y no solo ante el Tribunal de Justicia de la CAN. La vigencia y aplicación de las normas comunitarias se surte directa y uniformemente en todo el territorio de la nación (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 210).

Autónomo: El ordenamiento andino constituye el cimiento y sustento de una organización internacional de integración, que en términos políticos es un esquema acabado de relacionamiento e interdependencia entre los países. Por su carácter requiere de una organización política administrativa, aparte de la de los Países Miembros. La autonomía que brinda el ordenamiento jurídico a la Comunidad radica en la capacidad de ponerse por sobre los Países Miembros y de dictar normas de aplicación prevalente e inmediata en el territorio de los mismos, sin que la producción de las mismas dependa más que de la voluntad soberana y multilateral de los países de la Comunidad y de las reglas propias dictadas para el efecto por los mismos países en los instrumentos constitutivos del bloque subregional andino (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 211).

Finalidad: En términos de Luis Carlos Sáchica, quien expresa bien la esencia del ordenamiento jurídico andino:

La noción de ordenamiento jurídico, aplicada a un proceso de integración económica entre los países de una región o subregión, trae consigo, en primer lugar, la existencia y funcionamiento para el área que se programa integrar, para sus Estados y habitantes, de un sistema jurídico autosuficiente y operativo, en el sentido de contar con capacidad para crear la unidad del nuevo espacio económico que se propone, bajo el imperio de un régimen jurídico uniforme (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, 149).

Por tanto, el ordenamiento andino consiste en formalizar el proceso de integración y dotar a la Comunidad de un cuerpo sistémico de prácticas, reglas y doctrinas que le permita funcionar y regular las relaciones entre los sujetos del nuevo sistema (Estados y particulares) en aras de la consecución de los fines comunes.

En este sentido, Roberto Salazar Manrique se refiere a las metas del derecho de integración comunitaria en tanto que es necesario hacer operativo un sistema común, basado en la seguridad jurídica y en la estabilidad legal que sirva los propósitos de la integración y garantice el cumplimiento estricto de los compromisos derivados. De igual forma, se debe fomentar y acelerar el desarrollo equilibrado y armónico de la vida en comunidad para el área geográfica multiestatal, dentro de un marco legal apropiado para las relaciones armónicas entre países y entre sus conciudadanos, en el orden jurídico, económico y social. Por último, se debe procurar fortalecer un aparato judicial permanente y autónomo capaz de entender y declarar el derecho comunitario y solucionar las controversias que se susciten entre los agentes del proceso de integración.³⁸

10. ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA

Los Países Miembros de la Comunidad Andina han incorporado el Acuerdo de Cartagena a su ordenamiento jurídico interno. El Acuerdo de Cartagena fue aprobado y ratificado conforme a los mecanismos internos de cada país miembro, y se comenzó a aplicar con fundamento en los principios de Derecho Internacional.

En las constituciones expedidas en los años recientes en los países andinos, en unos casos, se han incorporado normas encaminadas a manifestar expresamente el interés de los Estados de impulsar los procesos de integración, particularmente el Andino, con miras a una integración latinoamericana. En otros casos se ha tendido a fortalecer los preceptos constitucionales anteriores que servirán de fundamento para que esos Estados pudieran formar parte de procesos de integración.

³⁸ Roberto Salazar Manrique, “Bases jurídicas institucionales y doctrinales para la proyección internacional de la Comunidad Andina”, p. 178, citado por Ángel Casas, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/ETEA, Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, Universidad de Córdoba/Corporación Editora Nacional, 2005, p. 191.

Si la autonomía y las competencias de los órganos supranacionales fueran ilimitadas, lo cual no sucede en la realidad, existiría la posibilidad de que ellos incurrieran en exceso de autoridad, extralimitación de funciones y arbitrariedad que en definitiva se traducirían en un factor negativo, el cual distorsionaría y deterioraría la marcha del proceso de integración. Por ello, la necesidad de controles que no pueden ser el fruto de la inspiración caprichosa de los Estados miembros, o de ciertas circunstancias temporales, sino solo de la naturaleza propia de los órganos comunitarios y del alcance con que han sido diseñadas sus competencias en los tratados que instauran el proceso.

Es por lo anterior, que se procede a desarrollar algunos principios que limitan ciertos aspectos del proceso andino de integración, desde un punto de vista constitucional:

Los principios superiores del ordenamiento constitucional de los Estados Miembros: El poder de integración no puede en modo alguno, transgredir los principios superiores del ordenamiento constitucional –derechos humanos, soberanía popular, dignidad de las personas, Estado Social de Derecho, democracia y separación de poderes–, de lo contrario los órganos de la comunidad detentarían un poder constituyente que ninguno de los países imaginó conferirles. En otras palabras, el desarrollo del Acuerdo de Cartagena y demás protocolos, requiere que dichos principios se observen y en este sentido, no cabe la menor duda de que los actos y decisiones comunitarias que violen los citados principios superiores deben reputarse *ultravires* y ser anulados por desviación de poder.

La plena vigencia de las instituciones democráticas: La plena vigencia del Estado de Derecho y de las instituciones democráticas se configura como la fórmula política esencial e imprescindible para la construcción de un modelo de integración social, económica y cultural de la Comunidad Andina. En este sentido, el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”, suscrito en Oporto, Portugal, el 17 de octubre de 1998, prevé que la validez del proceso andino de integración supone el acatamiento de los principios generalmente aceptados de derecho internacional, los cuales propenden por la eliminación de la fuerza y la ocupación, en aras de consolidar el respeto por la soberanía e independencia política de cada Estado y, por ende, de su derecho a la libre

autodeterminación.³⁹

Independencia política: Por independencia política se entiende la facultad de los Estados de decidir con autonomía acerca de sus asuntos internos y externos en el marco del Derecho Internacional.⁴⁰ Por ello, aun cuando los Estados son libres de escoger la forma de regular, administrar y disponer de sus asuntos internos, y, en igual medida, de llevar a cabo sus relaciones internacionales, no por ello su independencia les otorga el poder actuar por fuera del marco de las costumbres, principios y tratados del Derecho Internacional, que constituyen un límite normativo en la dirección de las relaciones internacionales.

De manera pues que la independencia de los Estados, como sujetos del Derecho Internacional, se orienta a impedir que alguno de ellos se encuentre sometido al ordenamiento jurídico o al poder público, político y soberano de otro Estado. Hoy en día es indiscutible que entre sujetos puestos en un plano de igualdad, no es concebible ni admisible el establecimiento de relaciones jerárquicas de poder. Dicho principio se reconoce en el ordenamiento internacional con el nombre de “*par in parem non habet imperium*”, o en otras palabras, entre sujetos pares no pueden existir relaciones de sometimiento.

La taxatividad de las competencias de los órganos integrantes del SAI: Siendo la integración un proceso socio-económico deliberadamente buscado, que no se da espontáneamente ni puede dejarse entregado a la buena voluntad de los individuos, requiere de instituciones que organicen su puesta en marcha y posteriormente intervengan, de manera permanente para promoverlo y resolver las dificultades que se presenten.

³⁹ Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”, 1998, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/democracia.htm>.

⁴⁰ Alfred Verdross, *Derecho Internacional Público*, Madrid, Aguilar, 1957, p. 157.

11. LAS COMPETENCIAS DERIVADAS DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA CESIÓN

Las Constituciones Políticas de los Estados andinos, reconocieron la posibilidad de que los mismos puedan participar en procesos de integración económica y social. Es así como la República de Colombia junto con las Repúblicas de Bolivia, Perú, Ecuador y Chile celebraron el Acuerdo de Cartagena.⁴¹ Posteriormente se incorporó Venezuela y se separó Chile. Años después se separó Venezuela.⁴²

La integración comunitaria que comporta el Acuerdo de Cartagena y los demás instrumentos que lo han desarrollado, y especialmente las competencias normativas que se reconocen a los órganos comunitarios, encuentran su fundamento de validez en la cesión de parte de la soberanía estatal de los Estados integrantes y en las normas constitucionales de los mismos. Pero, si bien se ha establecido que los tratados internacionales tienen el valor que la constitución les asigne y como consecuencia de ello, los órganos judiciales internos, a pesar de la primacía que los tratados tienen a nivel internacional, solo reconocen al Derecho Internacional la jerarquía que el propio ordenamiento interno establece.

11.1. La supranacionalidad en las constituciones

En primer término, los Países Miembros reconocen y aceptan la supranacionalidad y sus características de prelación, aplicación directa y efectos inmediatos, con diversas modalidades. Expresamente solo lo hace Colombia.⁴³ En la constitución vigente de Ecuador, se presenta la dificultad de obligar la incorporación en el registro oficial de todas las normas del ordenamiento jurídico comunitario para su entrada en vigencia en ese país miembro.⁴⁴ En el caso de Perú subsiste la discusión de si

⁴¹ El Acuerdo de Cartagena se suscribió el 26 de mayo de 1969 en la ciudad de Bogotá.

⁴² De este modo, habiendo sido un tiempo seis los miembros del Pacto Andino, el número se estabilizó en cinco por largos años, hasta cuando se redujo a cuatro con la separación de Venezuela.

⁴³ Constitución Política de Colombia de 1991, “Capítulo VIII: De las Relaciones Internacionales”, en <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.

⁴⁴ Constitución del Ecuador de 2008, “Título VIII: Relaciones Internacionales”, en <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf>.

prevalece la tesis del monismo constitucional frente al precepto de la independencia de los jueces, principalmente para efectos del trámite de solicitudes de interpretación prejudicial.⁴⁵ En el caso boliviano, y como consecuencia de la Carta Política de 2009, en la actualidad se evidencia toda una normativa constitucional expresa sobre derecho de la integración, circunstancia que no se presentaba con la Constitución boliviana anterior.⁴⁶

El concepto de supranacionalidad dentro del que se inscribe el Acuerdo de Cartagena,⁴⁷ implica que los Países Miembros de la CAN se desprenden de determinadas atribuciones que, a través de un tratado internacional, son asumidas por el respectivo organismo supranacional que adquiere la competencia de regular de manera uniforme para todos los Países Miembros las materias que le han sido transferidas, con miras a lograr procesos de integración económica de carácter subregional. Como consecuencia de lo anterior, las normas supranacionales despliegan efectos especiales y directos sobre los ordenamientos internos de los Países Miembros del tratado de integración, que no se derivan del común de las normas de derecho internacional.

Por una parte, esta legislación tiene un efecto directo sobre los derechos nacionales, lo cual permite a las personas solicitar directamente a sus jueces nacionales la aplicación de la norma supranacional cuando esta regule algún asunto sometido a su conocimiento. En segundo lugar, la legislación expedida por el organismo supranacional goza de un efecto de prevalencia sobre las normas nacionales que regulan la misma materia y, por lo tanto, en caso de conflicto, la norma supranacional desplaza (no deroga) –dentro del efecto conocido como *preemption*– a la norma nacional.⁴⁸

En este orden de ideas, el lazo que une al ciudadano con las autoridades nacionales, ahora se extiende respecto de los órganos comunitarios, que también son titulares del poder público y que como tales no pueden ignorar que sus atribuciones tienen origen en la decisión de pueblos soberanos que condicionan positivamente su

⁴⁵ Constitución Política del Perú de 1993, en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/\\$\\$ViewTemplate%20for%20constitucion?OpenForm&Start=1&Count=30&Expand=1&Seq=2](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/$$ViewTemplate%20for%20constitucion?OpenForm&Start=1&Count=30&Expand=1&Seq=2).

⁴⁶ Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, “Título VIII: Relaciones Internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima”, en <http://www.diputados.bo/images/docs/cpe.pdf>.

⁴⁷ Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>.

⁴⁸ Corte Constitucional Colombiana, “Sentencia C-137 de 1996”.

ejercicio al respeto de principios jurídicos que se sitúan en un plano superior. Por ello, es esencial que en la medida en que se consolida y profundiza la integración económica, se perfilen instituciones y mecanismos que aporten a las decisiones comunitarias un mayor sustento democrático, sin que de otro lado se pierda su necesaria operatividad.

12. NORMAS CONSTITUCIONALES

12.1. La Constitución de Bolivia

La Constitución boliviana de 1967, no hacía mención expresa al fenómeno de la integración, pero sí hacía referencia a las facultades que tenía el Presidente de la República de negociar y suscribir tratados internacionales y al trámite que corresponde adelantar al Congreso de la República. En esta Constitución existía, partiendo de un concepto de soberanía clásico, una prohibición expresa de transmitir la soberanía a organismos internacionales como la Comunidad Andina. Las normas constitucionales bolivianas de 1967, relacionadas con la materia dicen lo siguiente:

Por un lado se resalta en el artículo 2 que la soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imperceptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.⁴⁹

Así mismo, el artículo 30 establece que los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les confiere esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente les están acordadas por ella. De igual forma, dentro de las atribuciones del Poder Legislativo estipuladas en el artículo 59 numeral 11, se encuentra aprobar tratados, concordatos y convenios internacionales, mientras que las del Poder Ejecutivo, instauradas en el artículo 96 numeral 2, giran en torno a la negociación y conclusión de tratados con países extranjeros, así como canjearlos con la previa ratificación del Congreso (Constitución Política de Bolivia de 1967, Arts. 59 y 96).

⁴⁹ Constitución Política de Bolivia de 1967, artículo 2, en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia1967.html>.

Se puede afirmar que la Constitución boliviana de 1967 no establece expresamente criterios en virtud de los cuales dicho Estado pueda formar parte del proceso de integración andino, situación que si bien no generó dificultades, dejaba en evidencia la necesidad de armonizar el texto constitucional con los propósitos que Bolivia pretendía alcanzar a través de la integración como el mercado común propuesto por los presidentes en la reunión del XI Consejo Presidencial Andino efectuado en la ciudad de Cartagena, Colombia, el 27 de mayo de 1999.⁵⁰

No obstante lo anterior, Bolivia durante su vinculación al Acuerdo de Cartagena de la Comunidad Andina ha acatado la conformación institucional y ha participado en la adopción y en la aplicación de la normativa supranacional por parte de los órganos competentes de la Comunidad Andina, es decir de las decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de Plenipotenciarios, ha observado generalmente las resoluciones de la Secretaría General, y se ha sometido a la jurisdicción de esta última y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Es de relevancia anotar que en la nueva Constitución boliviana, aprobada mediante referendo, en 2009, se subsanan algunos de los aspectos mencionados anteriormente. La nueva Constitución Boliviana prevé en el Título VIII “Relaciones Internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima”⁵¹ todo un Capítulo dedicado al fenómeno de la Integración, y en este sentido, el artículo 255 del citado documento, consagra que las relaciones internacionales y la negociación, suscripción y ratificación de los tratados internacionales responden a los fines del Estado en función de la soberanía y de los intereses del pueblo. El artículo 257 establece que todos los tratados internacionales ratificados pasan a formar parte del ordenamiento jurídico interno, y solo requerirán aprobación mediante referendo popular aquellos relacionados con cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica estructural y cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de procesos de integración.

De igual forma, el artículo 265 afirma que el Estado promoverá sobre los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimiento de las asimetrías, las

⁵⁰ XI Consejo Presidencial Andino, Cartagena de Indias, 27 de mayo de 1999, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/XIacta_s.asp.

⁵¹ Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, “Título VIII: Relaciones Internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima”.

relaciones de integración social, política, cultural y económica, con los demás Estados, Naciones o Pueblos del mundo, y en particular promoverá la integración latinoamericana.

Al analizar el contenido del artículo 257, se puede constatar que condiciona la participación del país en procesos de integración a la convocatoria y aprobación de referendo popular, lo cual les otorgaría mayor legitimidad. Dentro de la nueva Carta Constitucional se destaca la importancia de que los representantes del país ante organismos parlamentarios supraestatales, serán elegidos a través de elecciones directas. En consecuencia con la Carta Política boliviana de 2009, se desarrollan constitucionalmente normas relacionadas con el derecho de la integración, circunstancia que no se evidenciaba con la Constitución anterior.

12.2. La Constitución Política de Colombia

En la Constitución Colombiana de 1991, existen normas que explícitamente señalan el interés del Estado de promover la integración latinoamericana. Obviamente, uno de los escenarios principales es la Comunidad Andina, la cual debe tener un contenido económico, político y social. En virtud de las normas a las que se ha hecho referencia, se autoriza al gobierno para que suscriba tratados de integración sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad. La Carta Fundamental colombiana permite que se creen organismos supranacionales en virtud de los tratados de integración y se les transfieran competencias propias de los órganos e instituciones nacionales (Constitución Política de Colombia de 1991, Capítulo VIII: De las Relaciones Internacionales, Art. 227). Dicha Constitución no hace referencia expresa a los principios de prevalencia, ni a la aplicación directa, ni a los efectos inmediatos del derecho de la integración pero ellos mismos han sido aceptados y desarrollados por la Corte Constitucional Colombiana.

En Colombia existe el fundamento constitucional para avanzar, desde el punto de vista normativo, en la consolidación de la Comunidad Andina y de una Comunidad Latinoamericana o Sudamericana. Las normas constitucionales atinentes a los procesos de integración enfatizan que la política exterior del país debe estar dirigida hacia la integración latinoamericana y del Caribe. En el caso colombiano, el Congreso es el encargado de aprobar o improbar los tratados que transfieran atribuciones específicas a organismos internacionales.

Así mismo, el Estado colombiano tiene como labor impulsar la integración económica con otras naciones alrededor del mundo, a través de tratados que estén fundamentados en los principios de equidad, igualdad, reciprocidad y creación de organismos supranacionales para consolidar una comunidad latinoamericana. Igualmente, dentro de la normativa colombiana se deben establecer elecciones directas para el Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano (Constitución Política de Colombia de 1991, Capítulo VIII: De las Relaciones Internacionales, Art. 227).

El criterio de la Corte Constitucional de Colombia acerca del alcance de las precitadas normas constitucionales, respecto al proceso de integración andina, ha quedado plasmado, entre otras cosas, en la Sentencia C-256 del 27 de mayo de 1998. Dijo la Corte Constitucional en esa oportunidad:

El Acuerdo de Cartagena es un tratado internacional que hace parte del derecho comunitario andino pero no es todo el derecho comunitario andino, dado que este “no se desarrolla únicamente a partir de Tratados, protocolos o convenciones, puesto que los órganos comunitarios están dotados de la atribución de generar normas jurídicas vinculantes. Por eso, en el caso del derecho comunitario se habla de la existencia de un derecho primario y un derecho secundario, siendo el primero aquel que está contenido en los Tratados internacionales, y, el segundo, el que es creado por los órganos comunitarios investidos de competencia para el efecto”, cuyas decisiones “son obligatorias desde el mismo momento de su promulgación, salvo que expresamente se consagre que la norma concreta deba ser incorporada al derecho interno de cada país. Así mismo debe destacarse que las normas comunitarias prevalecen sobre las normas locales”.

Se desprende la supremacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, de modo que por virtud del traslado de competencias a los organismos supranacionales, las decisiones que estos adopten rigen inmediata y automáticamente en cada uno de los Países Miembros y adquieren una prevalencia que torna ineficaces las normas de derecho nacional contrarias al derecho comunitario. (...) ante el incumplimiento de la norma supranacional constatado por un órgano igualmente supranacional, es el Gobierno nacional el llamado a introducir los correctivos indispensables por orden del organismo supranacional que verifique el incumplimiento.⁵²

⁵² Fabio Morón Díaz, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-256 del 27 de mayo de 1998, en [http://vlex.com/vid/-43561747?ix_resultado=1.0&query\[buscable_id\]=2559&query\[buscable_type\]=Fuente&query\[fecha_resolucion\]=1998-05-27..1998-05-27&query\[filters_order\]=source%2Cfecha_resolucion&query\[q\]=corte](http://vlex.com/vid/-43561747?ix_resultado=1.0&query[buscable_id]=2559&query[buscable_type]=Fuente&query[fecha_resolucion]=1998-05-27..1998-05-27&query[filters_order]=source%2Cfecha_resolucion&query[q]=corte).

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que la Constitución Política y la Corte Constitucional de Colombia reconocen expresamente la supranacionalidad del ordenamiento jurídico andino como fundamento esencial del proceso andino de integración, así como sus características de prevalencia, aplicación directa y efectos inmediatos. Además, la Corte Constitucional de manera expresa admite que existe un Derecho Comunitario Andino primario (tratados) y un Derecho Comunitario Andino secundario (que emana de las atribuciones otorgadas a los órganos comunitarios); reconoce la jurisdicción de los órganos comunitarios como la Secretaría General y el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino, señala la responsabilidad del órgano ejecutivo de responder en el caso en que Colombia sea objeto de un dictamen o de una sentencia de incumplimiento de las normas andinas.

12.3. Constitución Política de Ecuador

La Constitución Política de Ecuador de 1998, sustituida por la Constitución de 2008, tenía una norma que servía de fundamento para la aplicación de los principios del Derecho Comunitario Andino. El artículo 4 estipulaba que las relaciones ecuatorianas con la comunidad internacional estaban dirigidas hacia la integración, especialmente con la región andina y latinoamericana. Así mismo, las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales pasaban a ser parte del ordenamiento jurídico de la República, lo cual significa que prevalecían sobre leyes y normas de menor jerarquía.⁵³

En la Constitución de 1998 el constituyente ecuatoriano hizo mención expresa al objetivo de propugnar por la integración andina y latinoamericana y al principio de prevalencia de los tratados y convenios internacionales sobre la normativa interna, pero no reconoce dicha prevalencia para las normas de Derecho Comunitario secundario o derivado. Sin embargo, el artículo 163 es el fundamento constitucional para la aceptación de la supranacionalidad del ordenamiento jurídico andino.

Debe mencionarse que el artículo 163 condicionaba la validez de las normas contenidas en tratados y convenios internacionales, para efectos de su aplicación en territorio ecuatoriano, a su publicación en el Registro Oficial de ese país. Esta norma ha

⁵³ Constitución de la República del Ecuador de 1998, en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html#mozTocId163868>.

generado dentro de la Comunidad Andina algunos problemas desde el punto de vista formal porque en todas las oportunidades la República de Ecuador incorpora en su Registro Oficial la normativa andina; si bien en un acto casi inmediato, genera inconvenientes cuando ocurren circunstancias como la demora de la incorporación al registro, y conforme al criterio del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, esta publicación es un procedimiento innecesario, que puede generar un incumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario.

En el caso ecuatoriano, se puede concluir que existe un marco constitucional que permite el desarrollo del derecho de la integración, en particular el andino, sin mayores dificultades, salvo el antes señalado. Este mismo marco permite la adopción del principio de supranacionalidad y el reconocimiento de sus características de prevalencia, aplicación directa y efectos inmediatos.

Cabe señalar que Ecuador se ha sometido a la jurisdicción de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia, como accionante en diversas oportunidades y como demandado en otras ocasiones.

La nueva Constitución ecuatoriana prevé en el Título VIII: Relaciones Internacionales, el capítulo III, denominado “Integración Latinoamericana”, cuyo artículo 423 establece que “la integración en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe, será un objetivo estratégico del Estado” (Constitución del Ecuador de 2008, Art. 423).

Para cumplir con esta norma el Estado ecuatoriano se compromete a impulsar la integración económica de manera equitativa y equilibrada, así mismo, promover estrategias coordinadas en relación con la protección ambiental, la seguridad alimentaria y la actividad extractiva de recursos. Igualmente, importante es el fortalecimiento de los procesos de armonización legislativa en temas laborales, migratorios y fronterizos, entre otros. Dentro de este mismo artículo se hace una clara referencia a la protección y promoción de la diversidad cultural y conservación del patrimonio cultural y la memoria común de América Latina y el Caribe.

La promoción de la integración por parte del Estado ecuatoriano también se enfoca en la importancia de desarrollar una ciudadanía latinoamericana, la libre circulación de personas en la región y la promoción de políticas que garanticen los derechos humanos para poblaciones en frontera. Finalmente está el impulsar una política de defensa común que esté dirigida hacia el fortalecimiento de la soberanía de los países. Todas estas políticas tienen como finalidad promover la integración, a través

de la consolidación de organizaciones de carácter supranacional que estén conformadas por Estados de América Latina y el Caribe.

12.4. Constitución Política del Perú

La Constitución Política de la República del Perú de 1993, en su artículo 55 prevé: “Los Tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional” (Constitución Política del Perú de 1993, Art. 55). Si bien la norma peruana no hace referencia expresa a los procesos de integración ni al principio de supranacionalidad, de ella se puede concluir que el Acuerdo de Cartagena y sus demás tratados adicionales forman parte del derecho nacional peruano.

Es evidente que esta norma constitucional es insuficiente para el reconocimiento pleno del principio de supranacionalidad, en tanto que el ordenamiento jurídico andino está por debajo de la constitución y en el mismo rango de la ley, y en caso de conflicto entre las normas internas y las comunitarias, las autoridades podrán optar por aplicar las primeras sobre las segundas, lo cual generaría para el Perú responsabilidad internacional y podría ocasionar el incumplimiento de normas del ordenamiento jurídico andino. Las normas constitucionales peruanas relacionadas con el proceso de integración establecen la importancia de la jerarquización de las leyes, así como la importancia de los tratados y su vinculación al derecho nacional. De la misma forma, el Congreso es el encargado de aprobar los tratados.

Tampoco existe fundamento constitucional suficiente para admitir la validez y carácter vinculante de las normas andinas de derecho secundario o derivado, es decir, aquellas que provienen de órganos comunitarios constituidos como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, La Comisión y la Secretaría General, o para admitir los efectos de las sentencias del Tribunal de Justicia que le sean aplicables.

El vocal de la Corte Suprema de Justicia del Perú, Manuel Sánchez Palacios Paiva, manifestó que “la verdad es que hasta la fecha los jueces, y los Tribunales peruanos no han hecho uso de la consulta prejudicial prevista en los artículos 28 a 31 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, y artículos

61 al 64 de su Estatuto, Decisión 184 y no es porque haya impedimento legal”.⁵⁴ “La Constitución vigente, de 1993, establece en su artículo 55 que los tratados celebrados por el Estado forman parte del derecho nacional. Este enunciado simple, asegura que las Decisiones del Acuerdo de Cartagena, antes citadas, son leyes vigentes en el Perú y por tanto de obligatorio cumplimiento” (Constitución Política del Perú de 1993, Art. 55).

La Constitución Política de Perú, en su artículo 56 establece que “todos los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de que sean ratificados por el Presidente de la República y tienen que tratar sobre temas como derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional y, por último, obligaciones financieras del Estado” (Constitución Política del Perú de 1993, Art. 56).

Igualmente, el artículo 57 de la Constitución establece que el presidente puede “celebrar o ratificar tratados o adherir a estos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso, en materias diferentes a las contempladas en el artículo anterior” (Constitución Política del Perú de 1993, Art. 57). Esto significa que aunque no se haga una referencia expresa al carácter supranacional que se deriva del Acuerdo de Cartagena, es posible afirmar que hace parte del ordenamiento jurídico peruano y, por consiguiente, las leyes o normas nacionales que puedan ir en contra de la normativa andina deben modificarse irremediablemente.

⁵⁴ *Memorias del Seminario Internacional “Integración del derecho y los tribunales comunitarios”*, Quito, Cuenca, Guayaquil, Trujillo, julio-agosto 1996, p. 309, citado por Eric Tremolada, “Aplicación del derecho andino en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela frente a la experiencia europea”, en *Revista OASIS*, Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2005/2006, p. 157.

CAPÍTULO II

TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN

Luego del enfoque jurídico que se ha formulado en forma resumida, es importante realizar un recorrido histórico de dichos procesos, que nacen de las organizaciones internacionales creando sus propias estructuras a través de los tratados que se han suscrito. Ya sea para llevar adelante temas comunitarios relacionados con economía, política, el ámbito social y la presencia de los ciudadanos en dichos procesos.

1. MARCO CONCEPTUAL DE LA INTEGRACIÓN⁵⁵

La palabra integración derivada del término latín *integratio-onis* significa acción y efecto de integrar o integrarse, unirse a un grupo y formar parte de él. Este significado ha evolucionado hasta llegar a definir que el concepto de integración parte de la noción de “*sociedad internacional*”.⁵⁶

En este orden de ideas, la integración constituye una opción de política exterior que ha demostrado su capacidad para enfrentar diferentes procesos económicos, sociales y políticos nacionales, como también ha incidido al interior del sistema internacional. La integración entonces, representa una interacción estatal que persigue en sus inicios un objetivo de carácter comercial y económico (Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común, Unión Económica) mediante el desarrollo de un proceso donde los actores deben asumir reglas de juego, cumpliendo con los compromisos adquiridos en el transcurso del tiempo (M. Tangarife, *Derecho de la Integración en la*

⁵⁵ Centro Andino de Investigación, Capacitación y Desarrollo Legislativo, CADEL, *Reforma Institucional en la Comunidad Andina*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2006, p. 6.

⁵⁶ Edgar Vieira, “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”, en *Revista Papel Político*, No. 18, Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2005, p. 237-238.

Comunidad Andina, 39).

Sin embargo, este tipo de definición suele poner énfasis en el aspecto económico de la integración; por lo tanto, este concepto debería entenderse como “un proceso amplio, complejo y profundo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interpretación social, política, económica, cultural, científica, diplomática o incluso militar de enormes proporciones y con un papel dinámico y protagónico de variados agentes de las sociedades involucradas”.⁵⁷

Aunque la anterior definición engloba todos los ámbitos, no contempla los aspectos sobre los cuales se construye dicho proceso, estos son perfectamente determinados por Jorge Mariño, el cual “entiende por proceso de integración regional el proceso convergente, deliberado (voluntario), [solidario], gradual y progresivo, entre dos o más Estados, [sustentado] sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales y políticos”.⁵⁸

Para sintetizar, Mariño menciona ciertas características de los procesos de integración: los sujetos son los Estados, la decisión de emprender el proceso integrador es voluntaria y deliberada, la integración debe tener un desarrollo gradual o por etapas, dichas etapas deben ser profundas, y por último toda integración se debe iniciar con acercamientos económicos, pero lentamente y dependiendo de cada proceso, conforme a lo estipulado por los Estados miembros, la agenda va abarcando e incluyendo nuevos temas de las áreas sociales, culturales, jurídicas, y hasta políticas de los Países Miembros. En resumen, en la integración interactúan actores estatales y no estatales, persigue objetivos políticos, sociales y económicos, su función principal es lograr su propia consolidación y los beneficiarios de este proceso son la sociedad civil y el Estado (J. Mariño, *La supranacionalidad en los procesos de integración regional*, 122).

Ahora bien, definido el concepto de integración, se analizarán las condiciones, las modalidades, la tipología y las fases de la misma. Por lo cual se iniciará con el

⁵⁷ Juan Tokatlian, “Componentes políticos de la integración”, en Jaime Acosta Puertas, comp., *Integración, desarrollo económico y competitividad*, Bogotá D.C., Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, CRESET, 1994, p. 54, citado por Andrés Franco y Francisco Robles, “Integración: un marco teórico”, en *Revista Colombia Internacional*, No. 30, Bogotá D.C., Universidad de los Andes, 1995, p. 16-22.

⁵⁸ Jorge Mariño, *La supranacionalidad en los procesos de integración regional*, España, Mave Editor, 1999, p. 122.

planteamiento de Joseph Nye, quien define cuatro condiciones básicas para que los procesos de integración den cumplimiento a la naturaleza para la que fueron creados.

En primera instancia, el desempeño de indicadores como el ingreso per cápita y el tamaño de los potenciales países participantes, es de mayor relevancia en los procesos de integración entre Estados menos desarrollados, que en el caso de Estados altamente desarrollados, por tanto la *simetría o igualdad económica de unidades* es una condición necesaria para una correcta integración.

Por otra parte, *el valor de la complementariedad de la élite* juega un papel fundamental debido a la prevención de posibles divergencias en algunas políticas que conlleven a obstaculizar la integración.

Como tercera condición, la *existencia de pluralismo* en todos los Estados miembros, mejora las condiciones para una respuesta interactiva a la retroalimentación desde los mecanismos del proceso.

Finalmente, cuanto más alto es el nivel de estabilidad interna de las unidades y mayor la capacidad de los encargados de tomar decisiones claves, más probable es que puedan participar eficazmente en una unidad interactiva mayor, lo que podemos denominar *la capacidad de los Estados miembros de adaptarse y responder* (E. Vieira, “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”, 237).

Adicional a estos condicionamientos, la integración presenta tres modalidades que la categorizan de acuerdo a su forma. Estas son: “la integración de hecho, por tratado y la formal”.⁵⁹ La primera se desarrolla en el marco de una alianza informal entre Estados, que promueve el logro de objetivos comunes que se enfocan en la mayoría de los casos al aspecto comercial. La integración por tratado consiste en la adopción de un acuerdo o convenio internacional que define los parámetros de la unión. La formal incluye la creación de entes supranacionales que tienen como función coordinar la integración en todos los aspectos.

Por otro lado, los académicos de la integración han construido una serie de tipologías que la clasifican según sus tiempos, sus objetivos y el tema que abarquen. En esta investigación se mencionaran dos tesis diferentes. La primera es defendida por

⁵⁹ Guillermo Ondarts, *La nueva integración. Integración latinoamericana*, 1992, p. 3-12, citado por Andrés Franco y Francisco Robles, “Integración: un marco teórico”, en *Revista Colombia Internacional*, No. 30, Bogotá D.C., Universidad de los Andes, 1995, p. 16-22.

Franco y Robles. En ella se diferencian los tipos de integración según tres bloques: *económica, política y social* (A. Franco y F. Robles, “Integración: un marco teórico”, 16-22). La segunda es expuesta por Holzmann, quien postula la existencia de tres tiempos distintos dentro de un proceso de integración, cada uno con diferentes grados de avance: *tiempo económico*, definido por la velocidad del intercambio; *tiempo jurídico-institucional*, definido a partir de la estructuración formal de esquemas de integración que dan la necesaria institucionalización jurídica al intercambio comercial; y *tiempo político*, definido a partir de la conformación de una voluntad política manifiesta de los Estados con capacidad de concretar efectivamente una integración con objetivos comunes.⁶⁰

Se considera que la integración andina se adapta más a la tesis de Franco y Robles, debido a que los principios económicos, políticos y sociales están contemplados en el Acuerdo de Cartagena y en los planes y programas de trabajo de la Comunidad Andina que más adelante se detallará.

Por otra parte, la integración posee una tipología que incluye tres ámbitos fundamentales (económico, político y social), como se mencionó anteriormente. La integración *económica* es un proceso mediante el cual dos o más Estados construyen zonas de libre comercio, uniones aduaneras y uniones económicas que a su vez incluyen determinadas fases, subdivisión que ha sido desarrollada por diversos teóricos y por el mismo GATT, Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles.

1.1. Integración comercial

A continuación se va distinguir algunos rasgos y niveles que caracterizan a la integración comercial. De este modo se entiende mejor el proceso.

Zona de Preferencias Arancelarias: es un acuerdo entre varios Estados, mediante el cual se comprometen a brindar a sus respectivas producciones un trato preferencial en comparación al que se otorga a terceros países; es decir, se conceden diversos grados de rebajas arancelarias en el comercio recíproco. Esta fase de

⁶⁰ Guillermo Holzmann, “Dilemas actuales de la integración: un enfoque desde la ciencia política”, en *Revista Política y Estrategia*, Argentina, 1995, p. 18-21.

integración económica fue prevista en la Ronda Tokio del GATT (1973-1979).⁶¹ Es conocida como “Cláusula de habilitación”. Consiste en la negociación de preferencias comerciales entre países en desarrollo o menos desarrollados, sin que la materia negociada deba abarcar necesariamente lo sustancial del comercio entre los países signatarios, como en cambio se requiere para las zonas de libre comercio.

Este es un grado de integración sumamente superficial e imperfecta, pero constituye el primer paso para lo que pudiera ser un proceso posterior de integración mucho más amplio.

Zona de Libre Comercio: Consiste en que los Estados partes acuerdan suprimir las tarifas arancelarias y otras barreras o restricciones cuantitativas al comercio recíproco de bienes, pero conservando cada uno de ellos autonomía e independencia respecto de su comercio con terceros Estados. El término de zona de libre comercio, fue incluido en el artículo XXIV del GATT, en el cual se describe como, acuerdos de liberalización programada del comercio de mercancías entre los países signatarios. Las dos características esenciales de esta fase son: la liberalización debe abarcar necesariamente lo sustancial del comercio, y el programa de liberalización no puede extenderse indefinidamente, sino que debe alcanzar su objetivo en un término “razonable”.

Unión Aduanera: Implica un proceso en el que los Estados participantes, además de liberar las corrientes comerciales por medio de la desgravación arancelaria entre ellos, adoptan frente a terceros países una política arancelaria común mediante una tarifa o arancel externo común. Para lograr una Unión Aduanera perfecta se debe completar la eliminación de tarifas entre sus Estados Miembros, Así mismo es necesario establecer una tarifa uniforme sobre las importaciones de la unión y finalmente debe existir una distribución de los ingresos aduaneros entre sus miembros conforme a una

⁶¹ Evento en el cual se trataron temas concernientes al tipo de negociaciones, barreras obstructivas al comercio. Reglas específicas para productos agrícolas y restricciones cuantitativas. Así mismo, se extendió el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), lo cual trajo un enorme beneficio a países menos desarrollados.

fórmula acordada.⁶²

1.2. Integración de factores (mercado común)

En la etapa de adopción y vigencia de un mercado común, los Países Miembros que componen la Unión Aduanera le agregan la posibilidad de libre circulación de personas, servicios y capitales sin discriminación, por lo tanto se establece la libre circulación de los factores productivos.

De esta forma, “la progresiva integración de los bienes, servicios y mercados de factores genera una creciente interdependencia y, naturalmente, crea externalidades que conducen a una creciente demanda de bienes públicos regionales y de cooperación funcional, que a su vez refuerza los procesos de integración”.⁶³

Por lo tanto, las legislaciones de los Países Miembros deben unificarse o armonizarse con el objeto de asegurar las condiciones de libre competencia en el ámbito del Mercado Interior Común. Las normas no solo deben perseguir la supresión de las barreras que impiden el libre ejercicio de las cuatro libertades que fueron mencionadas (barreras aduaneras, físicas, técnicas, comerciales, restricción monetaria, etc.), sino también de aquellas que son consecuencias de prácticas restrictivas de reparto o explotación de los mercados imputables a las empresas (reglas de competencia).

1.3. Integración de políticas-económicas.

La integración de políticas tiende a profundizar la unión económica, que se origina cuando a la conformación de mercado común se le adiciona la armonización de las políticas económicas nacionales, entre ellas, las políticas monetarias, financiera y fiscal, industrial, agrícola, entre otras. La integración económica completa está

⁶² Vicente Arnaud, *MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, p. 25.

⁶³ Joaquim Tres y Ramiro Pascual, “La integración regional y global emergente de América Latina y el Caribe”, ponencia presentada en la II Conferencia Internacional RIBEI “Crisis global y reequilibrios de poder: retos y oportunidades para Iberoamérica”, Red Iberoamericana de Estudios Internacionales, Quito, 8 de noviembre de 2011, p. 24, en <http://www.ribei.org/index.php/esl/PUBLICACIONES/La-integracion-regional-y-global-emergente-de-America-Latina-y-el-Caribe-1>.

orientada a homogenizar los principales indicadores macroeconómicos, como aquellos referidos a la inflación, déficit presupuestal, tasas de interés y manejo monetario único como moneda común. Este es el mayor grado de profundidad al que puede aspirar un proceso de integración si se produce cuando la integración avanza más allá de los mercados.

1.4. Integración social

Es el proceso por medio del cual se busca el reconocimiento de la sociedad civil ante las nuevas instituciones supranacionales como verdaderos actores de los procesos de integración que, por lo general, han sido los menos atendidos pese a que constan en los tratados fundacionales.

Se puede agregar dos tipologías más sobre las modalidades de integración. Así se tiene:

La integración cerrada; concebida como el instrumento adecuado para consolidar el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones en los países pequeños y medianos, mediante la promoción de un desarrollo hacia adentro sustentado en la construcción de mercados comunes. Esta es la llamada “teoría cepalina”, desarrollada por Raúl Prebisch.⁶⁴

La integración abierta; que es concebida como una estrategia de apertura de mercado en pro del libre comercio, por medio de la consolidación de un espacio regional en condiciones estables para la inversión, el intercambio y el aumento de competitividad. Es importante citar ciertas políticas de integración que fueron analizadas y aplicadas en el marco de la evolución de la Unión Europea, tales como: *Integración a la carta* o “Europa a la carta”, establece la idea de que los distintos Estados miembros tienen la posibilidad de escoger hasta que nivel desean participar, conservando un número mínimo de objetivos comunes. También está la teoría de *Europa a varias velocidades* que plantea un método de integración diferenciado, mediante el cual determinados Estados miembros promueven la continuación de objetivos comunes, estimulando a los demás Estados a participar. Así mismo, surgió la teoría de *círculos concéntricos* que refleja la idea de una especie de arquitectura de Europa, que se encuentra dividida en subconjuntos de Estados que alcanzan distintos niveles de integración. No se limita básicamente a los Estados que conforman la Unión Europea, puesto que en algún

⁶⁴ Raúl Prebisch, “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico”, en Andrés Bianchi, comp., *América Latina. Ensayos de interpretación económica*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1952, p. 47-78, citado por Ángel Casas, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, p. 48-49.

momento se habla también del subconjunto de países próximos a ingresar a la UE.⁶⁵

Seguidamente, aparece la visión de *Europa de geometría variable*, la cual consiste en un método de integración que reconoce la existencia de grandes diferencias al interior de la estructura de integración, que permita la conformación de grupos de Estados desarrollados y no desarrollados.

Posteriormente surge la teoría del *Núcleo Duro*, que plantea la idea de un grupo de países que anhelan y tienen la capacidad de poner en marcha una cooperación reforzada. Esta teoría está claramente ejemplificada en el núcleo duro que constituye el espacio Schengen. “La cooperación reforzada permite a un número limitado de Estados miembros la profundización de la construcción europea respetando el marco institucional”.

Por último, está la teoría del *Marco Institucional Único*, que propone que las Instituciones de la Unión y de la Comunidad son las mismas que participan en el proceso decisorio de todos los sectores.

2. PRINCIPIOS EN LOS QUE SE FUNDA LA INTEGRACIÓN(soberanía)

Una vez examinados los principales temas en los cuales los procesos de integración pueden centrar su trabajo, se puede manifestar que los órganos del Sistema Andino de Integración de la CAN coinciden en que la integración se fundamenta en principios de soberanía, entendida como aquellos temas bajo los cuales el proceso de integración se construye y sobre los cuales los Estados deben ceder cierto nivel de control; supranacionalidad, referente al nivel de jerarquización al que los Estados pertenecientes a un esquema de integración deben sujetarse; y equilibrio de intereses, en tanto que los intereses y motivaciones de los Estados participantes deben ser considerados al mismo nivel.

En este sentido, el Acuerdo de Cartagena y sus protocolos modificatorios han atribuido competencias supranacionales de marcada relevancia, generando equilibrio de competencias, imparcialidad entre los intereses nacionales y los regionales.

Así pues, “se puede afirmar que los elementos que ponen en evidencia a una

⁶⁵ Síntesis de la legislación de la Unión Europea, “Glosario”, en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/europe_a_la_carte_es.htm.

organización de carácter supranacional son:

- Las organizaciones supranacionales gozan de una mayor autoridad gubernamental y poderes legislativos en relación con sus Estados miembros.
- La autoridad que tiene la organización para hacer que su derecho sea directamente aplicable a los nacionales de sus Estados miembros, sin requerir la adopción de medidas nacionales por parte de los Estados;
- La noción de supranacionalidad y la aplicación de este concepto aparecen, en el inicio del proceso de integración” (S. Negro, *Derecho de la Integración. Manual*, 44).

Por otra parte, la naturaleza jurídica de los órganos se ha individualizado, en suma, por un marco general basado en la concepción dinámica de la integración, proceso que se caracteriza por su diversidad de temas, lo cual exige la especialización de los órganos en cada uno de ellos. En el caso andino se puede hacer referencia a su Parlamento, encargado de representar los intereses comunitarios y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, órgano jurisdiccional cuya competencia es la de salvaguardar la plena vigencia del derecho comunitario, así como órganos intergubernamentales encargados de representar los intereses nacionales.

Lo anterior ocurre debido al carácter integral que tiene el proceso andino de integración, en donde cada uno de los órganos tiene su propio perfil y responde a demandas y necesidades específicas. Por consiguiente, entidades como el Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia funcionan de acuerdo a atribuciones específicas, como a la solución de controversias, en el caso del Tribunal. Es así como las competencias de cada uno de estos órganos, y de los otros que componen el Sistema Andino de Integración, se convierten en el motor central que busca abarcar todos los tipos de integración, sea esta económica, política y social.

En aras de evitar la transposición de funciones entre los órganos integrantes del SAI y de garantizar la naturaleza jurídica y el principio de especialidad de las funciones asignadas a los mismos, los tratados marco que han regulado el proceso de integración andino han determinado a los citados órganos competencias funcionales, que si bien teóricamente han resultado de carácter excluyente y especializadas, en la práctica, su ejercicio, no resulta tan claro, tal y como se desarrollará específicamente cuando se analice el papel del Parlamento Andino como órgano del sistema.

Las disposiciones del Acuerdo de Cartagena y de sus protocolos modificatorios, responden a la idea de tratado marco. Con el objeto de concretar el propósito central de

los mismos, se crean órganos y se fijan sus funciones. Es así como el “Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino” (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996, prevé la conformación de la Comunidad Andina y determina la composición orgánica y su modo de funcionamiento.

Para efectos de lo dispuesto, el protocolo mencionado determina las funciones de todos y cada uno de los órganos e instituciones del SAI señalados, atribuyéndoles competencias que no pueden ser ejercidas de manera extralimitada o desconociendo el marco normativo del Protocolo de Trujillo. Por lo anterior, el poder de integración, en modo alguno, puede desconocer la especialidad y taxatividad de las funciones asignadas a los órganos integrantes del SAI.

Las facultades de las autoridades de la subregión se limitan al ejercicio de las competencias que se trasladan a la comunidad y estas, como emanación de los diferentes pueblos soberanos, no comportan la posibilidad de quebrantar la distribución orgánica y funcional recogida en tratados internacionales, que, por su condición de derecho imperativo, resultan oponibles y vinculantes en el seno de la comunidad creada.

3. DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN

La relación entre *Democracia e Integración*, se identifica en la medida en que la primera puede proporcionar mecanismos para que aquellas instituciones que se ven involucradas por las decisiones que se toman en el ámbito de la segunda, puedan también involucrarse en ella y legitimarla.

En este sentido, aunque la construcción de una comunidad regional –en este caso la Comunidad Andina– no es la de un Estado Nacional ni la de una democracia liberal clásica, ella también responde a los principios de división de poderes, en cuanto a la búsqueda de un equilibrio institucional dinámico, que asegure un ejercicio razonable de las atribuciones y competencias otorgadas a los órganos comunitarios con esferas propias. En lo que respecta a este análisis, se tomará el principio de división de poderes al interior del Sistema Andino de Integración, como otro de los elementos de democratización del proceso de integración y en el que el Parlamento Andino, en especial, juega un rol esencial.

No obstante, respecto al papel cumplido por las democracias nacionales en los procesos de integración supranacional, es fundamental establecer que necesitan un fuerte apoyo social y popular.⁶⁶ La literatura especializada establece que la consolidación de los procesos de integración no es posible, si no existen regímenes democráticos con una estructura homogénea.⁶⁷ Estos deben ser compatibles jurídicamente y con una voluntad política estatal que conciba a la integración como un tema más allá de la agenda gubernamental, involucrando a todo nivel a las naciones inmersas en un proceso de esta naturaleza. Dicho esto, es posible afirmar que la ausencia de regímenes democráticos en los Estados miembros de un proceso de integración, puede determinar un estancamiento de dichos procesos, entre otras razones, porque sometería el cumplimiento de las obligaciones jurídicas del proceso a gobiernos de facto, los cuales por la misma forma en que asumieron el poder, no son dados al cumplimiento de las relaciones jurídicas establecidas por la integración y la democracia.⁶⁸

⁶⁶ Es importante mencionar que Milos Alcalay en 1988, como secretario general ejecutivo del Parlamento Andino, afirmó en la Conferencia Internacional de FELICA sobre “El Reto de la Integración Regional y la Propuesta Política” lo siguiente: “Con la participación popular en las definiciones integradoras y el rol activo de las grandes mayorías nacionales, se va a alcanzar una nueva dimensión en la integración. Si el proceso de integración no se encuentra arraigado en las motivaciones populares le faltará el impulso necesario y las instituciones creadas estarán privadas de la savia vivificante capaz de hacerlas efectivas y de darles poderes reales”.

⁶⁷ Duverger afirmó a finales de los setenta que: “la distinción fundamental entre regímenes políticos hoy en día no opone al capitalismo y al socialismo sino a las democracias y a las dictaduras (...) engendradas tanto por un sistema de producción socialista como por un sistema de producción capitalista”, citado por Juan Mario Vacchino, *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*, tomo 1, Buenos Aires, BID/Instituto para la Integración de América Latina/Ediciones Depalma, 1990, p. 21. Vacchino complementa diciendo que “la distinción fundamental de nuestro tiempo es cada vez más entre formas democráticas de vida y gobierno en sociedades abiertas y sociedades autoritarias y cerradas, tanto bajo los sistemas de producción socialista como capitalista”.

⁶⁸ En este sentido tal como lo muestra Norberto Bobbio, en *La teoría de las formas de Gobierno en la historia del pensamiento político*, 2001, la dictadura moderna es extraconstitucional y constituyente, y se contrapone a la democracia al definir un nuevo marco normativo, unas nuevas reglas del juego, unas nuevas obligaciones tanto en el contexto nacional como externo. El caso andino es una muestra ejemplarizante de este contexto, Chile al asumir la dictadura disuelve su relación con sus socios andinos en 1976, sin importar las consecuencias.

En el caso de la CAN, la democracia es eje fundamental en el proceso de integración desde su incorporación como principio en el Acuerdo de Cartagena en 1969. Luego se suscribe la Carta de Conducta en Ecuador (1980). Posteriormente se establece la Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre democracia e integración en la ciudad de Bogotá (1998).

Este mismo año se firma por cuatro Países Miembros, el Proyecto de Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la democracia”. Y finalmente, por el restante, en la reunión del XII Consejo Presidencial Andino de Lima, en el 2000. Otros instrumentos democráticos de la Comunidad Andina son la Cláusula Democrática Sudamericana, CAN-MERCOSUR (Brasil, 2000), Carta Democrática Interamericana (Perú, 2001) y Declaración de Machu Picchu sobre la democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza (Perú, 2001).

El Protocolo “Compromiso Andino por la Democracia” de 1998 y la Declaración de Machu Picchu constituyen las principales herramientas para la subregión andina en esta temática. En las dos se manifestó la voluntad política de las naciones andinas para conservar la democracia como única forma de gobierno posible y consecuente, además estableció un instrumento sumamente importante con este fin, al consagrar sanciones tan drásticas como la suspensión de la participación del Estado infractor en alguno o en todos los Órganos del Sistema Andino de Integración, así como la inhabilitación para acceder a facilidades y préstamos por parte de las instituciones financieras andinas, CAF y FLAR.⁶⁹ Estos dos casos se identifican con lo que se conoce como las “cláusulas democráticas de los procesos de integración” o lo que es igual, aquellos compromisos paralelos e integrantes del proceso relacionados con un móvil político democrático.

También es necesario mencionar que una visión de la integración construida solo desde el punto de vista del mercado no podría sino desnaturalizar su esencia; por lo que, sin desconocer la importancia y los alcances de los objetivos económicos del proceso, es conveniente descubrir en ellos las motivaciones políticas y sociales que conducen a la integración. Los países andinos dieron cuenta de esta realidad desde los

⁶⁹ Se observa igualmente cómo en caso de ruptura del orden democrático se ha venido gestando lo que por algunos teóricos se ha dado en llamar un régimen democrático interamericano, al respecto ver Rubén Perina, *El régimen democrático interamericano: el papel de la OEA*, Washington, 2001.

años setenta, y prueba de esto es la proclama del Mandato de Cartagena, en la que se asume la premisa de que la integración es una empresa con múltiples objetivos, entre los cuales el desarrollo económico es solo una de las metas que se pretender alcanzar. En este sentido, se otorgó relevancia al esfuerzo de nuestros países por alcanzar formas de organización política que asegurarán la participación popular en el proceso de administración del Estado, así como en la formulación de objetivos para el desarrollo económico.

Para entrar a definir la relación entre democracia e integración será necesario superar la visión netamente económica y, desde la dimensión política de estos procesos, observar el papel que juegan los parlamentos regionales como instrumentadores de democracia en el marco de la integración regional.

4. EL PROBLEMA DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA INTEGRACIÓN⁷⁰

Se ha dicho que los procesos de integración adolecen de un déficit democrático.⁷¹ Es necesario precisar que la integración tiene unos objetivos comunes para los Estados que hacen parte del proceso, los cuales se pueden agrupar en económicos, políticos y sociales. Por consiguiente, se puede decir que la integración, vista desde el plano económico, busca construir zonas de libre comercio, uniones aduaneras y monetarias, a partir de las cuales se den condiciones idóneas para la expansión del capital.

La integración, bajo el lente político, se convierte en un proceso más profundo que se estructura a través de la construcción de agencias de carácter supranacional que conforman un tejido institucional cuyo objetivo fundamental será el trabajo multisectorial para la consolidación de la integración.

Como se puede inferir, este tipo de integración está relacionada con el ámbito de

⁷⁰ Mauricio Salcedo, “La integración andina y el reto democrático de su desarrollo institucional”, documento presentado en el Seminario “Integración Andina en la Coyuntura Actual”, Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer, 29.08.2001.

⁷¹ Centro Andino de Investigación, Capacitación y Desarrollo Legislativo, CADEL, *Documento Visión de Futuro*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2004.

la institucionalidad, donde existen unos entes que regulan y manejan a la comunidad por medio de competencias jurídicas trasladadas por los Estados miembros, así como con otras estructuras supranacionales de apoyo a la función de dichos entes. En el caso de la Comunidad Andina, el Tribunal de Justicia, el Parlamento, la Secretaría General, los Consejos de Presidentes y de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión son órganos que poseen un carácter supranacional a los cuales se les ha trasladado competencias. Es decir, en términos del derecho supranacional se establece el nivel de la integración política por medio de la definición, estructuración, desarrollo y protección de una institucionalidad supranacional.

En este contexto, la integración se convirtió en un asunto muy vinculado con las posibilidades de modernización, crecimiento y prosperidad económica de las naciones; pero, al contrario de la globalización, a escala regional. Sin embargo, en ocasiones se ha empleado el término integración para designar al “proceso de integración, mediante el cual se logra esa relación o situación entre unidades antes separadas”.⁷² La integración requiere de la participación de actores estatales y no estatales, en estos últimos, el concurso de la sociedad civil a través de representantes ante órganos supranacionales comunitarios o con vinculación directa en las instancias que agrupan los sectores sociales en el sistema institucional del proceso. Esta es una condición imperativa para su consolidación y legitimidad. Por ello se afirma: “Los compromisos de los países en el campo de la integración económica y política solo se cristalizan en el largo plazo cuando van junto con un esfuerzo por desarrollar una cultura integracionista en el seno de las sociedades. Es ya casi una perogrullada repetirlo, pero es verdad: no se integran solo los Estados, sino los pueblos. Y esto sucede cuando la gente común considera como propio el proceso y se siente parte de él”.

En consecuencia: La cultura integracionista no surge de la nada, ni se establece de la noche a la mañana. Se asienta en un imaginario sobre un pasado compartido, que también se ve como una opción de futuro. La Historia, al decir de Fontana, no es solo explicación del pasado, sino también un “proyecto social”. Una cultura de la integración se fundamenta en una identidad común de los pueblos; en un sentido anterior de pertenencia, que solo se consolida en un ambiente favorable. Es decir que, al imaginario popular, a los elementos históricos, se debe añadir una acción expresa y organizada.

⁷² Karl Deutsch, *Análisis de las relaciones internacionales*, México D.F., Gernika S.A., 1990, p. 285.

Dicho de otra manera, para que exista una vigorosa cultura de integración se requiere que, por una parte, exista un “piso” común, pero también una voluntad expresa de desarrollar esa cultura por parte de los actores políticos.⁷³

Por otra parte, se debe clarificar que un proceso de integración también incide en la representatividad democrática y el proceso que conlleva la toma de decisiones, al permitir la congelación de la posibilidad de expedir regulaciones y ejercer control político sobre ellas o al transferir estas competencias y, en el mejor de los casos, delegar la capacidad de controlarlas políticamente.

A este respecto, se ha venido discutiendo entorno a lo que se ha dado a conocer como el déficit democrático en la Integración.⁷⁴ Es así como frente a los procesos integracionistas se pueden esbozar dos afirmaciones, según el modelo de integración del que se esté tratando: la primera de ellas sería que el déficit democrático se desarrolla cuando se ven ampliadas las competencias para favorecer la creación de una zona de libre comercio; la segunda premisa es que el debilitamiento democrático se da progresivamente cuando se transfieren las competencias a los órganos supranacionales a través de sucesivas reformas constitucionales (CADEL, *Reforma Institucional en la Comunidad Andina*, 119).

En el caso de los procesos de integración, que son objeto de traslado de competencias de decisión desde la esfera estatal hasta el ámbito de decisión supranacional, la conformación y ampliación de los poderes de los parlamentos regionales, supranacionales o subregionales, no han seguido el mismo ritmo que la transferencia de competencias a las Comunidades de Derecho Supranacional y como consecuencia se ha producido un déficit democrático.⁷⁵ Esto es patente cuando se observa como los parlamentos nacionales han perdido la capacidad de regular y

⁷³ Enrique Ayala Mora, “La identidad andina”, conferencia dictada en el Curso Corto de Derecho Comunitario, Bogotá D.C., Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, IDL/Secretaría General del Parlamento Andino, 28.03.2011.

⁷⁴ Dirección General del Sector Audiovisual, Información, Comunicación y Cultura de las Comunidades Europeas, *El fortalecimiento de la democracia en la CE*, Luxemburgo, 1993, p. 1 y 7.

⁷⁵ El caso europeo ha mostrado cómo opera este déficit, los documentos oficiales y promocionales de la Comisión Europea exponen con claridad este tema demostrando cómo se debe mantener un equilibrio que conserve a nivel supranacional el grado de control democrático que se tiene a nivel nacional. Todo esto debe enmarcarse dentro de un proceso paulatino que progresa en relación con las necesidades democráticas de cada contexto.

controlar al poder ejecutivo, en virtud de un tratado. De igual manera, es patente que estas mismas competencias legislativas y control no han sido cedidas a los parlamentos regionales elegidos popularmente por vía directa.

Es así como se evidencia el déficit democrático, ya que cuando a los parlamentos nacionales se les remueve sus competencias para transferirlas o congelarlas, se está cercenando la capacidad de decidir de los ciudadanos. Por otro lado, se observa que el ejecutivo de alguna manera absorbe estas atribuciones transferidas o congeladas, ejerciéndolas en virtud de su atribución de manejar las relaciones internacionales, ya en un estadio de integración con un control mínimo por parte del parlamento (CADEL, *Reforma Institucional en la Comunidad Andina*, 120).

En segunda instancia, se observa cómo los órganos democráticos tanto nacionales como supranacionales han perdido su competencia legislativa que se le ha asignado a órganos compuestos por miembros del poder ejecutivo, lo que conlleva a una trasgresión de los principios de una democracia representativa.

CAPÍTULO III

OTROS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Héctor Maldonado Lira, en su publicación conmemorativa de los 30 años de integración andina, publicado por la Secretaría de la Comunidad Andina, manifiesta que la integración de naciones es un hecho político, más no existe teoría o ciencia ya sea natural o social que pueda explicar por si sola este tipo especial de relaciones entre países.⁷⁶ Manifiesta también que las razones para la integración son diversas, responden a necesidades y se expresan en voluntades recogidas de manera fiel por la historia. Y estas motivaciones se fundamentan en exigencia ya sea para la supervivencia y afirmación de la identidad cultural, la interdependencia entre Estados para alcanzar equilibrios políticos y económicos entre sí y frente a otros para promover su desarrollo nacional mediante un proyecto compartido que abra nuevas y mayores opciones y oportunidades.

1. EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Europa comunitaria no es solo un espacio geográfico ni económico según lo decía Henry Brugmans. Europa es una región del mundo en la que las raíces históricas van en profundidad. Araceli Mangas y Diego Liñán en la publicación *Instituciones de Derecho de la Unión Europea*, hace un recuento histórico y manifiesta que la Integración Europea no ha sido una idea original o espontánea propia del siglo XX, sino una constante utopía en el pensamiento europeo, en el sentido de una posibilidad tangible, como demuestran los múltiples proyectos que han ido sucediendo a lo largo de la historia, que reside en la existencia de una comunidad de culturas, movimientos

⁷⁶ Héctor Maldonado Lira, *Treinta años de integración andina: balance y perspectivas*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1999.

artísticos literarios, pensamiento político homogéneo, unas raíces jurídicas comunes, una tradición humanista y unas creencias religiosas comunes. Y muchas guerras fratricidas.⁷⁷ Todo ello explica que se haya ido formando un caldo de cultivo propio para que se fuera plasmando la idea de la Unión Europea. Siempre se destaca que esta ha encontrado un momento y su lugar después de la más cruel de las guerras (II Guerra Mundial, 1939-1945) y cuando Europa se quebraba en dos mitades, la Europa occidental o libre y la Europa oriental o comunista.

Si se remonta a la Edad Media se encuentran ya entonces las ideas de una cristiandad medieval organizada, nostálgica del Imperio Romano. Eso se explicita en pensamientos como los del francés Pierre Dubois hacia 1306 y de Mayorquin Raimundo Lulio (1232-1314). “La comunidad cultural de la Europa medieval se caracterizaba por su lengua y una religión común. El imperio y el papado daban unidad estructural, pero eran políticamente ineficaces. Era una “organización mundial”, porque el mundo era Europa” (A. Mangas y D. Liñán, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 31).

Pero Europa comienza a tener conciencia de sí mismo a partir de los siglos XV y XVI, con la aparición del Estado moderno liberado de la tutela del imperio y del papado. Por ello, el profesor Antonio Trullol citó a la génesis del europeísmo y su esencia misma en la edad moderna. De esta época resultan, entre otros, el proyecto del tratado para hacer que la paz sea perpetua entre los soberanos cristianos, escrito por el abate Saint-Pierre (1658-1743), en el que propone una federación cuyos órganos serían un senado (más próximo a un tribunal), una secretaría permanente y un ejército confederal; y la idea de una organización europea también se desarrolla en el ensayo de E. Kant (1724-1804) sobre la paz perpetua: para él la paz mundial y por consiguiente la paz europea requiere una organización europea de estados y que estos adopten el principio de separación de poderes (A. Mangas y D. Liñán, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 32).

Saint Simon (1760-1825), precursor del socialismo, en su obra sobre la reorganización de la sociedad europea, concibe Europa como un estado federal y también abogaba por esa unión. El gran escritor Víctor Hugo (1802-1885) profetizaba que llegaría un día en que las naciones europeas, “sin perder vuestras cualidades distintas y vuestra gloriosa individualidad, os fundiréis estrechamente en una unidad

⁷⁷ Araceli Mangas y Diego Liñán, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 31.

superior y constituiréis la fraternidad de Europa” (A. Mangas y D. Liñán, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 32). Pero las primeras décadas del siglo XIX todavía tuvieron que soportar las sangrientas consecuencias del congreso de Viena de 1815 y del fracaso del concierto europeo o pacto de la Santa Alianza (1815), maquinado por las fuerzas monárquicas y conservadoras al término de las guerras napoleónicas, hecho que coincidió con el surgimiento de los movimientos sociales y democráticos.

El siglo XX se inició como etapa simbólica de devenir histórico, con la Primera Guerra Mundial (1914-1918), a la que condujeron los variados nacionalismos de la época. A su término se inició el declive de las grandes potencias europeas ante la aparición en la arena internacional de las superpotencias. Estados Unidos, que manifestaba que no quería participar en la Sociedad de Naciones, a la cual sin embargo contribuyó a crear, y la URSS fuera finalmente expulsada por la invasión de Finlandia. Era la decadencia política de Europa” (A. Mangas y D. Liñán, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 31).

Si se busca un referente teórico de las tendencias integracionistas, ese sería el *funcionalismo* que, hizo su aparición en la escena intelectual durante los años treinta en el período entre guerras, como una propuesta para promover la paz en el Sistema Internacional.

El padre de esta teoría es el británico David Mitrany, quien la expuso en los años treinta con el fin de encontrar fórmulas para la construcción de un “sistema de cooperación y paz”. Este enfoque analiza al Estado desde la perspectiva del conjunto de funciones que cumple para satisfacer las necesidades colectivas.⁷⁸

Los funcionalistas juzgan al Estado-nación poco competente para hacer frente a la interdependencia creciente del mundo moderno, pues se muestra ineficaz en el manejo de los temas económicos y sociales y por ello la resultante de la guerra, ante la ineficacia de las instituciones nacionales, incapaces de promover el desarrollo económico y social.⁷⁹

En consideración a lo anterior, y ante la falta de eficacia de los gobiernos nacionales para responder a las necesidades de la economía mundial y de las relaciones

⁷⁸ José Briceño, *Las teorías de la integración regional y su praxis en Europa y América Latina*, Mérida, Vicerrectorado Académico Universidad de los Andes, 2003, p. 200.

⁷⁹ Edgar Vieira, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Bogotá D.C., Convenio Andrés Bello, 2008, p. 167.

políticas y sociales, como lo dijere Mitrany en el contexto de definición de un orden internacional para la posguerra, se decidió, en vez de la constitución de un Estado mundial, por la extensión de una red de actividades de agencias internacionales que integrara las necesidades de las naciones, mediante la selección de tareas funcionales de acuerdo con necesidades compartidas y la determinación de los órganos, de acuerdo con las funciones.⁸⁰

Así pues, Mitrany analizaba la imposibilidad del Estado de satisfacer las necesidades de la humanidad en el marco de su territorio, cuando las necesidades sobrepasaban sus fronteras, motivado por el crecimiento de obligaciones cada vez más técnicas, donde la colaboración funcional en un sector generaba necesidad de colaboración funcional en otro sector, con un efecto de ramificación. Esto conducía a pensar en organizaciones supranacionales, no en términos del reparto del poder, sino de satisfacer el bienestar de la población, donde la forma se derivaría de la función (E. Vieira, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, 169).

Con todo ello, la transferencia de funciones de cierta forma implica el crecimiento en los niveles de interdependencia, ya que, los Estados y la población en general promoverán actividades tendientes a la cooperación, reduciendo el riesgo de recurrir a la guerra para solucionar los conflictos. De igual forma, no se promulga la desaparición del sistema de Estados, sino que estos participen de una manera activa en la gestión y funciones de las organizaciones supranacionales.

Sin embargo, más adelante y una vez desarrollada la teoría funcionalista, surgió la teoría del *federalismo*, que se considera igualmente fundamental en el estudio de la integración, sobre todo por servir de sustento a los primeros pasos de la integración europea.

Ha sido particularmente importante para la construcción de la integración política y ha permitido evaluar hasta dónde quiere llegar un proceso de integración. Además de teoría, se le puede considerar un movimiento político, cuya idea se remonta a autores como Kant y Proudhon (E. Vieira, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, 159).

De igual forma, implica la creación de una autoridad federal supranacional que regule el comportamiento de los Estados constitutivos y que asuma parte de los

⁸⁰ David Mitrany, *A Working Peace System. An argument for the functional development of international organization*, Chicago, Quadrangle Books, 1943, edición de 1966, p. 72-73.

derechos y obligaciones soberanas de estos, de tal forma que a través de una “conferencia constituyente” se definan como se comparten los poderes legales, políticos y económicos entre los Estados miembros y el gobierno federal.⁸¹

Esta teoría ha sido considerada como el objetivo último a llegar la integración europea, pues, se considera que el Federalismo sería la mejor forma de organización de la Unión Europea para fortalecer sus ideales comunitarios. Así pues, Dusan Sidjanski es un convencido de que en el siglo XXI el Federalismo puede ser la forma de organización social y política capaz de compatibilizar identidades de nación y de región con interdependencias y globalización mundiales, amortiguando conflictos al impedir su concentración y fomentando consensos de las comunidades para construir una Europa pluridimensional de Comunidad, Estados miembros, regiones, comunas y población, articulados en redes múltiples gracias a los avances técnicos en informática y comunicaciones.⁸²

No obstante, esto se lograría en el largo plazo debido a que actualmente la Unión Europea tiene muchas deficiencias y dificultades en su interior, pues muchos de sus Países miembros, como Inglaterra, no han acogido políticas determinantes para el fortalecimiento de la unión económica y monetaria.

Casi paralelamente al federalismo, surgió otra corriente ideológica descendiente directa del funcionalismo, esta nueva corriente se denominó *Neofuncionalismo*, que acompañó y sustentó el proceso de formación y evolución de la Comunidad Europea. Entre los principales exponentes neofuncionalistas se encuentran, Ernest Hass, Philippe Schmitter, Leon Lindberg, Joseph Nye, Robert Keohane y Lawrence Scheiman.

El neofuncionalismo empezó a desarrollarse identificando las limitaciones del funcionalismo, considerando como principales limitaciones, la dificultad para separar tareas económicas y sociales de las políticas; la poca disponibilidad de los gobiernos para transferir funciones políticas a una autoridad internacional; el que ciertas tareas

⁸¹ Pedro Canovas, “Planteamientos de la integración. Evolución de la integración en Latinoamérica”, ponencia presentada en el III Simposio Grupo de Estudios Jean Monnet, Madrid, 7-8 de marzo de 2002, en <http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0201/0203.pdf>, p. 24.

⁸² Dusan Sidjanski, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 291-194, citado por Edgar Vieira, “La formación de espacios regionales en la integración de América Latina, Bogotá D.C., Convenio Andrés Bello, 2008, p. 165.

económicas y sociales no se “ramifiquen” en el sector político; y que más que apoyarse en la integración funcional en sectores económicos y sociales, la vía hacia la integración política se apoya en actos de voluntad política.⁸³

Ernest Hass, inicia sus escritos neofuncionalistas, haciendo un análisis del avance que hasta el momento, había conseguido la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, (CECA), posteriormente convertida en la Comunidad Económica Europea. Basado en dicho análisis, Hass plantea que los motivos que llevan a los gobiernos a avanzar en un proceso de integración lejos de ser de carácter altruista, tienen que ver con las expectativas en cuanto a las ganancias o pérdidas que conseguirían los actores al pertenecer a un proceso de integración (E. Vieira, “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”, 250).

Los neofuncionalistas consideraban que la integración es un proceso gradual y acumulativo, que tiene lugar mediante el establecimiento progresivo de vínculos entre los distintos sectores socioeconómicos. Pero, a diferencia del Funcionalismo, los autores neofuncionalistas entendían que el éxito de la integración dependería, más que del desarrollo de actitudes positivas por parte de las masas a partir del éxito de la cooperación, de las actitudes y de su comportamiento en las estructuras institucionales a partir de su toma de conciencia de las ventajas que reporta el proceso de integración. Además, el Neofuncionalismo postulaba la paulatina transferencia de soberanía de los Estados a las instituciones supranacionales centrales.

Completando lo anterior, una de las principales nociones de los neofuncionalistas a propósito de los efectos de la integración es el efecto inducido, de derrame, desbordamiento o “*spill over*”, el cual es ocasionado por una lógica expansiva de integración sectorial, de desbordamiento de un sector a otro, a partir de la puesta en marcha de un proceso de integración que conduciría a niveles de integración superior, gracias a la interdependencia que se produce entre los sectores económicos y políticos. Igualmente, habría efecto de desbordamiento en el campo económico “de manera incremental y automática hacia la integración política”, estimulado por los responsables

⁸³ Guy Héraud, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution a la théorie juridique du fédéralisme*, Paris, Presses d'Europe, 1968, p. 55, citado por Edgar Vieira, “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”, en *Revista Papel Político*, No. 18, Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2005, p. 214.

de las redes de cooperación internacional (E. Vieira, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, 173).

Esta teoría fue revisada en 1970 por Joseph Nye, con el objetivo principal de que fuera menos eurocéntrica y que se prestara más para el análisis comparado, pues como lo dijere Dougherty y Pfaltzgraff un modelo Neofuncionalista, tal como el desarrollado por Nye, suministra un marco para comparar procesos integrativos en regiones más desarrolladas y menos desarrolladas y para evaluar el nivel hasta el cual las organizaciones microrregionales o funcionalmente específicas tienen potencial para el posterior desarrollo hacia federaciones.⁸⁴

De igual forma, Nye establece las condiciones que considera claves en el proceso de integración: “1) Simetría o igualdad económica de unidades; 2) Valor de la complementariedad de la élite; 3) Existencia de pluralismo; 4) Capacidad de los Estados miembros de adaptarse y responder y 5) Estabilidad, gobernabilidad e integración”.⁸⁵

Es decir, para los neofuncionalistas la integración económica se extenderá posteriormente a una integración política y social, ya que para el cumplimiento de los objetivos es necesaria una cooperación y participación entre los diferentes sectores de la sociedad, con el fin de resolver los problemas que surgen entre grupos de interés que compiten entre sí.

Para finales de la década de 1970 y principios de 1980 del siglo anterior, el neofuncionalismo pierde figuración en la escena académica y surgen nuevas teorías que intentan explicar las nuevas dinámicas que caracterizaban al sistema internacional de la época.

Una de las nuevas corrientes teóricas fue el *neorrealismo* que introduce el concepto del mundo bipolar debido a las dos superpotencias que por aquella época controlaban el mundo, Estados Unidos y la Unión Soviética (URSS). De igual forma, el concepto tradicional del papel del Estado dentro del sistema internacional, comenzaba a cambiar, en parte, por los planteamientos del funcionalismo y posteriormente el

⁸⁴ James Dougherty y Robert Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1990, p. 458.

⁸⁵ Juan Carlos Aguirre, *La interdependencia compleja y los procesos de integración subnacional: el caso chileno*, Santiago de Chile, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2006, en http://holismoplanetario.files.wordpress.com/2009/08/interdependencia_compleja_caso_chileno.pdf, p. 10.

neofuncionalismo que planteaban la existencia de organizaciones internacionales a las cuales el Estado delegaba determinadas funciones y hasta parte de su soberanía.

De esta manera, Stanley Hoffmann hace su aparición en los años ochenta, con la teoría del *Intergubernamentalismo*, la cual afirma que el análisis de la Comunidad Económica Europea (CEE) no debe ser hecho a partir de la teoría tradicional de la integración, sino desde la óptica de un régimen internacional que impone limitaciones pero ofrece oportunidades, que reduce la capacidad del Estado para la acción individual pero preserva los Estados como sujeto principal de la escena internacional.⁸⁶

Por su parte, el *Intergubernamentalismo Liberal* expuesto por Moravsik, concibe a las instituciones comunitarias como organizaciones creadas por los Estados y en las cuales los Estados se apoyan para la buena marcha de sus negociaciones.⁸⁷ Esta teoría, se enmarca en un contexto racionalista de maximización de beneficios y minimización de costos, en donde los gobiernos indican sus preferencias nacionales, las cuales son confrontadas después con aquellas de los otros gobiernos en las negociaciones interestatales, para finalmente acordar una cesión de soberanía responsabilizando las instituciones supranacionales de los acuerdos obtenidos (E. Vieira, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, 189).

No obstante, aunque estos planteamientos sirvieron como un importante sustento teórico durante aquella época, la expansión de la tercera ola de la globalización dio lugar a nuevas dinámicas en las relaciones internacionales. El surgimiento e influencia de nuevos actores, como las multinacionales, los grupos económicos, las organizaciones

⁸⁶ Stanley Hoffmann, "The European Community and 1992", en *Foreign Affairs*, vol. 68, No. 4, 1989, p. 35.

⁸⁷ Expresa que el argumento intergubernamentalista liberal, sostiene que la integración europea fue una serie de adaptaciones racionales por parte de los líderes nacionales a las constricciones y oportunidades provenientes de la evolución de una economía mundial interdependiente, del poder relativo de los Estados en el sistema internacional y del potencial de las instituciones internacionales para reforzar la credibilidad de los comprometimientos interestatales. El registro histórico de las cinco negociaciones más sobresalientes en la historia de la CE, apoya fuertemente esta conclusión. Andrew Moravsik, *The Choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Londres, UCL Press, 1998, p. 472, citado por Edgar Vieira, "Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales", en *Revista Papel Político*, No. 18, Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2005, p. 262.

no gubernamentales, entre otras, que contaban con un peso relativamente igual al de los Estados, hizo que los neorrealistas se quedaran cortos en brindar explicaciones a todos esos nuevos fenómenos.

Así mismo, con el paso del tiempo se elaboraron otras teorías que diferenciaron el proceso de integración europeo.⁸⁸ De la misma forma Wolfgang Wessels y BirkeJantz “identifican nueve modelos de estrategias políticas para la Unión Europea, según las potencialidades de realización, de ampliación y profundización de la integración” (E. Vieira, “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”, 266).

Otro de los conceptos relevantes que han surgido en el marco de estas nuevas teorías de la integración europea, es el de *gobernanza multinivel*. Uno de sus principales exponentes es Gary Marks, quien identifica la existencia de distintos niveles de gobierno ubicados según niveles territoriales, el supranacional, nacional, regional y local, como resultado de un amplio proceso de creación institucional y de reasignación decisional que ha impulsado hacia arriba hasta el nivel supranacional algunas funciones previamente centralizadas del Estado y algunas hacia abajo al nivel local regional.⁸⁹

De la misma forma, Marks analiza la política de apoyo de los fondos estructurales que busca eliminar las diferencias entre regiones, mediante recursos que las regiones más desarrolladas brindan a las menos desarrolladas.

A propósito de lo anterior, Charlie Jeffrey, reconoce el papel que han adoptado las regiones al interior del proceso de integración, pero presenta una crítica a la propuesta de darle la facultad al Comité de Regiones de tener influencia decisoria en el marco de la Unión Europea, argumenta que las perspectivas de que el Comité de Regiones actúe como una tercera cámara legislativa es irreal, ante la gran heterogeneidad en las formas de organización de las regiones y las dificultades para formar coaliciones subnacionales (E. Vieira, “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”, 268).

Jeffrey, plantea también la importancia de que las acciones de política estructural sean realizadas de abajo hacia arriba, ya que de esta manera se posibilita la

⁸⁸ Conceptos europeos, 2006, en http://europa.eu/scadplus/glossary/europe_a_la_carte_es.htm.

⁸⁹ Gary Marks, “Structural Policy Ad Multilevel Governance in the EC”, en A.W. Cafruny y G.G. Rosenthal, edit., *The State of the European Community*, vol. 2, The Maastricht Debates and Beyond, Boulder/Harlow, 1993, p. 392.

participación de actores subnacionales en el marco comunitario.

Sin duda, el papel de las regiones en la actualidad es cada día más relevante. En el proceso de integración europeo, las regiones han jugado un rol esencial, hasta el punto de que se ha llegado a hablar de una integración interregional. En este sentido el académico Bertrand Badie, ha introducido la noción de neorregionalismo “un justo equilibrio entre ‘un soberanismo’ vuelto utópico y un ‘mundialismo’ subordinando totalmente al Estado por el liberalismo del mercado”.⁹⁰

James Rosenau, introduce también el tema acerca del desdibujamiento del Estado como actor principal en las Relaciones Internacionales, planteando la existencia de un “*sistema multicéntrico*”, en el que los nuevos actores como las regiones y la sociedad civil, sobrepasando las fronteras y el marco estatal, configuraran nuevos tipos de relaciones multidimensionales.

Para ilustrar mejor el criterio cronológico de las normas fundacionales podemos recurrir a Francisco Aldecoa y su libro *La integración europea*.⁹¹ En esa obra se expone el cambio de naturaleza que se produce en las Comunidades Europeas desde la firma de los Tratados de París (1951) y Roma (1957), constitutivos de las tres Comunidades Europeas-Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), el Tratado de la Unión Europea (TUE) de Maastricht (1992), con el que nace formalmente y realmente la Unión Europea, y las modificaciones que se producen a través de los Tratados de Ámsterdam (1997) y de Niza (2001) que permitirán consolidar la Unión; luego viene la redacción de la constitución europea (2002-2004), el tratado por el que se establece una constitución firmado el 29 de octubre de 2004 que daba respuesta a la necesidad de más democracia, más eficacia, más presencia en el mundo, que presenta el modelo político europeo para hacer frente a los desafíos del siglo XXI (F. Aldecoa, *La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos*, tomo II,

⁹⁰ Bertrand Badie, “De la souveraineté á la capacité de L’Etat”, en *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et theories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 52, citado por Edgar Vieira, “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”, en *Revista Papel Político*, No. 18, Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2005, p. 276.

⁹¹ Francisco Aldecoa, *La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos*, tomo II, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 26.

Génesis y desarrollo de la Unión Europea, 26).

Robert Schuman, ministro francés de asuntos exteriores, recogió una idea concebida por Jean Monnet y el 9 de mayo de 1950 propuso la creación de una Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) apoyados por Konrad Adenauer y Alcide De Gasperi (considerados los padres de Europa). En 1951 surgió la Comunidad Europea del Carbón y del Acero con 6 Países Miembros: Bélgica, Alemania Occidental, Luxemburgo, Francia, Italia y los Países Bajos. Los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea que es (CEE) y de la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEAA), llamada “EURATOM” o Tratado de Roma firmado en marzo de 1957, entraron en vigor en enero de 1958.

La evolución posterior de las comunidades europeas y luego de la Unión Europea ha pasado diversos momentos y entre las cinco modificaciones más importantes de los tratados constitutivos se encuentran: Acta única de Europa (1986), Tratado de Maastricht (1992), Tratado de Ámsterdam (1997), Tratado de Niza (2001) y Tratado de Lisboa (2007).

En un esfuerzo frente a los problemas que hacían parecer que Europa se iba a hundir, que no funcionaba, se planteó un relanzamiento de la construcción de Europa cuando los jefes de Estado y de Gobierno firmaron en el Monasterio de los Jerónimos, el Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). El Tratado de Lisboa es la más ambiciosa de las revisiones de los tratados constitutivos desde la creación de las comunidades. Se cree incluso en el número de aspectos abordados en otros tratados; el gran número y la amplitud de las reformas no son sino el traslado de los contenidos principales del tratado constitucional, que había sido objeto de un amplio consenso, a la estructura de los actuales tratados.

Lisboa es el tratado constitucional transformado al que se le ha privado de toda su apariencia constitucional, por lo tanto es un tratado clásico que incluye simplemente las modificaciones que han de hacerse a los dos tratados fundamentales de la Unión Europea, uno de cuyos aspectos más relevantes es la vigencia de facultades de codecisión y fortalecimiento al Parlamento Europeo.

En resumen el Tratado de Lisboa establece lo que puede y lo que no puede hacer la Unión Europea. Sus principales novedades son:

- a) La atribución expresa de personalidad jurídica internacional a la nueva Unión.
- b) La figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política

de Seguridad, el mismo que es Vicepresidente a la Comisión.

- c) El nuevo representante europeo de acción exterior asiste al alto representante en el desempeño de sus funciones.
- d) El desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa, concede un sistema especial pero también prepara el terreno para la cooperación reforzada a un grupo más reducido de Estados miembros.
- e) Una cierta mejora a efectos de simplificación y legalidad que se dice adiós a la Comunidad Europea.
- f) La función formal de los tres pilares en una sola entidad el PESC, el JAI y la CE.
- g) La codecisión como procedimiento legislativo ordinario.
- h) La extinción de la regla de la doble mayoría como mínimo el 55% de los Estados miembros y el 65% de la población.
- i) La Presidencia estable del Consejo de Europa y por último el fortalecimiento de competencias y visibilidad del alto representante.⁹²

2. INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina, al igual que el resto del mundo, y quizá más que otras regiones, no estuvo ajena a las primeras iniciativas de integración internacional que surgieron durante la segunda mitad del siglo XX. La aparición de acuerdos como el Mercado Común Centroamericano, la ALALC, el Pacto Andino, que más adelante terminaría conociéndose como Comunidad Andina, son contemporáneos al proceso de evolución de la integración europea. En este sentido, en la mayoría de estudios sobre la integración latinoamericana se distinguen dos etapas distintas de regionalismo. Un *regionalismo “viejo”* que avanza hasta los años noventa y la dinámica actual, el *regionalismo abierto*.⁹³

⁹² Francisco Aldecoa, “Proceso de integración europeo”, conferencia dictada en el Curso Corto de Derecho Comunitario, Bogotá D.C., Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, IDL/Secretaría General del Parlamento Andino, 23.05.2011.

⁹³ Definido como la integración por bloques de países de una misma región geográfica y jalonada por la iniciativa gubernamental, involucra actores estatales de una misma región geográfica en la constitución de una institucionalidad que viabilice la integración de sus países. Joseph Ibáñez, “El

La realidad, sin embargo, es que se pueden rastrear los orígenes de la integración latinoamericana desde muy atrás en nuestra historia. El gran internacionalista venezolano Demetrio Boersner, en su libro *Relaciones internacionales de América Latina* ofrece algunos comentarios sobre el desarrollo de la civilización de Latinoamérica y los inicios de integración.⁹⁴ Boersner se remonta al origen de los pobladores de América que fue integrado por grupos humanos provenientes de Siberia hace miles de años a través del pacífico.

En dos zonas del hemisferio –Mesoamérica y América Andina– se desarrollaron civilizaciones urbanas avanzadas con estructuras sociales y políticas complejas. En ambas áreas, el tránsito de la etapa pre-urbana a la civilización se efectuó durante los últimos seis siglos antes de Jesucristo. Durante un milenio, esas civilizaciones estuvieron regidas por capas dominantes teocráticas. Luego de la crisis de transición, la hegemonía teocrática fue reemplazada en ambos casos por la de capas militares. Para el siglo XIII, el militarismo regía tanto en Mesoamérica como en la zona andina suramericana (D. Boersner, *Relaciones internacionales de América Latina: breve historia*, 39).

En el ámbito mesoamericano existió durante largo tiempo un pluralismo de centros de poder político que realizaban entre ellos. Solo en el último siglo antes de la conquista española surgió un verdadero imperio basado en la hegemonía de la ciudad-estado Azteca de Tenochtitlán sobre todos los demás centros políticos. En cambio en los Andes, el imperio incásico fue más orgánico y armonioso y se extendió desde Chile hasta Colombia desde el siglo XIII hasta comienzos del siglo XVI. Mientras en Mesoamérica la zona de relativa escasez de recursos alimentarios, existió una dura explotación de ciertos grupos humanos pro otros, el imperio incaico fundamentado en la abundancia y en magníficos sistemas de riego, se caracterizó por la solidaridad comunitaria. Existe actualmente un activo debate sobre el Incario, que ha sido sistematizado en varios trabajos importantes.⁹⁵

nuevo regionalismo en los años noventa”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Buenos Aires, 1999.

⁹⁴ Demetrio Boersner, *Relaciones internacionales de América Latina: breve historia*, Caracas, Nueva Sociedad, 1996, 5a. ed.

⁹⁵ Los trabajos más importantes son: John V. Murra, *La organización económica del Estado Inca*, México, Siglo XXI/Instituto de Estudios Peruanos, 1978; Waldemar Espinoza Soriano, *Los Incas:*

La implantación de la presencia española y portuguesa en América formó parte de un vasto proceso histórico de predominio europeo, que fue esencialmente el de la transición del feudalismo al capitalismo. Por ello, las metrópolis impusieron a sus colonias americanas un sistema social en el que se extraían grandes riquezas para alimentar la economía del Viejo Continente. En el siglo XVI se organizó un proyecto de explotación a gran escala de la fuerza de trabajo indígena.⁹⁶

Por otra parte, las dos potencias colonizadoras ibéricas tuvieron que defenderse de las persistentes incursiones y penetraciones de las nuevas potencias expansionistas como Francia, Holanda e Inglaterra. Comercialmente, España y Portugal mantuvieron el intercambio entre sus colonias en forma monopolista y mercantilista, y las zonas más desarrolladas y capitalistas de Europa. En una primera etapa, la acción de los nuevos expansionistas se limitó a incursiones de piratas o corsarios. Posteriormente comenzaron a ocupar diversas áreas de los imperios americanos de España y Portugal, con intenciones de permanencias: Antillas, Guyanas y puntos en la costa brasileña. En las primeras dos áreas mencionadas, tuvieron éxito y redujeron en ambos el poderío español; en cambio Portugal y sus colonos lograron expulsar a los intrusos del Brasil (D. Boersner, *Relaciones internacionales de América Latina: breve historia*, 39).

Como tal, los elementos impuestos por los conquistadores españoles, a partir del siglo XVI, comenzaron a organizar e integrar las sociedades y los territorios andinos dentro de esquemas políticos, culturales, religiosos, económicos y administrativos comunes, que constituyeron finalmente el orden colonial. Dicho proceso se inició con la conquista y evolucionó hacia la instalación definitiva del sistema colonial en el siglo XVII.⁹⁷

En general, los siglos XVI, XVII y XVIII, se caracterizaron por el desarrollo de tres procesos significativos para América Latina, tanto en su condición interna como en sus relaciones con el mundo exterior. En primer término, se construyó una sociedad

economía, sociedad y Estado en la era del Tahuantinsuyo, Lima, Amaru Editores, 1990; María Rostworowski de Diez Canseco, *Historia del Tahuantinsuyu*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1988.

⁹⁶ Rosemarie Terán Najas, “Implantación del orden colonial”, en *Manual de Historia del Ecuador I*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2008, p. 62.

⁹⁷ Manuel Burga, “Formación y apogeo del sistema colonial (siglos XVI y XVII)”, en *Historia de América Andina*, vol. 2, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/Libresa, 2004.

vertical, de marcada desigualdad y poco dinamismo creador y transformador, cuya permanencia hasta el presente significa que Latinoamérica no podrá acceder a la plena modernidad sin sufrir profundos y conflictivos cambios sociales. En segundo lugar, se le fue formando a partir del siglo XVI un patrón de dominación colonial y de intervención foránea que aún no ha sido superado. En tercer lugar, en la época de la conquista y la colonia quedaron sembradas las raíces de conflictos territoriales intra-latinoamericanos, que todavía perturban y obstaculizan los modernos esfuerzos de integración regional y subregional (D. Boersner, *Relaciones internacionales de América Latina: breve historia*, 39).

El objetivo de constituir una comunidad de naciones relacionadas y unidas por lazos geográficos, históricos, religiosos y por el mismo destino y que deben integrarse sólidamente en el ámbito económico, comercial, social, político, cultural, ético y espiritual, ha venido madurándose desde tiempos atrás, su raíz está en el sueño de Bolívar cuando el 6 de diciembre de 1815 en la Carta de Jamaica hace conocer su pretensión de “unir a los pueblos hispanoamericanos en una sola nación, con un solo vínculo que liga sus partes entre sí y con el todo”, “una sola debe ser la patria de todos los americanos y la América así unida si el cielo nos concede este deseado voto, podría llamarse la reina de las naciones y la madre de las repúblicas”.⁹⁸

Luego, una década después, cuando Bolívar ya era presidente de Colombia y dictador del Perú, envió una convocatoria a todas las excolonias de América a reunirse en el Congreso Anfictiónico de Panamá, que se instaló solemnemente el 22 de julio 1826, donde el Libertador advierte a los pueblos hispanoamericanos sobre la necesidad de lograr una auténtica unidad, para equilibrar la creciente gravitación de Estados Unidos de América, lo que motivó la suscripción del Tratado de la Unión Liga y Confederación Perpetua entre las repúblicas asistentes (D. Boersner, *Relaciones internacionales de América Latina: breve historia*, 39).

Este legado dejó pendiente el proyecto de la segunda independencia de América Latina y el Caribe que completa, profundiza y culmina la independencia política como una forma de independencia nacional, social y cultural. Luego de la muerte de Bolívar, su legado se mantuvo.

La antigua Colombia terminó disuelta a pocos años de su fundación y la liga de

⁹⁸ Simón Bolívar, “Carta de Jamaica” del 6 de septiembre de 1815, en Simón Bolívar, *Discursos, proclamas y epistolario político*, Madrid, Editora Nacional, 1975, p. 148.

países americanos no llegó a consolidarse. Pero el ideal bolivariano se mantuvo en los países y a lo largo de su historia se dieron periódicas iniciativas de integración que no prosperaron. Durante la década de 1960, con el ejemplo de la unidad de Europa, con la vigencia de los proyectos industrialistas y la divulgación de las propuestas de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, se dio un gran impulso integracionista y se fundó la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio)⁹⁹ con un ambicioso objetivo, pero sus avances fueron escasos.

La ALALC se creó a través del Tratado de Montevideo, integrada inicialmente por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay posteriormente por Colombia y Ecuador (1961), Venezuela (1966) y Bolivia (1967), cuyo objetivo fundacional era crear una zona de libre comercio entre los signatarios para, sucesivamente proceder a la eliminación de los aranceles y establecer un mercado común en Latinoamérica; sin embargo dichas pretensiones no coincidieron con las políticas y realidades de los Estados miembros que tenían diferentes niveles de desarrollo entre sí, lo que determina, el fracaso de la ALALC por falta de un mecanismo real y eficiente de concentración de los intereses nacionales en juego, toda vez que el convencimiento de los Países Miembros de que el proceso no es satisfactorio a su interés nacional.

Los órganos de funcionamiento del ALALC eran: la Conferencia, el Comité Ejecutivo que a partir de 1966 paso a ser el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para luego ser sustituido por la Asociación Latinoamericana de Integración.

Luego este proceso se transforma en 1980 en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), establecida con el objetivo a largo plazo de construir un Mercado Común Latinoamericano, sin precisar fechas ni mecanismos para lograrlo (E. Vieira, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, 103).

Su estructura orgánica estaba conformada por: Consejo de Ministros, Conferencia de evaluación y Convergencia y Comité de Representantes; y, la Secretaría General.

En Latinoamérica se identificaron cuatro categorías de acuerdos o esquemas en la región. Estas cuatro categorías, consisten en: las uniones aduaneras, zonas de libre comercio con arancel externo común, las zonas de libre comercio, los acuerdos de libre

⁹⁹ John Sloan, “La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: una evaluación de sus logros y fracasos”, Houston, Universidad de Houston, 1979, en http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/042-Estudios_Economicos_2.pdf.

comercio bilaterales y las preferencias arancelarias en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).¹⁰⁰

Los procesos de integración como el Mercosur, el centroamericano y la propia CAN nacen como eslabones de una idea latinoamericana. Así pues, para el caso de la Comunidad Andina, “el antecedente inmediato del Acuerdo de Cartagena fue la frustración sufrida por parte de los miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) con el funcionamiento de esa fórmula de integración”.¹⁰¹

Como era de esperar, el sistema funcionó principalmente en beneficio de los países con una industrialización más adelantada, aquellos que por su dimensión de mercado pudieron avanzar más en la sustitución de importaciones. Vale decir: Argentina, Brasil y México. (G. Salgado, *El Grupo Andino: problemas y perspectivas*, 460).

Siempre se ha hablado y se viene hablando de una “patria grande”, que cobije a todos los países de habla hispana al que se pueden sumar algunos del Caribe, concretamente CARICOM. Además, se suscribieron numerosos acuerdos bilaterales.

El impulso de las teorías cepalinas del desarrollo y su impacto en el continente, dio origen al nacimiento de iniciativas subregionales concretamente el Grupo Andino (actual Comunidad Andina) que fue creado mediante el tratado constitutivo firmado en 1969 (M. Tangarife, *Derecho de la integración en la Comunidad Andina*, 341).

A los 13 días del mes de diciembre de 1960 en la ciudad de Managua capital de Nicaragua los gobiernos de las repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua suscribieron el Tratado de Integración Económica Centroamericana, con el objeto de reafirmar su propósito de unificar las economías de los cuatro países e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, muy en especial considerando la necesidad de establecer un mercado común y sentar bases que deberán regir en el futuro.¹⁰²

¹⁰⁰ Sistema Económico y Latinoamericano del Caribe, SELA, “Notas estratégicas: documentos de base presentados por el grupo del Río”, Bruselas, 11.09.1995.

¹⁰¹ Germánico Salgado, “El Grupo Andino: problemas y perspectivas”, conferencia dictada en la Conferencia sobre Integración Latinoamericana organizada por la Third World Foundation, Cartagena, 09.1984, en <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15841/16327>, p. 459.

¹⁰² Texto del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, 13 de diciembre de 1960, en http://www.mineco.gob.gt/mineco/tlc/Tratados/textos_ieca/tratado_general.htm.

De igual manera, el 26 de marzo de 1991 la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental de Uruguay como Estados partes, suscribieron el Tratado Constitutivo de un Mercado Común considerando que constituye una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social y con el objetivo de alcanzar mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de políticas macroeconómicas y la orientación de los diferentes sectores de la economía con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.¹⁰³

Los primeros desarrollos teóricos en este campo surgieron a partir de finales de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta. Planteamientos generados desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) encabezada por Raúl Prebisch, que por aquella época dirigía este organismo, en el marco de la escuela **estructuralista** del desarrollo abordó el tema de la integración mediante la teoría de *centro-periferia*. Este análisis parte de la identificación de las diferencias abismales que existen entre los grandes centros económicos “metrópolis” y las economías periféricas, o como lo plantea Prebisch la diferencia entre el comercio en el hemisferio norte y el hemisferio sur (R. Prebisch, citado por Á. Casas, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, 48).

La escuela estructuralista explica dichas diferencias, basados en el hecho de que el centro cuenta con formas de producción mucho más modernas y diversificadas, lo que permite una mayor capacidad productiva, y por lo tanto, mayores recursos para generar innovaciones tecnológicas; por otro lado, la periferia de carácter generalmente mono exportadora, no cuenta con recursos necesarios para invertir en investigación científica ni tecnológica, lo que impide igualmente una mayor diversificación productiva.

Los planteamientos del centro-periferia, se relacionan con lo expuesto por Immanuel Wallerstein con su teoría de sistema-mundo, dicha teoría plantea la idea de “(...) un sistema de economía mundo capitalista que se expande por la división del trabajo incorporando otras zonas de imperios mundos o de minisistemas, con un flujo de plusvalía de las periferias hacia los centros donde se encuentran actividades

¹⁰³ Galo Pico Mantilla, *Tratados y convenios de la integración*, Quito, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 1992.

monopólicas, en alternancia de ciclos de expansión y estancamiento de la economía mundo” (I. Wallerstein, citado por E. Vieira, “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”, 278).

Esta teoría es complementada con la *teoría de la dependencia*, cuyos mayores exponentes en América Latina son Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto. Estos dos autores influenciados por el trabajo realizado por la escuela estructuralista en manos de Prebisch, presentan una explicación a la situación de subdesarrollo de la periferia basándose en explicaciones de carácter histórico. Según Cardoso y Faletto, América Latina desde el principio de su historia ha mantenido una posición periférica de dependencia hacia distintos centros económicos como el caso de España en la época colonial y Estados Unidos en la actualidad.¹⁰⁴

La visión cepalina se concentra principalmente en las diferencias en el comercio, planteando que el incremento en los precios de los bienes producidos en el centro genera una disminución de los ingresos reales en la periferia, lo que a su vez dio origen a la “teoría del deterioro de los términos de intercambio”.¹⁰⁵ Estos planteamientos influenciaron en las concepciones de aquel entonces, lo que generó como resultado que los países de América Latina concibieran que la mejor estrategia para conseguir el desarrollo fuera dedicarse a la industrialización. Tales concepciones desembocaron en

¹⁰⁴ Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1977, en <http://www.ceipil.org.ar/wp-content/uploads/2011/CURSO/unidad%201-Cardoso%20y%20Faletto.pdf>.

¹⁰⁵ Prebisch demostró que la teoría neoclásica del comercio internacional, en la cual un aumento de productividad en el centro surgida como consecuencia del progreso técnico, implicaba una disminución de los precios relativos de los productos y consecuentemente un incremento en los niveles de renta real media de los habitantes de la periferia, era falsa, ya que en Latinoamérica estaba ocurriendo lo contrario, el incremento de los precios en el Centro, traía como consecuencia una disminución considerable de los ingresos reales de la periferia, lo cual originaba una concentración en el Centro de los beneficios que generaba el progreso técnico, por lo cual las estructuras productivas de la Periferia eran especializadas y heterogéneas en contraposición a las del Centro que se caracterizaban por ser homogéneas y diversificadas. Esta situación causaba una mayor vulnerabilidad a los cambios mundiales a los países pertenecientes a la Periferia, debido a su peligrosa dependencia a la exportación de materias primas. Raúl Prebisch, “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico”, en Andrés Bianchi, comp., *América Latina. Ensayos de interpretación económica*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1952, p. 47-78, citado por Ángel Casas, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, p. 48-49.

una política de sustitución de importaciones, que consistía en que el Estado intervenía de manera deliberada en las dinámicas del mercado, dando prioridad a la industria nacional para de esta forma producir un desarrollo “hacia adentro”.

En este contexto se desarrolló una integración cerrada, que se percibía como la mejor estrategia que permitiría a los países el avance de la industrialización mediante la diversificación de las exportaciones. Dicha diversificación ampliaría el mercado y conllevaría a la obtención de mayores recursos productivos para la inversión tecnológica, de esta forma se dinamizaría la economía generando crecimiento económico y capacidad de competencia con las grandes economías mundiales.

La crisis por la que atravesó América Latina durante los años 80 llevó a considerar que las teorías expuestas por la escuela estructuralista en el marco de la CEPAL habían fracasado. Por esta razón, a partir de los años noventa, la CEPAL basada en las nuevas dinámicas mundiales desarrolla la teoría del *regionalismo abierto*, una teoría importada de la literatura asiática, que se caracteriza por una apertura total de los mercados al mundo, eliminando las barreras concebidas en la sustitución de importaciones. La CEPAL lanza esta iniciativa como camino para lograr una mejor comprensión sobre el desarrollo, al permitir un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.¹⁰⁶

El tipo de apertura que se enmarca en esta visión, refleja una clara necesidad para la época, la de lograr una mejor interdependencia de los países latinoamericanos. Con esto se buscaba fortalecer la concepción y el mercado regional, como herramienta positiva basada en impulsar la liberalización comercial y las exportaciones para lograr consolidar el crecimiento económico. Sin embargo, se recalca la necesidad de mejorar la articulación de la región como un paso necesario para hacer más eficiente la apertura interna y a nivel mundial. Aunque su visión es netamente económica y comercial, el *regionalismo abierto* se convirtió en una teoría válida para afrontar las nuevas demandas del proceso de globalización.

¹⁰⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, No. 39, 1994, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>.

3. UNASUR

Parece pertinente hacer un pequeño recorrido histórico del origen de la que actualmente se llama Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, que nace de una invitación del presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso a los jefes de Estado de los países de Suramérica. En un evento realizado en Brasilia el 31 de agosto y el 1 de septiembre del año 2000, en el contexto de la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de Brasil se planteó la propuesta. El encuentro representó un importante estímulo para la organización de la convivencia en el espacio común suramericano y para seguir apoyando, en América del Sur la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido.¹⁰⁷

Los presidentes recordaron que los procesos de carácter subregional en América del Sur, en particular el MERCOSUR, sus procesos de asociación con Bolivia y Chile, la Comunidad Andina, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, así como la ALADI, el Tratado de la Cuenca de Plata, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Grupo de los Tres, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM, entre otros, han sido los elementos más dinámicos de la integración latinoamericana y del Caribe (J. Altmann y T. Beirute, *Comunidad Sudamericana de Naciones*, 17).

Articular América de Sur significa, por lo tanto, fortalecer América Latina y el Caribe, como decía Germánico Salgado la Comunidad Andina es el eslabón de la Unión Suramericana y esta a su vez de la América latinoamericana.¹⁰⁸ Este ejercicio para la formación de un área de libre comercio de las Américas esta también, basado en la consolidación de procesos subregionales donde es importante iniciar un diálogo político

¹⁰⁷ Josette Altmann y Tatiana Beirute, dossier *Comunidad Sudamericana de Naciones*, en *Cuadernos Integración en América Latina*, San José, Secretaría General FLACSO/Fundación Carolina, 2007, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan027089.pdf>, p. 15.

¹⁰⁸ Germánico Salgado, *El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 1998, en <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/EC-INT-0001.pdf>.

con el MERCOSUR y Chile con la participación de Guyana y Surinam.

Posteriormente en Guayaquil, Ecuador, del 26 al 27 de julio de 2002 se realiza una segunda reunión de presidentes de América del Sur, donde reiteraron su voluntad de seguir impulsando acciones de coordinación y cooperación con miras a la conformación de un espacio común suramericano y en este sentido reafirmaron el conjunto de postulados que han establecido en las distintas cumbres presidenciales que han celebrado particularmente en su primera reunión manifestando, su compromiso con la democracia y los principios consagrados en el Derecho Internacional, en su propias constituciones y en la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos aprobada en Lima en septiembre de 2001, entre otros (J. Altmann y T. Beirute, *Comunidad Sudamericana de Naciones*, 35-36).

Una tercera reunión se celebra en la ciudad de Cuzco, Perú, con ocasión de la conmemoración de las gestas libertarias de Junín y Ayacucho y de la convocatoria del congreso anfitriónico de Panamá siguiendo el ejemplo de Simón Bolívar, de Antonio José de Sucre y de San Martín, los presidentes decidieron conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones compartida en valores comunes tales como la democracia, la solidaridad, los derechos humanos, la libertad, la justicia social, el respeto a la integridad territorial, a la diversidad, la no discriminación y la afirmación de su autonomía, la igualdad soberana de los Estados y la solución pacífica de controversias; así como para el desarrollo de sus capacidades internas y una mejor inserción internacional para buscar la convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad. En la Pampa de la Quinua-Ayacucho, el 9 de diciembre de 2004 suscribieron la Declaración de Ayacucho sobre la base de la constatación de una cultura e historia compartida.¹⁰⁹

En Brasilia durante los días 29 y 30 de septiembre de 2005, los presidentes basados en pronunciamientos antes mencionados, celebraron la declaración en la que consta la organización de la Comunidad Suramericana y elaboraron una agenda prioritaria cuyos ejes temáticos eran el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración económica, los mecanismos financieros suramericanos, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, de la inclusión social, de la justicia

¹⁰⁹ Declaración de Ayacucho, Pampa de La Quinua, Ayacucho, 9 de diciembre de 2004, en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/ayacucho_sudamerica.htm.

social y las telecomunicaciones.¹¹⁰

Luego, en una reunión en Cochabamba en diciembre de 2006, colocaron la piedra fundamental del proceso de integración suramericano como un nuevo modelo de la integración para el siglo XXI. Allí se hizo un llamado para la constitución de un espacio parlamentario suramericano (J. Altmann y T. Beirute, *Comunidad Sudamericana de Naciones*, 125 y 134).

En Isla de Margarita, los días 16 y 17 de abril de 2007 se reúnen los presidentes de Suramérica y el aspecto más relevante de ese evento es la modificación del acuerdo. En vez de “Comunidad” paso a ser la Unión de Naciones Suramericanas, propuesta formulada en lo fundamental por Venezuela. Allí se crea una institucionalidad con una Secretaría General permanente con sede en la ciudad de Quito, Ecuador, y un documento constitutivo, la periodicidad de las reuniones, organismos subregionales, Banco del Sur, entre otros.¹¹¹

En consideración a lo anterior, el 23 de mayo de 2008 se suscribió en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas donde los Estados parte le dan a la UNASUR el estatus de organización dotada de personalidad jurídica internacional como su artículo 1 lo indica. Basados en el objetivo de construir de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos.

Dentro de las prioridades de este organismo regional se encuentran el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros temas de gran importancia que trabajan en pro de eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela

¹¹⁰ Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, “Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria”, Centro Latino Americano de Ecología Social, CLAES, 2005, en <http://www.integracionsur.com/sudamerica/CumbreSudamericanaBrasilia2005.pdf>.

¹¹¹ Declaración de Margarita, “Construyendo la Integración Energética del Sur”, Isla de Margarita, 2007, en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_margarita.pdf.

como Estados miembros.¹¹²

Para que la institución entrara en completa vigencia y cobrara vida jurídica, era necesario que, al menos, nueve de los doce Países Miembros suscribieran dicho convenio por medio de sus órganos legislativos, lo que sucedió hasta el 30 de noviembre de 2010 cuando ya se había recibido la novena ratificación. Los primeros países en suscribir el tratado fueron: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Venezuela y Uruguay. Sin embargo, a la fecha todos los Países Miembros de UNASUR ya ratificaron el Tratado Constitutivo, los últimos fueron Paraguay, Brasil y Colombia

Su estructura orgánica y funcional está conformada por: Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que es el órgano máximo de UNASUR; la Presidencia Pro-Tempore; El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; El Consejo de Delegados y Delegadas; La Secretaría General; sus fuentes jurídicas; su Parlamento y adopción de políticas y Creación de Instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada; entre otras acciones y objetivos de UNASUR.

¹¹² Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, “Artículo 2”, Brasilia, 2008, en http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm.

CAPÍTULO IV

EL PACTO ANDINO,

HOY COMUNIDAD ANDINA

Cuando se habla de lo andino, “se habla de muchas características entre las cuales se encuentran las connotaciones geográficas, culturales, étnicas, y políticas de la región. El tema geográfico es algo que al mismo tiempo unifica y divide el espacio andino. Por ejemplo, hablando de la cordillera de los Andes, esta define y articula toda la región andina. No hay ningún país andino que no esté influido por los Andes”.¹¹³ En lo andino se destacan elementos humanos o étnicos. En toda la subregión hay indígenas, mestizos y afrodescendientes. También grandes contingentes de migrantes. Lo andino es diverso, es una realidad polisémica. No se puede hablar de un solo rasgo aislado de la subregión, sin mencionar otros que le caracterizan.

Lo que se llamó “Pacto Andino” tuvo antecedentes que se descubren desde muy remotos tiempos históricos. La adaptación de la agricultura formo las culturas andinas. El Tawantinsuyo incorporó algunos factores que se basaron en un orden social, económico y jurídico acorde a la realidad del momento. Fue una sociedad enmarcada dentro de la “reciprocidad y la redistribución y control vertical de pisos ecológicos”.¹¹⁴

Se puede decir que los primeros intentos de integración andina datan de tiempos ancestrales. Como ya se mencionó, el primero fue la configuración del imperio inca; el segundo fue la época del Virreinato en el espacio peruano, cuyo eje fue la explotación minera de Potosí. Los colonizadores españoles organizaron su imperio alrededor de la explotación minera. Se puede afirmar que la colonia, además de ser una época de dominación, también fue de integración. Durante el siglo XVIII se descompuso el espacio peruano pues cayo la explotación potosina y el Virreinato peruano, dando lugar

¹¹³ Enrique Ayala Mora, “La identidad andina”, conferencia dictada en el Curso Corto de Derecho Comunitario, Bogotá D.C., Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, IDL/Secretaría General del Parlamento Andino, 28.03.2011.

¹¹⁴ John Murra, *La organización económica del Estado Inca*, México, Siglo XXI/Instituto de Estudios Peruanos, 1978, p. 131.

a la creación del Virreinato de Santa Fe.

Con la independencia se dio un proceso en que el ámbito fue todo el espacio andino, e inclusive sudamericano. Luego de los pronunciamientos de carácter local, se dio un proceso político de integración territorial y social que lideró Simón Bolívar. Las guerras independentistas integraron a soldados de todo el subcontinente y confluyeron desde Venezuela y Nueva Granada en el norte, desde el Río de la Plata en el sur, hasta el centro virreinal de Perú, donde se libraron las últimas luchas.

En este orden de ideas, al comienzo de la segunda mitad del siglo XVIII, las provincias que más tarde serán el asiento y el eje de la independencia política en el norte del continente meridional, viven períodos de crisis que anuncian la violencia que caracterizará el desarrollo de la revolución contra España. Los procesos de emancipación vividos en Venezuela y en la Nueva Granada se distinguen por el desarrollo de incontenibles sangrías, capaces de liquidar las formas de vida aclimatadas en el período colonial y de anunciar un futuro periplo de carencias sin cuento, cuyo fin último era la independencia de los pueblos.¹¹⁵

Por su parte, los historiadores que han estudiado la independencia de las provincias del Virreinato del Río de la Plata, señalan que a los motivos que impulsaron los movimientos autonomistas de las demás colonias españolas de América, como la ideología de la Ilustración, el resentimiento por la discriminación en contra de los criollos para ocupar cargos públicos y la inconformidad ante las restricciones para un comercio libre, se sumó el rechazo de dos invasiones, la de junio de 1806 y junio de 1807, hecho que dio a los habitantes del Río de la Plata, y en especial, de la ciudad de Buenos Aires, una idea de su propia capacidad y suficiencia para iniciar un movimiento en busca de independencia de la monarquía española, debilitada por la ocupación napoleónica de la península. Corresponde también mencionar las repercusiones que tuvieron en Buenos Aires los movimientos revolucionarios producidos en mayo y julio de 1809 en las ciudades de Chuquisaca y la Paz, de las intendencias del Alto Perú.¹¹⁶

La fundación de Colombia que integraba a Venezuela, Nueva Granada y Quito, el esfuerzo por mantener la unidad del Perú, la convocatoria a una reunión continental

¹¹⁵ Elías Pino Iturrieta, “La independencia desde el norte”, en Germán Carrera Damas, edit., *Historia de América Andina*, vol. 4, *Crisis del régimen colonial e independencia*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Libresa, 2003, p. 199.

¹¹⁶ Alberto Crespo, “La independencia desde el sur”, en Germán Carrera Damas, edit., *ibid.*, p. 241.

en Panamá, fueron los hitos mayores del esfuerzo de Bolívar por la integración.

Durante el siglo XIX no hubo intento de integración andina, es decir, se caracterizó por la desintegración. Hacia 1880-1890, con el surgimiento del panamericanismo impulsado por Estados Unidos que buscaba fortalecer su posición geoestratégica, se habló de unidad continental, pero la integración estaba muy lejos.

Como ya se ha visto, el impulso a la integración, como se vio, vino de los años sesenta, influidos por las ideas cepalinas. Durante 1966 se convocó a la reunión donde cinco países (Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Chile) se llamaron “andinos”. En 1969 firmaron el Tratado del Pacto Andino, considerado uno de los proyectos más ambiciosos de integración.

La concepción regional y el proceso de integración sufrieron importantes cambios desde los sesenta. En una primera fase, este proceso se caracterizó por mantener un modelo proteccionista y que promovía la mayor industrialización de los Estados miembros. La segunda etapa vigente hasta hoy, se concentra en la apertura comercial a ultranza, aspecto que ha mantenido a la actual CAN estancada en las primeras fases de integración, con un área de libre comercio ya establecida, una unión aduanera, el arancel externo común en la cual aún no se ha conseguido una convergencia arancelaria total y un mercado común lento, con ausencia de compromiso político por parte de los Estados para armonizar finalmente las políticas monetarias y fiscales; que han llegado inclusive a romper los objetivos del acuerdo, como en el caso de las negociaciones bilaterales con la Unión Europea, toda vez que se debía negociar en bloque.

1. ACUERDO DE CARTAGENA

Al finalizar la década de los años sesenta el Acuerdo de Cartagena se visualizaba como “la decantación de las experiencias de la integración Latinoamericana y, podríamos agregar las experiencias de las agrupaciones del resto del mundo en desarrollo, así como las reflexiones teóricas sobre esta clase de integración, que tiene diferencias, y muy importantes, con la integración entre países industrializados o desarrollados” (G. Salgado, *El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica*, 3).

El Pacto Andino tuvo como una de sus principales características el desarrollo de una compleja institucionalidad, que fue creándose y desarrollándose a lo largo de varias décadas. En este acápite se estudiarán algunas de esas instituciones.

El 7 de febrero de 1968 en la ciudad de Bogotá se suscribió el Convenio Constitutivo de la **Corporación Andina de Fomento**, así como su Protocolo Adicional, declarando que para lograr los fines señalados deberán subsanarse las dificultades que surjan debido a los distintos niveles de desarrollo, a las diferentes condiciones económicas generales y particularmente de mercados, con el objeto de lograr el crecimiento armónico y equilibrado de la subregión.¹¹⁷

En 1969 se suscribió el Acuerdo de Cartagena y como consecuencia de ello; nace el Grupo Andino. Como ya se indicó, al inicio, el propósito fue fomentar una integración cerrada.¹¹⁸ A través de la implementación de programas sectoriales de industrialización sustentados en el modelo de desarrollo reinante en la época, el de sustitución de importaciones, dio sus primeros pasos.

Luego de varios cambios y ajustes iniciales, en la estructura institucional andina, los principales órganos terminaron siendo: la Comisión (se fortaleció su función legislativa); la Junta (se le otorgó la potestad de hacer propuestas a los Estados sin presentarlas ante la Comisión); el Tribunal de Justicia (se incorporó como órgano principal y se replanteó la responsabilidad del control de la legalidad, de interpretación y solución de conflictos, asumidos antes por la Comisión y la Junta), y el Parlamento Andino como órgano principal deliberativo y de control político. Como órganos auxiliares estaban el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral y los Consejos que estableciera la Comisión.¹¹⁹

El surgimiento de nuevos retos mundiales y la necesidad de profundizar la integración, demandó la introducción de distintas reformas al Acuerdo de Cartagena, reformas no solo a su constitución primaria, sino también la generación de importantes

¹¹⁷ Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, en <http://www.caf.com/attach/19/default/ConvenioConstitutivoEspanol-MAR2012.pdf>.

¹¹⁸ Este tipo de integración fue planteada por el economista Raúl Prebisch desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, a finales de los años cuarenta y se enmarcó en el surgimiento de la corriente de pensamiento denominada estructuralismo latinoamericano o escuela estructuralista del desarrollo. *Vid infra*, capítulo I, No. 2.

¹¹⁹ Acuerdo de Cartagena, Bogotá D.C., 1969, en <http://www.fmmeduccion.com.ar/Recursos/Documentos/Internacionales/acuerdocartagena.htm>.

cambios a nivel institucional. Fue así como se fueron creando dentro del proceso algunos órganos y varias instituciones.

El 30 de enero de 1970, los gobiernos de la región andina inspirados en el deseo de aprovechar los beneficios de las múltiples afinidades espirituales, culturales e históricas de los países de la región, fieles al patrimonio cultural americano y con el propósito de lograr una efectiva integración entre sus pueblos a través de los ministros de educación, crearon el convenio “**Andrés Bello**” de integración educativa, científica y cultural de los países de la región andina.¹²⁰ Posteriormente el 27 de noviembre de 1990 se suscribe el tratado de la organización del convenio “Andrés Bello”, que años después abandonaría la Comunidad Andina y por fin terminó por ser cerrado.

El 28 de diciembre de 1971 se crea el convenio “**Hipólito Unanue**” sobre cooperación en salud en los países del área andina, considerando que el mejoramiento de las condiciones de la salud es fundamental para el desarrollo económico y social en América Latina.¹²¹ El 6 de julio de 1973 se suscribe el protocolo adicional al convenio “**Hipólito Unanue**”.

El 26 de octubre de 1973 en la ciudad de Caracas se suscribe el convenio “**Simón Rodríguez**” de integración social, suscrito por los Ministros de Trabajo del área andina y conscientes de la necesidad de fortalecer la voluntad de desarrollo de los pueblos andinos mediante la activa participación de los trabajadores y los empleadores en el proceso de integración subregional, en la misma fecha se suscribe el protocolo de dicho convenio.¹²² Desafortunadamente, este convenio nunca llegó a funcionar.

A fin de fortalecer la estructura institucional del acuerdo y diversificar la participación en las actividades de la integración subregional los primeros días de noviembre de 1973 se crea la **Confederación de Abogados** de los países andinos, la cual fue reconocida mediante Decisión 239 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.¹²³

¹²⁰ Convenio Andrés Bello, “Quiénes somos”, en <http://www.convenioandresbello.org/index.html>.

¹²¹ Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue, “Presentación”, en <http://www.orasconhu.org/quienes-somos/presentaci%C3%B3n>.

¹²² Convenio Simón Rodríguez, en http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_21.html.

¹²³ Comisión del Acuerdo de Cartagena, “Decisión 239: Reconocimiento de la Confederación de Abogados de los Países Andinos como Órgano Subsidiario del Acuerdo”, Lima, 1988, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d239.htm>.

En junio de 1974 en Lima, los representantes de las empresas nacionales de comunicaciones de los países andinos suscriben el Acta de Constitución y Estatutos de la **Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones** del acuerdo subregional andino, ante la imperiosa necesidad de intercambio de experiencias e información, así como del incremento de los vínculos existentes entre las entidades estatales encargadas de prestar los servicios públicos de telecomunicaciones de los países de la subregión andina.¹²⁴

En Lima, el 10 de junio de 1988 los representantes plenipotenciarios de los países andinos suscribieron el convenio para el establecimiento del **Fondo Latinoamericano de Reservas** (antes denominado Fondo Andino de Reservas), convencidos de la necesidad de contar con una institución financiera propia del área latinoamericana que a través de la cooperación mutua permita afrontar los problemas derivados de los desequilibrios del sector externo de las economías de los Países Miembros, y al mismo tiempo facilite el proceso de integración subregional, la administración conjunta de un fondo constituido con parte de las reservas monetarias internacionales de los países miembros pueden contribuir a la armonización de sus políticas monetarias, cambiarias, financieras y de pagos.¹²⁵

El **Tribunal de Justicia** del Acuerdo de Cartagena fue creado el 28 de mayo de 1979, como órgano que garantice el cumplimiento estricto de los compromisos derivados directa e indirectamente del acuerdo de Cartagena, con el fin de que la integración alcance los efectos que de ella esperan los pueblos de los Países Miembros. El Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, fue suscrito en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, a los 28 días del mes de mayo de 1996.¹²⁶

El Tratado Constitutivo del **Parlamento Andino** fue firmado en la Paz, Bolivia, el 25 de octubre de 1979. El organismo fue creado para fortalecer la participación de los pueblos, la cual es necesaria para asegurar la consolidación y proyección futura del proceso global de integración de los países de la subregión andina, así como un medio

¹²⁴ Galo Pico Mantilla, *Tratados y convenios de la integración*, p. 229.

¹²⁵ Fondo Latinoamericano de Reservas, “Convenio Constitutivo”, 2011, en https://www.flar.net/documentos/4361_convenioConstitutivo-13.pdf.

¹²⁶ Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 1996, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/moditrib.htm>.

de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia.¹²⁷

En la ciudad de Lima, el 12 de noviembre de 1979 se resuelve por medio de los plenipotenciarios de los Países Miembros suscribir el **Instrumento Constitutivo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino**,¹²⁸ con el propósito de crear una instancia política orientadora que armonice los diversos aspectos sean políticos, económicos, sociales y culturales, a fin de sistematizar las acciones comunitarias para necesaria coordinación que debe existir entre los distintos instrumentos internacionales del sistema de integración andina.

Con el fin de fomentar la cooperación para la prevención del uso indebido y la represión del tráfico ilícito de drogas, mediante la armonización de políticas y ejecución de programas concretos, de conformidad con sus respectivos ordenamientos constitucionales y legales, el 30 de abril de 1986 se suscribió el convenio **“Rodrigo Lara Bonilla”** sobre cooperación para la prevención del uso indebido y la represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Este acuerdo fue suscrito con el antecedente de los compromisos que habían contraído como partes en los instrumentos multilaterales vigentes sobre la materia, y a la Recomendación número 93 del Parlamento Andino, en mayo de 1984 a la Declaración de Quito contra el narcotráfico del 10 de agosto de 1984 y a la Declaración de Nueva York en contra del tráfico y uso ilícito de drogas del 1 de octubre de 1984.¹²⁹

En 1985 durante su Quinto Período de Sesiones el Parlamento Andino, creó la Universidad Andina Simón Bolívar.¹³⁰ Mediante la Decisión 204 del Parlamento Andino, el 16 de marzo de 1987 se dictó el **Estatuto de la Universidad Andina “Simón Bolívar”**. Sin embargo, en el marco de las Sesiones reglamentarias del mes de agosto correspondientes al XVIII Período Ordinario de Sesiones del Parlamento Andino, realizado en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia, el 18 de agosto de 2001,

¹²⁷ Parlamento Andino, “Tratado Constitutivo versión 1979”, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/creapar2.htm>.

¹²⁸ Comunidad Andina, “Política y Relaciones Externas”, en <http://www.comunidadandina.org/exterior/hitos.htm>.

¹²⁹ Convenio “Rodrigo Lara Bonilla” entre los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, sobre cooperación para la prevención del uso indebido y la represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, Lima, 1986, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/.../SGdi489.doc.

¹³⁰ Universidad Andina Simón Bolívar, *Prospecto*, Sucre, Imprenta UASB, 1996, p. 13.

dichos Estatutos fueron modificados. En este contexto, la reforma a los Estatutos establece que “la Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica autónoma que se dedica a la investigación, la enseñanza universitaria y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión y desarrollo de conocimientos científicos y tecnológicos, el desarrollo de la cultura y el fomento al espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la Comunidad Andina, con la finalidad de coadyuvar a la realización y el fortalecimiento de los principios fundamentales que presiden la integración y el desarrollo de la Subregión.”¹³¹

Desde su fundación, por mandato de su Estatuto, la universidad ha tenido su **Sede Central** en Sucre. En 1992 se fundó la Subsede Quito de la Universidad, que luego se llamaría **Sede Ecuador**. En 1996, los presidentes andinos, en la cumbre de Trujillo, incorporaron a la Universidad como miembro pleno del Sistema Andino de Integración.

El 18 de noviembre de 1988 se suscribe el Acuerdo Constitutivo de la **Organización Andina de Telecomunicaciones por Satélite O.A.T.S.** de conformidad a lo establecido en el artículo 86 del Acuerdo de Cartagena y con el objeto de emprender una acción conjunta para lograr un mejor aprovechamiento del espacio físico, fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración de la subregión y en especial en el campo de las comunicaciones.¹³²

El **Consejo Consultivo Laboral Andino** fue creado el 16 de noviembre de 1989 con el objeto de asegurar una real participación de los trabajadores en el proceso de integración subregional. Actualmente se rige por la Decisión 441 de 1998 y 464 de 1999 y se conforma por cuatro delegados del más alto nivel, elegidos directamente por las organizaciones representativas del sector laboral de cada uno de los Países Miembros, cuya función es la de emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, a solicitud de estos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional

¹³¹ Universidad Andina Simón Bolívar, “Estatuto”, Sucre, 2001, en <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/File/pdfs/INFORMACIONBASICA/estatuto.pdf>, p. 3.

¹³² Acuerdo Constitutivo de la Organización Andina de Telecomunicaciones por Satélite (OATS), en <http://www.dian.gov.co/dian/dai.nsf/pages/M050?opendocument>.

andina que sean de su interés.¹³³

El **Consejo Consultivo Empresarial Andino** fue creado por la Decisión 442 de 1998 y 464 de 1999, y también está integrado por cuatro delegados elegidos entre los directivos del más alto nivel de las organizaciones empresariales representativas de cada uno de los Países Miembros. De igual forma, tiene la función principal de emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la CAN, a solicitud de estos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional que sean de su interés.¹³⁴

En septiembre de 2007, la participación indígena en el proceso andino de integración fue fortalecida con la aprobación de la Decisión 674 por los Cancilleres de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, con el fin de establecer el **Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas** de la Comunidad Andina, en reemplazo de la Mesa Indígena Andina constituida en el 2002. El Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina está integrado por un delegado indígena y su suplente de cada uno de los Países Miembros, cuyo objetivo es promover la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados con la integración subregional, en sus ámbitos económico, social, cultural y político.¹³⁵

Por su parte, la **Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina** se creó mediante la Decisión 758 del 22 de agosto de 2011, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores como una instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración, para promover la activa participación de las organizaciones representativas del Pueblo Afrodescendiente en los asuntos vinculados con la integración subregional, en sus ámbitos político, social, económico, cultural, ambiental y territorial.¹³⁶

¹³³ Decisión 441: Consejo Consultivo Laboral Andino, Cartagena, 1998, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d441.HTM>.

¹³⁴ Decisión 442: Consejo Consultivo Empresarial Andino, Cartagena, 1998, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D442.htm>.

¹³⁵ Decisión 674: Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina, Nueva York, 2007, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D674.htm>.

¹³⁶ Decisión 758: Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina, Lima, 2011, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/Decisiones/dec758.doc.

2. DESARROLLO INSTITUCIONAL

Las décadas del setenta y ochenta la Integración Andina no registró mayores avances, debido a una serie de factores: el retiro de Chile en 1976, el inicio de la “década perdida” de Latinoamérica y la falta de voluntad política de los gobiernos a continuar el proceso, generando un incumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Cartagena. Se dio un estancamiento del programa de liberación, abandono de los programas de industrialización, aplicación de restricciones comerciales entre ellos, flexibilización del AEMC, entre otros. Cabe mencionar que en los años que fueron desde 1978 a 1983 se inicia una etapa en la cual la crisis de la deuda externa y los problemas políticos hicieron que la velocidad inicial del proceso fuera disminuyendo. Sin embargo la Comisión del Acuerdo de Cartagena mantuvo la producción regulatoria.

En sus más de cuatro décadas de vigencia del proceso Andino de Integración, es posible distinguir un período que se destaca por su particular dinamismo, por sus logros y realizaciones.

En este contexto se aprobó el **Protocolo de Arequipa en abril de 1978**¹³⁷ el cual amplió los plazos previstos en el Acuerdo de Cartagena que fueron generando un proceso casi individualizado de los Países Miembros para la aprobación de un Arancel Externo Común, hasta que en 1989 se concluyó con la adopción del Arancel Externo Común por parte de Bolivia y Ecuador.

Frente a una situación de decaimiento y de pérdida de impulso de la integración andina, con el **Protocolo de Quito en mayo de 1987**, la Comisión del Acuerdo de Cartagena negoció un paquete de 10 decisiones dentro del cual estaba la propuesta de modificación del Acuerdo. Esas decisiones tendían a la flexibilización, complementación y ampliación de los mecanismos de integración; dentro de los objetivos cabe destacar el de promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros mediante la cooperación económica y social; disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto internacional, la armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones, así como la identificación de programas industriales

¹³⁷ Protocolo de Arequipa, adicional al Acuerdo de Cartagena, Arequipa, 1978, en http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Derecho_Integracion/documentos/028-029-Documentacion_01.pdf.

y de otras modalidades de integración industrial.¹³⁸

El 25 de mayo de 1988 entró en vigencia el Protocolo de Quito. En julio del mismo año, en la ciudad de Lima, se aprobó la codificación del Acuerdo de Cartagena en los términos que figura en el Anexo de la Decisión 236, la misma que sustituye a la Decisión 147 del 7 de septiembre de 1979. En el artículo 1 de la Decisión 236, se establece que el “Acuerdo tiene por objetivo promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la cooperación económica social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras al fortalecimiento gradual de un mercado común latinoamericano”.¹³⁹

En el orden institucional, con las nuevas bases jurídicas, se establecieron como órganos principales del Acuerdo de Cartagena: **La Comisión, La Junta, El Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino.**

En 1989, en las islas Galápagos, los presidentes andinos manifestaron su deseo de fortalecer la integración andina en un marco de solidaridad y creciente confianza mutua, mediante acciones dinámicas que las fomenten, reafirmaron su compromiso por afianzar la paz y la cooperación en la subregión, observando en sus relaciones los principios de la proscripción del uso o de la amenaza del uso de la fuerza, la solución pacífica de las controversias, el respeto a la soberanía nacional y el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los instrumentos jurídicos internacionales; de igual manera convinieron en coordinar sus políticas nacionales de lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; así como en la coordinación de políticas en la lucha contra el terrorismo y le encargaron al Consejo Andino el cumplimiento y evaluación de estas y otras declaraciones que se dieron en la reunión de Galápagos, muy en especial la elaboración de un Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo en temas de diagnóstico, comercio, integración física, industria, sector agropecuario, servicios, científico y tecnológico, integración fronteriza, turismo, relaciones externas conjunta, donde se destaca la articulación del Grupo Andino con

¹³⁸ XIV Reunión del Consejo Presidencial Andino, “Antecedentes: Suscripción del Protocolo de Quito”, en <http://www.comunidadandina.org/Rionegro/ante.htm>.

¹³⁹ Decisión 236: Codificación del Acuerdo de Cartagena, en <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/Dec236s.asp>.

América Latina y el Caribe.¹⁴⁰

De la Declaración Presidencial mencionada, se debe destacar que cuando el impulso inicial decayó, en 1989, los presidentes andinos pusieron en marcha sus reuniones periódicas, otorgándole una mayor dimensión política al proceso. Desde allí se estableció el **Consejo Presidencial Andino**, que se reuniría periódicamente. El 22 y 23 de mayo de 1990 en Machu Picchu, los presidentes de Bolivia, Jaime Paz Zamora, del Ecuador Rodrigo Borja Cevallos, del Perú Alan García Pérez, de Venezuela Carlos Andrés Pérez y por Colombia en representación de la presidencia Julio Londoño Paredes, se suscribe el instrumento de creación del **Consejo Presidencial Andino** y del sistema de coordinación de las instituciones de integración andina.

En esta primer reunión del Consejo Presidencial Andino se dio como muestra de la voluntad política de los jefes de Estado, de “fortalecer el proceso de integración y convencidos de la utilidad que para ese propósito han tenido las reuniones de Jefes de Estado en la evaluación y orientación de políticas de acciones, así como de la participación activa de los Ministros de Relaciones Exteriores en apoyo a dicha labor”.¹⁴¹ En esa oportunidad, los Jefes de Estado y de Gobierno reiteraron el “compromiso de paz, seguridad y cooperación expresado en la Declaración de Galápagos y lo que es importante, acogieron la Declaración de la Directiva del Parlamento Andino relativa al procedimiento previsto en el Tratado Constitutivo para la adopción de un Protocolo Adicional que incluya criterios de representación nacional, a fin de constituir el Parlamento con representantes elegidos por sufragio universal y directo. Comprometen su apoyo político para llevar adelante la elección directa y encomiendan a las Cancillerías la integración de una Comisión de Trabajo que prepare el mencionado Protocolo Adicional con la participación de los organismos electorales de los Países Miembros y del Parlamento Andino”.¹⁴² De igual manera, se tocaron temas relacionados con la parte social, relaciones externas, investigación científica y

¹⁴⁰ Documentos de la Reunión de Galápagos, “Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación”, Galápagos, 1989, en <http://www.comunidadandina.org/public/Presidentes.pdf>.

¹⁴¹ Acta de Machu Picchu, “Instrumento de Creación del Consejo Presidencial Andino y del Sistema de Coordinación de las Instituciones de Integración Andina”, Machu Picchu, 1990, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_01.doc, p. 7.

¹⁴² Acta de Machu Picchu, “Directrices Presidenciales”, Machu Picchu, 1990, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_01.doc, p. 2.

tecnológica, comunicaciones al igual que seguridad, desarrollo y cooperación fronteriza.

El 7 de agosto de 1990 con motivo de la posesión del presidente César Gaviria Trujillo, los presidentes emitieron la **Declaración Andina** sobre la “Iniciativa para las Américas” anunciada por el presidente de los Estados Unidos. El 29 y 30 de noviembre del mismo año en la ciudad de La Paz, Bolivia los presidentes acuerdan profundizar la integración andina en el área de comercio, en la armonización de políticas económicas de integración física y fronteriza, transporte, comunicaciones y obras públicas y en lo que se refiere al Parlamento Andino acogen la solicitud de este organismo para que el proyecto de Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del parlamento, se presente en la próxima reunión, del Consejo Presidencial Andino de conformidad con la Directriz número 5 del Acta de Machu Picchu.¹⁴³

En 1991 el 17 y 18 de mayo en la ciudad de Caracas se reúne el Consejo Presidencial Andino y resuelve profundizar la integración andina en el área de comercio, en políticas macroeconómicas, en relaciones externas, etc. En lo que hace relación al Parlamento Andino se encomienda al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que estudie la revisión del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino con el propósito de fortalecer su participación en la integración subregional y hacerla congruente con el proceso previsto para el establecimiento de un Mercado Común Andino. Las modificaciones deben culminar con la elección directa de los miembros del Parlamento Andino, de acuerdo al calendario electoral de cada país, en forma tal que su funcionamiento comience a partir de 1996 año en que entrara en plena vigencia del Mercado Común Andino.¹⁴⁴

¹⁴³ Acta de La Paz, “IV Reunión del Consejo Presidencial Andino”, La Paz, 1990, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/IVacta_s.asp.

¹⁴⁴ Acta de Caracas, “V Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Caracas, 1991, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Vacta_s.asp.

En Cartagena de Indias del 3 al 5 de diciembre de 1991, el Consejo Presidencial Andino, a través de la denominada **Acta de Barahona** determina que la zona de libre comercio entrara a regir desde enero de 1992 y da unos porcentajes para el arancel externo común, instruye a sus Ministros en el área económica, la armonización de políticas macroeconómicas y en aspectos institucionales insiste a los Ministros de Relaciones Exteriores las reformas que estimen necesarias al proyecto de Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, tomando en cuenta las sugerencias presentadas por esta institución; así como temas de seguridad social, medio ambiente, ciencia y tecnología y lucha contra el narcotráfico.¹⁴⁵

Vale recordar la reunión del Consejo Presidencial Andino llevada a cabo el 5 de septiembre de 1995, donde los presidentes, dentro de las Directrices Presidenciales, se refirieron a un tema que venía siendo olvidado, el desarrollo social; así como también emitieron la Declaración sobre la Lucha Contra las Drogas Ilícitas y los Delitos Conexos. Estos pronunciamientos tenían por objeto avanzar hacia la integración latinoamericana y hemisférica, donde debe preservarse el principio de equidad y justicia social mediante la armonización de políticas macroeconómicas conducentes al desarrollo sostenible, así como definir políticas sociales orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de la subregión y la modernización del Estado y de los organismos comunitarios. En la reestructuración programática contemplan temas como la zona de libre comercio y la unión aduanera. En el campo económico se recomienda a los ministros del área económica presentar informes sobre los avances de armonización gradual sobre las políticas macroeconómicas subregionales. En el aspecto del mercado común, la decisión es impulsar la unión aduanera como acción conducente a la conformación del mercado común. En la reforma institucional, con el fin del que el Pacto Andino respondiera a las nuevas circunstancias de apertura y dinamismo en las relaciones con otros esquemas y procesos, se decide instituir el Sistema Andino de Integración. De este modo, en el primer trimestre de 1996 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores aprobaría el proyecto de reforma elaborado, a fin de que entrara en vigencia, en la medida de lo posible, el 1 de enero 1997.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Acta de Barahona, “VI Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Cartagena de Indias, 1991, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/VIacta_s.asp.

¹⁴⁶ Acta de Quito, “VII Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Quito, 1995, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/VIIacta_s.asp.

El 9 y el 10 de marzo de 1996, el Consejo Presidencial Andino realiza su octava reunión en la ciudad de Trujillo. El aspecto más relevante es el conocimiento y aprobación del Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). El nuevo documento, en su primera parte, determina los objetivos y mecanismos del Acuerdo en el que consta además del desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros que conduce a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración, propende a disminuir la vulnerabilidad externa y a mejorar la posición de dichos países; y lo que es más importante procura un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.¹⁴⁷

En este importante documento internacional se crea la **Comunidad Andina**, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En virtud del tratado se armonizan los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, dándoles su finalidad y atribuciones en el marco del **Sistema Andino de Integración**. En la parte temática se enuncian los temas de democracia y derechos humanos, lucha contra la corrupción, narcotráfico, preferencias comerciales andinas, terrorismo, desarrollo sostenible, área de libre comercio de las Américas, Unión Europea, otros bloques, Tratado de Cooperación Amazónica, integración física, salud, cooperación cultural, ciencia y tecnología, régimen especial para Bolivia y Ecuador, entre otros, y lo que es muy importante y cabe resaltar es la cooperación económica y social, tema que siempre ha estado en mora y que últimamente se ha actualizado a través de la agenda social que lo comentare más adelante.¹⁴⁸

3. FUNCIONES DE LOS ÓRGANOS E INSTITUCIONES DEL SAI

Como ya se estableció, la estructura orgánica y funcional del Pacto Andino, a partir de su creación establecida en el Acuerdo de Cartagena contemplaba una estructura institucional compuesta por un órgano principal de naturaleza comunitaria,

¹⁴⁷ Acta de Trujillo, “VIII Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Trujillo, 1996, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/VIIIacta_s.asp.

¹⁴⁸ *Ibid.*

denominado Junta del Acuerdo de Cartagena.¹⁴⁹ Existían, además, tres órganos de carácter intergubernamental, la Comisión,¹⁵⁰ el Comité Consultivo¹⁵¹ y el Comité Asesor Económico y Social-CAES.¹⁵² Como se ha visto, desde 1969 a 1989 se fueron creando una serie de instituciones complementarias mediante tratados y acuerdos internacionales, las cuales conforman años más tarde el Sistema Andino de Integración.

Uno de los grandes logros que se le atribuye a la Comunidad Andina es el entramado de su institucionalidad. Es uno de los procesos de integración con tejido institucional y organizacional más amplio y desarrollado en comparación con otros procesos del continente. El SAI está conformado por instancias que, con diversos grados de desarrollo y originalidad, conforman su estructura institucional. No cabe duda de que la institucionalidad del Sistema Andino de Integración ha sido uno de los avances más relevantes en los 40 años de la integración andina.

Con base de lo aprobado en Trujillo, la nueva codificación del Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino, Acuerdo de Cartagena de 1996, en su artículo 6 estipula que el Sistema Andino de Integración está conformado por los siguientes órganos e instituciones: el Consejo Presidencial Andino; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; la Comisión de la Comunidad Andina; la Secretaría 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; el Fondo Latinoamericano de Reservas; el Convenio Simón Rodríguez, los convenios sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo; la

¹⁴⁹ La Junta o el Secretariado Permanente del Acuerdo, era el órgano técnico comunitario del Acuerdo. Estaba conformado por tres miembros colegiados de los países andinos. La Junta velaba por el cumplimiento de las normas, tenía la labor ante la Comisión de proponer mecanismos para acelerar el logro de los objetivos del Acuerdo. Tenía la potestad de emitir Resoluciones de carácter obligatorio.

¹⁵⁰ Órgano máximo de decisión política, conformado por los ministros y viceministros de integración y desarrollo. Su función principal era la de legislar mediante Decisiones. El papel fundamental de la Comisión era el de formular y adoptar medidas para el logro de los objetivos del Acuerdo.

¹⁵¹ El Comité Consultivo estaba integrado por los representantes de los Países Miembros y tenía la función de participar en asesoramiento y promoción de la Junta, y analizar las proposiciones de la misma antes de presentarla ante la Comisión.

¹⁵² El CAES estaba conformado por los empresarios y los trabajadores y tenía la función de hacer partícipes a estos sectores del proceso de integración.

Universidad Andina Simón Bolívar; los consejos consultivos que establezca la Comisión y, los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina.¹⁵³

3.1. Consejo Presidencial Andino

El **Consejo Presidencial Andino** es el máximo órgano del Acuerdo de Cartagena, está conformado por los Jefes de Estado de los Países Miembros. Tiene el objetivo de definir la política integral de proceso y orientarla políticamente. Los miembros del Consejo se encuentran anualmente en reuniones ordinarias de preferencia en el país que ejerce la presidencia del mismo o extraordinariamente cuando se considere necesario. En sus reuniones, los presidentes establecen lineamientos de trabajo y prioridades y, en general, señalan el rumbo de la integración en sus diferentes vertientes. Se pronuncian a través de Directrices que se enmarcan en las Actas o Declaraciones de los encuentros presidenciales. Cabe resaltar, que estas Directrices no constituyen reglas jurídicas andinas,¹⁵⁴ “por el contrario poseen un carácter programático de dirección y evaluación política del proceso, por lo cual para dar aplicabilidad a las mismas, son transformadas en Decisiones en el marco de la Comisión y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, (órganos designados para legislar)”.¹⁵⁵

¹⁵³ Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), “Artículo 6”, Trujillo, 1996, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/trujillo.htm>.

¹⁵⁴ El ordenamiento jurídico andino está compuesto por: Derecho Primario (Acuerdo de Cartagena, sus protocolos e instrumentos adicionales, el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y sus protocolos modificatorios) y Derecho Secundario o Derivado (Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión, las Resoluciones de la Secretaría General de la CAN; y los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí). El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena tiene el carácter de imperativo, y como tal de aplicación obligatoria, por los órganos del Acuerdo, por los países comprometidos por este régimen, por los(as) funcionarios(as) que ejercen funciones atribuidas de acuerdo a dicho ordenamiento y aún para los particulares. STC. TCJA 16-6-99, caso 30-IP-98.

¹⁵⁵ Roberto Salazar, “Bases jurídicas institucionales y doctrinales para la proyección internacional de la Comunidad Andina”, p. 178, citado por Ángel Casas, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, p. 191.

El Consejo Presidencial tiene un presidente, quien ejerce la máxima representación política de la Comunidad y permanece un año calendario en su función. El Presidente del Consejo es el encargado de convocar y presidir las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo; ejerce la representación del Consejo y de la Comunidad Andina; supervisa el cumplimiento por parte de los otros órganos e instituciones del SAI de las Directrices emanadas del Consejo; y lleva a cabo las gestiones que le sean solicitadas por el Consejo (Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 14).

En síntesis, las funciones del Consejo de Presidencial Andino giran en torno a la definición de la política de integración subregional andina. También deben 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. Otra de sus obligaciones es evaluar el desarrollo y los resultados del proceso de la integración subregional andina, como también considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes, iniciativas y recomendaciones presentados por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; y, por último examinar todas las cuestiones y asuntos relativos al desarrollo del proceso de la integración subregional andina y su proyección externa (Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 12).

3.2. Consejo Andino de Ministros y la Comisión

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano de dirección política, está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros. Es el encargado de asegurar la consecución de los objetivos del proceso de la integración subregional y de formular y ejecutar la política exterior de los países participantes.

Adicionalmente, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores tiene entre sus funciones formular la política exterior de los Países Miembros en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. Igualmente, el Consejo formula, ejecuta y evalúa, en coordinación con la Comisión, la política general del proceso de la integración subregional andina. De la misma forma, debe dar

cumplimiento a las Directrices que le imparte el Consejo Presidencial Andino y velar por la ejecución de aquellas que estén dirigidas a los otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. Este Consejo debe suscribir convenios y acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación (Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 16).

Entre otras de las funciones está la de coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en los ámbitos de su competencia. También debe 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. Igualmente recomienda o adopta medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos del Acuerdo de Cartagena, en el ámbito de su competencia. Así mismo, vela por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo y del Tratado de Montevideo de 1980. Otra de las obligaciones es aprobar y modificar su propio reglamento así como el Reglamento de la Secretaría General y sus modificaciones, a propuesta de la Comisión; por último, el Consejo debe conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común, en el ámbito de su competencia (Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 16).

De conformidad a su Reglamento General, capítulo II, artículo 6, literal f, g, y h; y artículo 7, literal g, h, i, referente a sus funciones y atribuciones, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores está facultado y autorizado a considerar las propuestas de Decisión que la Secretaría General o los países miembros sometan a su consideración.¹⁵⁶ En este mismo orden de ideas, también debe considerar las sugerencias del Parlamento Andino relativas a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema Andino de Integración, así como a normas sobre temas de interés comunitario en aquellos temas que correspondan a competencias compartidas entre el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina. Finalmente, puede solicitar o recibir la opinión de los Consejos Consultivos, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina, que fueran de interés para sus respectivos sectores en aquellos temas que correspondan a competencias

¹⁵⁶ De conformidad al Reglamento General del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en su artículo 16, inciso segundo, se define que la Secretaría General o los Países Miembros deberán presentar dichas propuestas con por lo menos quince días de antelación a la fecha de reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Únicamente en casos excepcionales debidamente justificados y conforme al ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, podrá prescindirse de la antelación requerida, siempre que el proponente y los demás Países Miembros estuvieren de acuerdo.

compartidas entre el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores está presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores del país que está a cargo de la presidencia del Consejo Presidencial Andino. Se reúne dos veces por año y extraordinariamente cuando sea determinado. Según el artículo 19 del Reglamento Interno en lo referente al quórum y votación, la no asistencia a las reuniones del Consejo se considera abstención. El Consejo y sus reuniones ampliadas podrán sesionar con la presencia de por lo menos cuatro Países Miembros. (Teniendo en cuenta que actualmente son cuatro los Países Miembros desde la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de la República de Venezuela).

Se puede reunir de forma ampliada con la Comisión, donde prepara las reuniones de los Presidentes Andinos, elige y, cuando corresponda, remueve al Secretario General, evalúa la gestión de la Secretaría General, considera las iniciativas y propuestas que los Países Miembros o la Secretaría General someten a su consideración. El Consejo en esta reunión ampliada podrá sesionar con la presencia de por lo menos un Ministro de Relaciones Exteriores y tres representantes ante la Comisión y, en todo caso, con la presencia de por lo menos cuatro Países Miembros.

El Secretario General de la CAN, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 20 del mencionado Reglamento, participará con derecho a voz en las sesiones del Consejo y en sus reuniones ampliadas, salvo cuando el Consejo realice sesiones privadas, y su presencia será indispensable en aquellas sesiones del Consejo en que se adopten Decisiones. Los Consejos Consultivos tendrán derecho a voz cuando, por propia iniciativa o por invitación del Consejo, se discutan programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que fueren de interés para sus respectivos sectores.

El Consejo de Ministros, se pronuncia por medio de Declaraciones (no vinculantes) y Decisiones de carácter vinculante, que se rigen por lo establecido en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, por lo que son parte del ordenamiento jurídico andino. Ambas deberán ser adoptadas por consenso, es decir cuando concurra la voluntad de todos los miembros del Consejo o no exista manifestación expresa en contrario. Por estas razones se encuentra entre los órganos legislativos de la Comunidad Andina.

En lo concerniente a las Decisiones, según el artículo 30 del Reglamento las

Decisiones deberán contener la fórmula: “El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores”; la indicación de las disposiciones legales que le sirven de fundamento, precedidas de la palabra “Vistos”, deben seguir los fundamentos de hecho y de derecho en los cuales se basa, precedidos de la palabra “Considerando”, posteriormente debe incluirse la parte resolutive expresada en artículos correlativos a continuación de la palabra “Decide”; seguidamente la fecha de entrada en vigencia; y, por último, el lugar y fecha de adopción.¹⁵⁷

Finalmente el artículo 31 del cuerpo normativo antes indicado establece que la numeración de las Decisiones será consecutiva conforme a su fecha de adopción. En lo referente a su publicación, esta se realizará en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena y estará a cargo de la Secretaría General.

La Comisión es el órgano normativo del Sistema Andino de Integración. Está integrada por representantes plenipotenciarios de cada uno de los Países Miembros, uno de los cuales la presidirá, de conformidad al artículo segundo de su reglamento interno. Dicho plenipotenciario deberá estar debidamente designado por el País Miembro al cual represente y deberá contar con las facultades suficientes como para comprometer a dicho país en todos los temas que se debatan y sometan a votación en la Comisión (Art. 5 del Reglamento Interno).¹⁵⁸

Su función principal es formular, ejecutar y evaluar el proceso de integración andino en el ámbito de comercio e inversiones; adopta las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino; y coordina la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales en el ámbito de su competencia.

En lo referente a las atribuciones y funciones de la Comisión, el Reglamento Interno de la Comisión en su artículo 11 literal f) manifiesta, que entre sus atribuciones está la de aprobar, no aprobar o enmendar las propuestas que los Países Miembros, individual o colectivamente, o la Secretaría General, sometan a su consideración (Decisión 471: Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina, Art. 11, literal f).

¹⁵⁷ Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, “Artículo 30”, Quito, 1997, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/DBasicos/DBasico3.doc.

¹⁵⁸ Decisión 471: Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina, “Artículo 5”, Lima, 1999, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D471.htm>.

Estas propuestas por parte de los Países Miembros o la Secretaría General deberán presentarse con por lo menos quince días de antelación a la fecha de reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión, según corresponda. Únicamente en casos excepcionales debidamente justificados y conforme al ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, podrá prescindirse de la antelación requerida, siempre que el proponente y los demás Países Miembros estuvieren de acuerdo.¹⁵⁹

Adicionalmente, el artículo 25 señala que “se excluyen de la norma general las materias que se señalan a continuación, las que deberán ser aprobadas por mayoría absoluta y sin que haya voto negativo” (Decisión 471: Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina, Art. 25). Entre los temas que se excluyen se encuentran:

- a) Delegar en la Secretaría General aquellas atribuciones que estime conveniente;
- b) Aprobar las propuestas de modificación al Acuerdo de Cartagena;
- c) Aprobar, no aprobar o enmendar las Propuestas que los Países Miembros, individual o colectivamente, o la Secretaría General sometan a su consideración;
- d) Aprobar las normas que sean necesarias para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los Países Miembros;
- e) Aprobar las normas y definir los plazos para la armonización de los instrumentos de regulación del comercio exterior de los Países Miembros así como los programas de integración física.

Otras materias que se excluyen de la norma general son la aprobación de los programas conjuntos de desarrollo agropecuario y agroindustrial por productos o grupos de productos. En este orden de ideas también la ratificación y modificación de la lista de productos agropecuarios de que trata el artículo 104 del Acuerdo de Cartagena. Igualmente, la aprobación de las medidas de cooperación conjunta establecidas en el artículo 108 del Acuerdo de Cartagena; así como también, la reducción del número de materias incluidas en este artículo. También se excluye el establecer las condiciones de adhesión al Acuerdo de Cartagena; la aprobación del Arancel Externo Común de acuerdo a las modalidades previstas en el Capítulo VI del Acuerdo de Cartagena, establecer las condiciones de su aplicación y modificar los niveles arancelarios

¹⁵⁹ Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, “Artículo 16”, Quito, 1997, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/DBasicos/DBasico3.doc.

comunes; y, por último aprobar las medidas a las que se refiere el último párrafo del artículo 103 del Acuerdo de Cartagena (Decisión 471: Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina, Art. 25).

La Comisión podrá incorporar nuevas materias a este artículo con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros. Este órgano se expresa mediante Decisiones vinculantes, dicha capacidad legislativa es compartida con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Estas Decisiones de conformidad al Reglamento Interno en su Capítulo VII, artículo 33 señala que debe contener: la fórmula “La Comisión de la Comunidad Andina”; o bien la fórmula “la Comisión de la Comunidad Andina en reunión ampliada con los Ministros o Secretarios de Estado de...” (Decisión 471: Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina, Art. 33). Cuando sea el caso, la indicación de las disposiciones que sirven de fundamento a la Decisión, precedidas de la palabra “Vistos”; y los fundamentos de hecho y de derecho que la motivan precedidas de la palabra “Considerando”; posteriormente, la parte resolutive expresada en artículos correlativos a continuación de la palabra “Decide”; seguida de la fecha de entrada en vigencia; y, por último, el lugar y fecha de adopción (Decisión 471: Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina, Art. 33).

El presidente de la Comisión está facultado para convocar comisiones ampliadas con participación de Ministros de otros ámbitos, a solicitud de uno de los Países Miembros o de la Secretaría General, con el fin de tratar asuntos de carácter sectorial, considerar normas para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los países participantes, así como para conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común. De esta misma manera, según el artículo 35, la Comisión, mediante Decisión, podrá crear Consejos, conformados por autoridades sectoriales de rango ministerial o de Secretarios de Estado de los Países Miembros, los cuales contarán con el apoyo de la Secretaría General. En este mismo sentido y según el artículo 36, la Comisión, mediante Decisión, podrá crear Comités de carácter técnico, conformados por autoridades sectoriales de alto nivel de los Países Miembros o por funcionarios con capacidad para comprometerlos, los cuales serán coordinados por la Secretaría General.

Los Consejos tendrán carácter permanente y estarán encargados de emitir opinión no vinculante en el ámbito de los temas para los que fueron creados a la Comisión o a la Secretaría General si así se requiriese. Dicha opinión es independiente

de las propuestas que al efecto elaboren la Secretaría General o los Países Miembros para presentarlas a los órganos decisorios del Acuerdo. No obstante, estos podrán convocarlos, con el objeto de que colaboren en la labor de formulación de sus propuestas. Los Comités tendrán carácter permanente y estarán encargados de emitir opinión técnica no vinculante en el ámbito de los temas para los que fueron creados y de asesorar a la Comisión o a la Secretaría General para el mejor desempeño de sus actividades si así se les requiera.

Adicionalmente, en el grupo de órganos intergubernamentales, se reúne anualmente y extraordinariamente el Consejo Ampliado, conformado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión. Dicho Consejo constituye el cuerpo decisorio de la política en general de la Comunidad Andina.

3.3. Secretaría General de la CAN

La Secretaría General de la Comunidad Andina reemplazó a la antigua Junta del Acuerdo de Cartagena, con sede en Lima. Es el órgano técnico del proceso subregional andino, que a partir del 1 de agosto de 1997 asumió todas las funciones de la Junta, sin embargo abandonó la colegialidad de la misma por un cargo de fuerte relevancia política, por lo cual posee capacidad propositiva que le permite formular propuestas de Decisión al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del citado Consejo, para facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena.¹⁶⁰ Está dirigida por un Secretario General, elegido por consenso por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con la Comisión.¹⁶¹

¹⁶⁰ Respecto de la elaboración de propuestas el artículo cuarto del mismo reglamento señala lo siguiente: 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. Las reuniones que se convoquen con este carácter, serán dirigidas y coordinadas por el funcionario de la Secretaría General a quien se le atribuya dicha labor, en calidad de representante de esta. Las convocatorias a reuniones cursadas a entidades gubernamentales o del sector privado serán notificadas previamente a los organismos nacionales de integración.

¹⁶¹ Decisión 409: Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina, “Artículo 5”, Quito, 1997, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D409.htm>.

Son también funciones de la Secretaría General, administrar el proceso de la integración subregional; resolver asuntos sometidos a su consideración; velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios; mantener vínculos permanentes con los Países Miembros y de trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación y editar la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena (Decisión 409: Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Art. 3).

De esta misma forma, las facultades más importantes de la Secretaría General señaladas en el artículo 11 del Reglamento Interno son: Velar por la aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y determinar, de oficio o a petición de parte, los casos en los que exista incumplimiento de dicho ordenamiento; expedir las resoluciones, propuestas, laudos arbitrales y demás actos de la Secretaría General; determinar, de oficio o a petición de parte, si una medida adoptada por cualquier país miembro constituye gravamen o restricción; y elaborar iniciativas y sugerencias sobre reglamentos y normas. Así mismo, proponer la modificación de normas existentes que regulen las competencias comunitarias y sobre todas las demás medidas que juzgue necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo; presentar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en Reunión Ampliada, iniciativas relativas al Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General; presentar a la Comisión el proyecto de presupuesto anual, basado en el programa anual de labores y debidamente sustentado, para su aprobación; y, dirimir controversias entre particulares, mediante arbitraje, en la forma prevista en el Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (Decisión 409: Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Art. 11).

Una de las grandes herramientas de la Secretaría General de la CAN, es el Reglamento de Procedimientos Administrativos, el cual rige los procedimientos para la expedición de Resoluciones y el ejercicio de los demás actos jurídicos análogos de la Secretaría General de la Comunidad Andina, así como los procedimientos para la revisión de dichos actos por parte de la propia Secretaría General.

De acuerdo a lo anterior, el Reglamento se aplica a los procedimientos administrativos que se sigan ante la Secretaría General y que se refieran a controversias entre dos o más países miembros, entre particulares de estos, entre particulares y Países Miembros, o entre particulares o Países Miembros y la Secretaría General, por

aplicación de normas que formen parte del ordenamiento jurídico comunitario. Este Reglamento también se hace efecto en lo referente a procedimientos administrativos que la Secretaría General siga de oficio, conforme a sus funciones propias, como también a los procedimientos que se sigan ante la Secretaría General en las investigaciones que tengan por objeto determinar la posible existencia de gravámenes o restricciones aplicados por Países Miembros al comercio intrasubregional de mercancías.

Igualmente, el Reglamento se hace efectivo cuando los procedimientos que se sigan ante la Secretaría General en las investigaciones que tengan por objeto determinar la posible existencia de incumplimientos de obligaciones emanadas de normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, así como también cuando los procedimientos que se sigan ante la Secretaría General en las investigaciones que tengan por objeto determinar la posible existencia de prácticas que puedan distorsionar la competencia en la Subregión, tales como *dumping*, subsidios o prácticas restrictivas de la libre competencia. Por último, la aplicación del Reglamento también se hace a los procedimientos que se sigan ante la Secretaría General, con el fin de autorizar, modificar o suspender medidas de salvaguardia aplicadas por Países Miembros; y, a los demás procedimientos que tengan como resultado la expedición de Resoluciones de la Secretaría General.¹⁶²

Quedan excluidos de la aplicación del mencionado Reglamento, los procedimientos administrativos que se sigan ante la Secretaría General que conduzcan a la elaboración de propuestas de Decisión o a la organización interna de la Secretaría General (Decisión 425: Reglamento..., Art. 1, literal g).

Las normas sobre procedimientos administrativos contenidas en el Acuerdo de Cartagena, en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, y en Decisiones sobre temas especiales, se aplicarán con preferencia a las contenidas en el presente Reglamento (Decisión 425: Reglamento..., Art. 1, literal g).

En el caso de los procedimientos de arbitraje que se desarrollen ante la Secretaría General en la forma prevista en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, se aplicarán las normas especiales contenidas en el Reglamento de Procedimientos de Arbitraje que aprobará la Comisión, a propuesta del

¹⁶² Decisión 425: Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina, “Artículo 1”, Montevideo, 1997, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D425.htm>.

Secretario General.

Este mismo Reglamento en su artículo tercero señala que el Secretario General no podrá dejar de resolver los asuntos que dentro de su ámbito de competencia sean sometidos a su consideración, en el mismo sentido el artículo cuarto manifiesta que la Secretaría General no podrá dejar de resolver, por deficiencia de las normas, un asunto que corresponda a sus competencias y le sea sometido. En este caso, deberá acudir a las fuentes supletorias del Derecho de la integración y del Derecho administrativo, en cuanto estas últimas resulten aplicables.

La Secretaría General expresa su voluntad a través de Resoluciones y tiene funciones prejudiciales frente a acciones de incumplimiento por parte de los Países Miembros en la Comunidad Andina. Las Resoluciones serán dictadas por el Secretario General y tramitadas de acuerdo al procedimiento aplicable. El artículo séptimo de su Reglamento interno señala que las Resoluciones de la Secretaría General serán dictadas por escrito y deberán contener la fórmula “La Secretaría General de la Comunidad Andina”; la indicación de las disposiciones legales que le sirven de fundamento, precedidas de la palabra “Vistos”; los fundamentos de hecho y de derecho en los cuales se basa, así como cuando corresponda, las razones que hubieren sido alegadas, la identificación del destinatario, precedidos de la palabra “Considerando”. Seguido de la parte resolutive a continuación de la palabra “Resuelve”, expresada en artículos consecutivos; posteriormente la fecha de adopción, la firma del Secretario General; y, finalmente el sello de la Secretaría General.

Adicionalmente, el artículo octavo indica que las Resoluciones de la Secretaría General deberán ajustarse a lo establecido en el Acuerdo de Cartagena, en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, y en las Decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las competencias que el Acuerdo de Cartagena y el Tratado de Creación del Tribunal confieren a la Secretaría General y sin menoscabo de la facultad del Secretario General de acudir al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, conforme a lo previsto en su Tratado de Creación (Decisión 425: Reglamento..., Art. 8).

El artículo noveno señala que los actos de la Secretaría General que generen efectos particulares no podrán vulnerar lo establecido en las resoluciones de carácter normativo. A los efectos del Reglamento, se entenderá por resoluciones de carácter normativo aquellas que no tengan destinatario específico o sean aplicables para la

Comunidad Andina en su conjunto (Decisión 425: Reglamento..., Art. 9).

Según el artículo décimo cuando una norma del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina disponga la aplicación de alguna medida o providencia por parte de la Secretaría General, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporción con los supuestos de hecho y con los fines de la norma y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia (Decisión 425: Reglamento..., Art. 10).

En el capítulo segundo, correspondiente a los vicios de los actos, el artículo decimoprimerero manifiesta que: corresponderá al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina declarar, conforme al ordenamiento jurídico andino, la nulidad de los actos y resoluciones de la Secretaría General, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título IV de dicho Reglamento.

En el capítulo tercero correspondiente a la publicación y notificación de los actos, el artículo décimo quinto señala que: las Resoluciones de la Secretaría General entrarán en vigencia y producirán sus efectos a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, salvo que la propia Resolución señale una fecha distinta.

Por otra parte, con respecto a sus funciones perjudiciales, el Título V del capítulo primero, artículo 46 del Reglamento Interno de la Secretaría, correspondiente a “los procedimientos para la calificación de gravámenes y restricciones”, establece que cuando los Países Miembros o particulares interesados consideren que una medida aplicada unilateralmente por un País Miembro constituye un gravamen o restricción al comercio intrasubregional, podrán dirigirse a la Secretaría General a fin de solicitar su pronunciamiento.

Los procedimientos por incumplimiento de normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, están regulados en el Reglamento mediante los artículos 56 y 57 respectivamente, los cuales manifiestan que a efectos de lo previsto en el artículo 24 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, el País Miembro que considere que otro País Miembro ha incurrido en un incumplimiento de obligaciones emanadas de normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, podrá dirigirse a la Secretaría General a fin de solicitar su dictamen. Los particulares interesados también podrán dirigirse a la Secretaría General a fin de denunciar el posible incumplimiento de obligaciones emanadas de normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina por parte de un país

miembro, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia.

Con respecto a la participación de los Directores Generales y expertos especiales en los procedimientos administrativos el artículo 68 manifiesta que a efectos de lo dispuesto en el artículo 36 del Acuerdo de Cartagena, el Secretario General a solicitud de cualquiera de las partes en la controversia designará a un Director General distinto a aquel a quien compete la sustanciación del procedimiento para que participe junto a este último, en calidad de experto especial, en los siguientes procedimientos:

- a) Las investigaciones tendientes a determinar la posible existencia de gravámenes o restricciones aplicados por Países miembros al comercio intrasubregional; y,
- b) Las investigaciones tendientes a determinar la posible existencia de incumplimientos de obligaciones emanadas de normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

3.4. Tribunal de Justicia de la CAN

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina con sede permanente en Quito, Ecuador, es el órgano jurisdiccional de la Comunidad. Está integrado por cuatro magistrados representantes de cada uno de los países miembros. Como consecuencia de la reforma institucional general, el Tratado de Creación de Tribunal de Justicia fue sometido a una reestructuración mediante el Protocolo Modificadorio firmado en Cochabamba, ciudad boliviana el 28 de mayo de 1996, fecha desde la cual paso a denominarse Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y no Tribunal Andino de Justicia.

El Tribunal como órgano Jurisdiccional Supranacional Comunitario, con competencias y facultades atributivas de declarar y garantizar el respeto del Derecho Comunitario en su interpretación y aplicación uniforme, controla la legalidad de las normas comunitarias, mediante la acción de nulidad; interpreta las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, para asegurar la aplicación uniforme de estas en el territorio de los Países Miembros y dirime las controversias.

Mediante el Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, aprobado en mayo de 1996 y que entró en vigencia en agosto de 1999, se asigna a este órgano del SAI nuevas competencias, entre ellas el

recurso por Omisión o Inactividad, la Función Arbitral y la de Jurisdicción Laboral. Su nuevo Estatuto (Decisión 500 de 2001), que actualiza y precisa los procedimientos que se desarrollan ante ese Tribunal, fue aprobado el 22 de junio de 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Los procedimientos previstos en el Estatuto del Tribunal tienen por objeto asegurar: la efectividad de los derechos sustantivos de las personas sujetas a su jurisdicción; la salvaguarda del espíritu de la integración; el respeto de la igualdad jurídica de las partes; y, la garantía del debido proceso (Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Decisión 500, Art. 35).

El Tribunal conducirá los procesos de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de su Creación y en su Estatuto. A tal efecto, deberá adoptar todas las medidas necesarias para encauzar el proceso y agilizar el juicio, pudiendo rechazar de plano aquellas peticiones que tiendan a dilatar o desviar la causa.

Entre las labores del Tribunal está la de declarar la nulidad de las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión de la Comunidad Andina, de las Resoluciones de la Secretaría General y de los convenios de complementación industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí, en el marco del proceso de integración subregional andino, dictados o acordados con violación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, incluso por desviación de poder. Las impugnaciones que correspondan las pueden hacer cualquier País Miembro, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General o las personas naturales o jurídicas cuando se vean afectados sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos.

Otra de las obligaciones es conocer las acciones de incumplimiento formuladas por la Secretaría General, los Países Miembros o las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos (siempre que no hayan acudido de manera simultánea ante los Tribunales Nacionales competentes por la misma causa). Es notable que para el período 1995/2005 el porcentaje de solución de reclamos por posibles incumplimientos es superior al 90% como salvaguarda del espíritu de la integración; el respeto de la igualdad jurídica de las partes, y la garantía del debido proceso.

El Tribunal conducirá los procesos de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de su creación y su estatuto. A tal efecto, deberá adoptar todas las medidas necesarias para encauzar el proceso y agilizar el juicio, pudiendo rechazar de plano aquellas peticiones

que tienden a dilatar o desviar la causa.

El Tribunal interpreta a través de la denominada “Interpretación Prejudicial” las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, con el fin de asegurar su aplicación uniforme en la Subregión por los jueces subregionales. También conocer los recursos por omisión o inactividad, cuando el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina o la Secretaría General se abstuvieran de cumplir una actividad a la que estuvieran obligados, con el fin de hacer cumplir las mismas. Igualmente puede dirimir mediante arbitraje las controversias que se susciten por la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos, suscritos entre órganos e instituciones del SAI o entre estos y terceros, cuando las partes así lo acuerden. Finalmente, está al tanto de las controversias laborales que se susciten en los órganos e instituciones del SAI.

3.5. Parlamento Andino

El Parlamento Andino con sede en Bogotá, Colombia, es el órgano deliberante y de control del Sistema Andino de Integración. Su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina, posee personalidad jurídica internacional y capacidad de ejercicio de la misma. El Parlamento Andino es un solo cuerpo orgánico y estructural, constituido por los Representantes de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, elegidos por sufragio universal y directo. Hasta el momento Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela (hasta su retiro de la Comunidad Andina) eligen sus parlamentarios andinos por vía electoral. En Bolivia aún son designados por sus legislaturas nacionales.

Sus funciones son participar en la generación normativa del proceso, mediante sugerencias, a los órganos del sistema, de proyectos de normas de interés común. Así mismo, se encarga de promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros y las relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países andinos y de terceros países. Los instrumentos de pronunciamiento del Parlamento Andino son, “*recomendaciones, decisiones, propuestas, declaraciones, actos de coordinación y control, y distinciones*”.¹⁶³

¹⁶³ Parlamento Andino, “Reglamento General. Artículo 93”, Bogotá D.C., 2006, en http://www.parlamentoandino.org/images/pdf/reglamento_general.pdf.

Es importante señalar que si bien ninguno de los instrumentos de pronunciamiento del Parlamento Andino tienen carácter vinculante para los Países Miembros, y no hacen parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, el Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en lo referente a las funciones y atribuciones, establece en su artículo 6 literal g) que corresponde al Consejo considerar las sugerencias del Parlamento Andino relativas a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema Andino de Integración, así como a normas sobre temas de interés comunitario.¹⁶⁴ Más adelante se explicará detalladamente los objetivos y atribuciones del Parlamento Andino. En todo caso, cabe notar que si bien las decisiones del Parlamento no son vinculantes para los países, si lo son para los órganos e instituciones del SAI, en el campo de sus competencias.

3.6. Instituciones

La Corporación Andina de Fomento, CAF (ahora conocida como el Banco de Desarrollo de América Latina), con sede en Caracas, Venezuela, es considerada el brazo financiero de la Comunidad Andina. Ofrece apoyo al desarrollo sostenible de los Países Miembros y de la integración andina. Sin embargo, la CAF es una institución internacional debido a que sus socios no son solo las naciones andinas. “Está conformada por los países accionistas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago, España, Portugal, República Dominicana y Uruguay”.¹⁶⁵

El Fondo Latinoamericano de Reservas, FLAR, antiguo Fondo Andino de Reservas, adoptó su actual nombre en 1988 y permitió la entrada de los demás países de Latinoamérica, con sede en Bogotá, Colombia, está conformado por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela. El FLAR tiene como objetivos, acudir en apoyo de las balanzas de pagos de los Países Miembros otorgando créditos o garantizando préstamos de terceros, contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias, financieras de los Países Miembros, facilitándoles el cumplimiento de los

¹⁶⁴ Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, “Artículo 6, literal g)”, Quito, 1997, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/DBasicos/DBasico3.doc, p. 2.

¹⁶⁵ Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, “Países Accionistas”, en <http://caf.com/view/index.asp?pageMS=61406&ms=19>.

compromisos adquiridos, en el marco del Acuerdo de Cartagena y del Tratado de Montevideo de 1980 y mejorar las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por los Países Miembros.¹⁶⁶

Otras instituciones del SAI son los *convenios sociales* (Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue y el Convenio Simón Rodríguez), las *instituciones educativas* como la Universidad Andina Simón Bolívar; las *instituciones consultivas* (Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral) y los *consejos sectoriales y comités sectoriales*.

3.7. Convenios sociales

El *Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue* con sede en Lima, Perú, “es una institución de integración subregional, perteneciente al Sistema Andino de Integración, cuyo objetivo es coordinar y apoyar los esfuerzos que realizan los Países Miembros, individual o colectivamente, para el mejoramiento de la salud de sus pueblos”.¹⁶⁷

El *Convenio Simón Rodríguez* es definido como “el Foro de Debate, Participación y Coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina” por su Protocolo Modificadorio, suscrito el 24 de junio de 2001 por los Cancilleres de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, el cual entrará en vigencia cuando culmine su ratificación. Mientras dura este proceso, la Secretaría General de la CAN asumirá las funciones de Secretaría Técnica de este convenio.¹⁶⁸

Acción con la Sociedad Civil para la Integración Andina referenciado como SOCICAN, es un proyecto que realizó la Secretaría General de la CAN de manera conjunta con la Unión Europea. Este fue un espacio de diálogo en donde la sociedad civil fue el principal protagonista. El objetivo era impulsar iniciativas que promuevan la

¹⁶⁶ Fondo Latinoamericano de Reservas, FLAR, en http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_8.html.

¹⁶⁷ Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue, en <http://www.orasconhu.org/index.php?IDIOMA=SP&plantilla=contenido&ncategoria1=101&ncategoria2=101&ncontenido=2>.

¹⁶⁸ Estructura del Sistema Andino de Integración, “Secretaría General de la Comunidad Andina”, en http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_21.html.

buena práctica ciudadana y el desarrollo de programas y políticas públicas, para lograr construir una integración integral.

3.8. Institución educativa

La *Universidad Andina Simón Bolívar*, con Sede Central en Sucre, una sede local en La Paz, una Sede Nacional en Quito y oficinas en Bogotá y Lima, es la institución educativa dedicada a la investigación, la formación universitaria y la enseñanza. Entre otras acciones, elabora y ejecuta programas de enseñanza, entrenamiento teórico-práctico y de actualización de conocimientos, preferentemente para profesionales con título universitario y experiencia calificada; prepara y realiza investigaciones y estudios científicos de alto nivel y proporciona servicios de consultoría y cooperación técnica.¹⁶⁹

3.9. Instituciones consultivas

El *Consejo Consultivo Empresarial Andino*, es una institución consultiva del Sistema Andino de Integración que está integrada por cuatro delegados elegidos entre los directivos del más alto nivel de las organizaciones empresariales representativas de cada uno de los Países Miembros. El Consejo Consultivo emite opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la CAN, a solicitud de estos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional que sean de su interés.

Actualmente, se rige por las Decisiones 442 de 1998 y 464 de 1999, aprobadas por la Comisión de la Comunidad Andina, en cumplimiento de la Directriz del Consejo Presidencial Andino que dispone la búsqueda de una mayor participación del sector empresarial en la construcción del proceso de integración tendiente a conformar el mercado común.¹⁷⁰

El *Consejo Consultivo Laboral Andino*, es una institución consultiva del Sistema

¹⁶⁹ Sistema Andino de Integración, “Universidad Andina Simón Bolívar”, en http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_9.html.

¹⁷⁰ Sistema Andino de Integración, “Consejo Consultivo Empresarial Andino”, en http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_18.html.

Andino de Integración, que está conformada por delegados del más alto nivel, elegidos directamente por las organizaciones representativas del sector laboral de cada uno de los Países Miembros. Este Consejo Consultivo emite opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la CAN, a solicitud de estos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional que son de interés para el sector laboral.

El Consejo Consultivo Laboral se rige por las Decisiones 441 de 1998 y 464 de 1999, aprobadas por la Comisión de la Comunidad Andina en cumplimiento de la Directriz del Consejo Presidencial Andino que dispone la búsqueda de una mayor participación de este sector en la construcción del proceso de integración tendiente a conformar un mercado común.¹⁷¹

Por último, los *Consejos Sectoriales* están conformados por los Consejos de Ministros de cada País Miembro en algún sector específico (Transporte, Agricultura, Ciencia y Tecnología, etc.) y los *Comités Sectoriales* se constituyen como su nombre lo indica en áreas particulares (automotor, agropecuario, arancelario, normas técnicas, sanidad agropecuaria, regulación de energía, entre otros).

A pesar de estas reformas estructurales durante estos 40 años, la Comunidad Andina no ha logrado consolidarse como un proceso de integración fuerte en la arena internacional. Sin embargo, en los últimos años, más específicamente desde la reforma de Trujillo en 1996, se ha establecido en la institucionalidad andina la preeminencia del funcionamiento intergubernamental.

En resumen, los objetivos definidos desde 1996 en Trujillo y que aún están vigentes para la Comunidad Andina, son los de 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; 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; y procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

¹⁷¹ Sistema Andino de Integración, “Consejo Consultivo Laboral Andino”, en http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_19.html.

Esta gran reforma al proceso se mantiene vigente hasta la actualidad. Sin embargo, el proceso ha tenido un avance demasiado lento considerando el progreso de las etapas de integración económica. Para el efecto, aún existen imperfecciones en la zona de libre comercio, poca efectividad en la unión aduanera y pocos avances en el establecimiento del mercado común.

Quizá algunas de las razones de la fragilidad del proceso, se pueden encontrar en la escasa voluntad política, en la reducción de los compromisos andinos a simples Acuerdos diplomáticos, en la concentración de poder en los órganos intergubernamentales del Sistema Andino de Integración (Consejo Presidencial Andino, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión) y en la correspondiente reducción de funciones y autonomía de los órganos de carácter supranacional o comunitario (Parlamento Andino y Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina), muestra de ello, es que el Parlamento Andino, a pesar de ser el órgano fundamental que genera el involucramiento de la sociedad civil, tiene una función básicamente declarativa y deliberativa sin ningún poder decisorio.

4. REUNIONES DEL CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO

Retomando el orden cronológico de las reuniones del máximo órgano del sistema andino, nos referimos al Consejo Presidencial cuya novena reunión se realizó en Sucre, Bolivia, el 22 y 23 de abril de 1997. Frente al impase antes mencionado con la República del Perú, los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela manifestaron su inquebrantable compromiso de continuar avanzando en el proceso andino de integración que, sin lugar a dudas, ha traído innegables beneficios a nuestras naciones; de igual manera ratifican su compromiso con el regionalismo abierto que privilegia la integración en Latinoamérica, contexto en el cual consideran prioritarias las negociaciones que se llevan a cabo con el MERCOSUR; reafirman su voluntad de profundizar el proceso andino de integración mediante la vigencia de la nueva institucionalidad andina, definida en el protocolo de Trujillo y deploran la decisión anunciada por el gobierno de la República de Perú de retirar a su país del Acuerdo de Cartagena, destacan los múltiples acuerdos realizados durante los últimos 5 años para facilitar la permanencia de Perú en la zona de libre comercio del proceso andino de integración; ratifican su voluntad de profundizar las actividades conducentes a un

mercado común; en el aspecto institucional deciden crear un grupo de alto nivel integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Comercio con suficiente capacidad de negociación para acordar con el Perú los términos de su retiro o permanencia en el Acuerdo de Cartagena y de sus relaciones con los países de la comunidad Andina.¹⁷²

Por otra parte, el Consejo Presidencial Andino designó al primer Secretario General de la Comunidad Andina, cargo que recae en la persona del embajador Sebastián Alegrett. Se decide que, en caso del retiro de Perú del Acuerdo de Cartagena, la sede de la CAN se establezca en la ciudad de Santafé de Bogotá. En lo que relaciona al Parlamento Andino los presidentes destacan la suscripción por los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina tanto del Protocolo Modificatorio al Tratado Constitutivo, así como del Protocolo Adicional, sobre elecciones directas y universales de sus representantes e instruyen adoptar las medidas necesarias para su pronta entrada en vigencia.

En política exterior expresan su firme voluntad de continuar la profundización de las relaciones con la Unión Europea basado en el marco de cooperación y dialogo especializado en materia de lucha contra las drogas y el sistema generalizado de preferencias arancelarias SIGPA. En lo que hace relación al ALCA se recomienda al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión tomar acciones necesarias para asegurar una posición concreta en el seno de los grupos de trabajo y de las reuniones ministeriales; por otro lado en lo que hace relación a Asia Pacífico destacan la significación del diálogo sostenido por el presidente de Bolivia en su condición de Presidente del Consejo Presidencial Andino con el Presidente de la República Popular de China; en lo que se relaciona con Panamá se recomienda al Consejo de Ministros inicie las conversaciones para el relacionamiento de Panamá con la Comunidad (Acta de Sucre, *IX Reunión del Consejo Presidencial Andino*).

En abril de 1998 se reúne el décimo Consejo Presidencial Andino en la ciudad de Guayaquil, Ecuador. El Consejo Presidencial examinó la evolución del proceso de integración andino desde las anteriores reuniones cumbres y acordó un conjunto de directrices para orientar la marcha del proceso. Al manifestar su complacencia por la puesta en vigencia del Protocolo de Trujillo que estableció el Sistema Andino de

¹⁷² Acta de Sucre, “IX Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Sucre, 1997, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/IXacta_s.asp.

Integración, resaltó el grado de flexibilidad y compromiso de los Países Miembros para llegar a un acuerdo sobre la zona andina de libre comercio que dio un nuevo impulso y vitalidad a la marcha del proceso de integración. En lo que hace relación al Parlamento Andino resaltó su papel como vínculo fundamental para propiciar el campo político de la integración de los pueblos andinos; en cuanto al mercado común se profundizó la integración física y el desarrollo fronterizo, la agenda social y participación ciudadana, entre otros puntos.

El 27 de mayo de 1999 en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia se realizó el décimo primero Consejo Presidencial, donde los presidentes se comprometen a establecer un Mercado Común a más tardar en el año 2005; ponen en marcha la Política Exterior Común; encomiendan a los distintos ministerios acciones en el campo del trabajo, educación y cultura, ciencia y tecnología, salud y medio ambiente; establecen los mecanismos y principales proyectos de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo; apoyan el criterio de convergencia en las políticas macroeconómicas para que los países andinos reduzcan la inflación a una tasa de un dígito y emiten una declaración conjunta con el Presidente de Paraguay para impulsar las negociaciones comerciales entre la Comunidad Andina y el Mercosur, al propio tiempo que destacan la importancia de intensificar el diálogo y la concertación política entre ambos bloques.¹⁷³

Los días 9 y 10 de junio del año 2000 en Lima, Perú se reúnen de nuevo los Jefes de Estado y acuerdan un Programa de Acción 2000-2001 para el establecimiento del Mercado Común, así como las acciones para el mediano y largo plazo. Instruyen a los Cancilleres identificar acciones sobre la lucha contra las drogas y la corrupción, fortalecer la seguridad y el fomento de la confianza e impulsar la vigencia de los derechos humanos y la profundización de la democracia. Se comprometen a perfeccionar la estrategia comunitaria de negociación frente al ALCA y completan, con la firma de Perú, la suscripción de la “Cláusula Democrática” por la cual se establece una serie de disposiciones en caso de producirse una ruptura del orden democrático en cualquiera de los Países Miembros.¹⁷⁴

¹⁷³ Acta de Cartagena, “XI Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Cartagena de Indias, 1999, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/XIacta_s.asp.

¹⁷⁴ Acta de Lima, “XII Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Lima, 2000, en <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/act10-6-00.htm>.

La siguiente reunión se llevó a cabo el 23 y 24 de junio de 2001 en la ciudad de Valencia, Venezuela, donde los mandatarios dieron un conjunto de directrices para fortalecer la cooperación política en el ámbito de la integración, encomendaron la elaboración de un Plan Integrado de Desarrollo Social para enfrentar los graves problemas de pobreza, exclusión y desigualdad social en la subregión, se comprometieron a acelerar los trabajos para dar cumplimiento a la creación del Mercado Común Andino en el 2005 e intensificar la aplicación de la Política Exterior Común, también se aprobaron importantes decisiones para facilitar la circulación de personas, promover la creación de Centros Binacionales de Atención en Frontera y Zonas de Integración Fronteriza y se acordó el “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos” que comprende aspectos sobre prevención, interdicción, reducción de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, así como el control del desvío de precursores químicos, del lavado de activos y de tráfico de armas, municiones y explosivos. El Plan precisa los principios y objetivos, establece los mecanismos para llevarlos a cabo y presenta un Programa de Acción de carácter bienal.¹⁷⁵

En Machu Picchu, Perú, los días 28 y 29 de julio de 2001, los Presidentes Andinos reunidos con motivo de la toma de posesión del presidente del Perú, Dr. Alejandro Toledo, aprobaron la **Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza**, en la que expresan su apoyo a todos los esfuerzos encaminados a la promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas y disponen la creación de una mesa de trabajo sobre dichos derechos en el marco institucional de la Comunidad Andina. Así mismo, reiteran su decisión de emprender acciones para reducir pobreza en un 50 por ciento hasta el año 2015, entre otros temas; después de esta declaración se realizó una reunión extraordinaria del Consejo Presidencial Andino.¹⁷⁶

El 30 de enero de 2002 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, los presidentes de

¹⁷⁵ Acta de Carabobo, “XIII Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Valencia, 2001, enintranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_13.doc.

¹⁷⁶ Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza, Lima-Machu Picchu, 2001, en http://www.ops.org.bo/multimedia/cd/2010/sri-2010-4/files/docs/2_docs_regionales/5_1_2001%20Declaracion%20MachuPicchu.pdf.

Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, reafirmaron el compromiso de establecer un Mercado Común y en tal sentido dieron directrices encaminadas a consolidar la zona de libre comercio, perfeccionar la unión aduanera, avanzar en la armonización de políticas macroeconómicas y en aplicación de la Política Exterior Común, así como en las tareas de la agenda social. Entre las medidas específicas que dispusieron para perfeccionar la unión aduanera, figura la aplicación por parte de los cinco países andinos de un arancel externo común a más tardar el 31 de diciembre de 2003 y la adopción de acuerdos para dar transparencia al mercado ampliado subregional.¹⁷⁷

El 28 de junio de 2003 en Quirama, Colombia, los Presidentes Andinos respaldaron la propuesta de darle una nueva orientación al proceso de integración alrededor de una agenda multidimensional. Coincidieron en la prioridad de la agenda social y en la importancia de avanzar en metas y convergencias específicas en materia de cohesión social como condición de una mayor gobernabilidad democrática. Decidieron continuar reforzando la dimensión política de la integración y avanzar en el diseño y la ejecución de programas comunitarios en nuevos frentes estratégicos tales como el medio ambiente y las alianzas energéticas regionales y ratificaron las metas del Mercado Común.¹⁷⁸

El 12 de julio de 2004 en San Francisco de Quito, Ecuador, los Presidentes Andinos acordaron que la normativa comunitaria deberá prevalecer en las relaciones recíprocas entre los Países Miembros frente a los compromisos con terceros y marcaron un hito en la integración política al aprobar los **Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común**, así como la creación de la **Zona de Paz Andina**. Así mismo, los Presidentes decidieron recuperar la dimensión del desarrollo para la agenda de la integración andina, a través de un nuevo Diseño Estratégico dirigido a impulsar la competitividad con inclusión social, con especial énfasis en el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas, el desarrollo rural y la competitividad agrícola.

Se realizó una reunión extraordinaria del Consejo Presidencial el 7 de diciembre de 2004 en la ciudad de Cusco, Perú, donde a partir de una reflexión sobre modelos y

¹⁷⁷ Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Santa Cruz de la Sierra, 2002, en <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/santacruz.htm>.

¹⁷⁸ XIV Consejo Presidencial Andino, “Declaración de Quirama”, Recinto Quirama, Colombia, 2003, en <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Quirama.htm>.

opciones de desarrollo iniciada en la Cumbre de Quito, los presidentes confirmaron la nueva visión de desarrollo, con perspectiva de competitividad e inclusión social, que revaloriza el tema del empleo como un elemento central del proceso de desarrollo y busca impulsar un crecimiento con equidad social con miras a contribuir en el fortalecimiento de la cohesión y la gobernabilidad democrática. Así mismo, los Presidentes Andinos decidieron impulsar en la III Cumbre de Presidentes de América del Sur, conjuntamente con sus homólogos de la región, la construcción de la **Comunidad Sudamericana de Naciones**, en la perspectiva de concretar el ideal bolivariano de la unidad de América Latina y el Caribe.

El 18 de julio de 2005 en la ciudad de Lima, Perú durante la décimo sexta reunión del Consejo Presidencial Andino, los mandatarios andinos acordaron profundizar la integración comercial mediante el establecimiento de una nueva política arancelaria común que incorpore un AEC con criterios de flexibilidad y de convergencia entre sus Países Miembros. Acordaron también realizar los trabajos necesarios para concretar una alianza energética andina como mecanismo de cooperación para impulsar la interconexión eléctrica y gasífera, la provisión mutua de recursos energéticos y la inversión conjunta en proyectos de exploración, explotación e industrialización de dichos recursos.

Otro acuerdo importante fue constituir un **Fondo Humanitario Social** dirigido a atender las más agudas necesidades de los sectores más pobres de los países, que se convirtiera en un instrumento financiero del Plan Integrado de Desarrollo Social de la CAN. Así como respaldar la iniciativa del Parlamento Andino para el establecimiento de un centro cultural, Comunidad Andina-MERCOSUR que contribuya a impulsar la identidad común Sudamericana. En ese sentido encomiendan a los Ministros y a la Secretaría General de la CAN y a los organismos componentes del SAI avanzar en un conjunto de propuestas concretas que puedan traducirse en decisiones que puedan ser aprobadas en el marco de una reunión extraordinaria del Consejo Presidencial Andino que se iba a celebrar en la República Bolivariana de Venezuela a finales de 2005. Esta reunión contó con la participación, por primera vez, de los países del MERCOSUR en calidad de Estados Asociados de la CAN.

Luego de la reunión de 2005 la Comunidad Andina ha sufrido un retroceso. Los Presidentes Andinos tomaron mayor interés en la constitución y fortalecimiento de la Comunidad Suramericana de Naciones, hoy Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). El Consejo Presidencial perdió periodicidad en sus reuniones. Los

mandatarios se juntaron únicamente en reuniones esporádicas de carácter extraordinario. Los otros órganos de carácter intergubernamental, tales como el Consejo de Ministros y la Comisión, realizaron reuniones puntuales en el marco de otras reuniones, ya sea de la Unión Suramericana o la Asociación Latinoamericana, etc. Allí tomaron decisiones relacionadas al trabajo de la Secretaría General y otras instituciones del SAI. Vale destacar que la han sido la Secretaría General de la CAN, el Tribunal y el propio Parlamento Andino, los que de una u otra forma han venido generando iniciativas de trabajo y fortalecimiento institucional.

CAPÍTULO V

NUEVA AGENDA ESTRATÉGICA ANDINA

1. ANTECEDENTES

En sus orígenes, el Proceso Andino de Integración se conceptualizó como un instrumento económico-comercial, dirigido a propender el desarrollo económico de los países de la subregión. Bajo este paradigma, la integración económica andina ha logrado la consolidación de un mercado ampliado, cuyo comercio de bienes con valor agregado ha crecido. Pero se pueden hacer otras consideraciones económicas.

Hace 20 años, los presidentes se comprometieron a “eliminar la pobreza” en la Comunidad Andina. Sin embargo, la riqueza se ha multiplicado 5 veces. Hoy existen 20 millones más de pobres que en 1980. Ni los beneficios económicos del comercio ni los –aún escasos– esfuerzos de cooperación en el campo social, ni la negociación conjunta de acuerdos internacionales han resultado suficientes para desarrollar un proceso de integración que permita satisfacer adecuadamente las expectativas de los ciudadanos respecto al desarrollo humano, la protección del medio ambiente, la reducción de la pobreza y la exclusión social.¹⁷⁹

En abril de 2006 Venezuela anunció su retiro de la CAN, la denuncia del Acuerdo de Cartagena y la no concreción de los términos específicos a través de los cuales se regularían las relaciones con sus exsocios. Para ello hubo algunos antecedentes, entre ellos, el extremadamente complejo proceso para el lanzamiento de las negociaciones con la UE, en el cual se hicieron públicas las diferencias entre los países andinos, y la ulterior suspensión de este proceso. En abril de 2008, durante la III Ronda de Negociaciones, se hicieron evidentes posiciones distintas en materia de propiedad intelectual, comercio y desarrollo sostenible, compras públicas, competencia

¹⁷⁹ Comunidad Andina, “Una Comunidad Andina para los Ciudadanos. Un Proyecto para la Integración Integral de Nuestros Pueblos”, 2008, en <http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/UNA%20COMUNIDAD%20ANDINA%20PARA%20LOS%20CIUDADANOS.pdf>.

y servicios y establecimiento que en julio de ese mismo año, se decidió suspender la IV Ronda, ya que las discrepancias se profundizaron. Pese a la Directriz impartida por el Consejo Presidencial Andino reunido en Guayaquil, a fines de 2008, las propuestas formuladas en pos de conservar el sentido de las negociaciones bloque a bloque y encontrar distintas modalidades de negociación tampoco surtieron pleno efecto.

En sí, se debe mencionar que la principal causa del retiro de Venezuela de la CAN, fue el comienzo de las negociaciones de Perú y Colombia con Estados Unidos para la suscripción de Tratados de Libre Comercio.

En este contexto los países andinos están aplicando modelos de desarrollo fundamentados en visiones diversas sobre los procesos de integración y las estrategias de relacionamiento e inserción internacional. Esta diversidad no ha logrado ser asumida o gestionada como factor positivo de gobernabilidad de la integración, incidiendo de manera negativa en la gestión de la CAN, en los resultados y beneficios esperados y las perspectivas del proceso de integración.

Es momento entonces de enfrentar con realismo y oportunidad histórica las virtudes y límites del proceso de integración andino, identificando, a partir de una aproximación pragmática y flexible, un conjunto de intereses comunes en áreas de carácter estratégico que permitan que la Comunidad Andina se constituya en un espacio de convivencia, de Estados y naciones con diferentes proyectos y visiones, que promueva y potencie sus capacidades y las oportunidades de desarrollo.

Es probable que se necesite transitar de normas comunes a estrategias comunes andinas. Y que se privilegien en ellas al máximo las coincidencias y objetivos compartidos. A los cuarenta años, vivimos una edad de la integración, en la que requerimos aprender a tratar nuestras diferencias y potenciar nuestros acuerdos con la madurez necesaria que oriente nuestro caminar. Requerimos una decidida transformación de la forma de hacer integración. El reconocimiento y respeto de nuestras diversidades, exige métodos para tratarlas y asumirlas. Solamente así es posible preservar los espacios para la formulación e implementación de las políticas nacionales. Es momento de superar una concepción y gestión de la integración amparada solamente en normas punitivas de sanción o restricción orientada a la homogenización general e irrevocable de concepciones, políticas e instrumentos. El proceso de integración vive un momento que nos obliga hacer de la peor crisis la mejor oportunidad. La nueva visión estratégica de la integración andina nos debe permitir con pragmático realismo definir: la CAN que tenemos, la CAN que queremos y la CAN que podemos.

2. AGENDA ESTRATÉGICA ANDINA

El 5 de febrero de 2010 en Lima, Perú, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en forma ampliada con la Comisión de la Comunidad Andina, aprobó el documento “*Principios Orientadores y Agenda Estratégica Andina*”, en adelante *la Agenda*. Además, en el marco de la reunión se aprobó una norma comunitaria que facilitará la participación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Estados Parte del Mercosur, en los órganos, mecanismos y medidas de la Comunidad Andina, en su condición de Países Asociados de la CAN. Para ello se acordó la conformación de una Comisión Mixta CAN-Mercosur. Así mismo, se examinaron las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, específicamente lo relacionado con los preparativos para la XI Reunión de la comisión Mixta CAN-UE que se realizó el 5 de marzo de 2010 en Bruselas, Bélgica, con miras a analizar, entre otros temas, el fortalecimiento y actualización del diálogo político.

2.1. Principios orientadores

La Agenda enuncia 15 principios orientadores, entre los que se encuentra el respeto a la diversidad de enfoques y visiones que constituyen el fundamento de la coexistencia comunitaria, el desarrollo de nuevas oportunidades de inclusión económica y solidaridad social, la promoción de la participación ciudadana en el proceso de integración, el fortalecimiento de la institucionalidad del Sistema Andino de Integración para su mejor coordinación y eficiencia, el fortalecimiento de la cooperación regional en temas de seguridad, la política exterior y la generación de mecanismos prácticos de articulación y convergencia entre procesos de integración, entre otros.

Estos principios se entienden como el sustento de las acciones estratégicas planteadas en la Agenda que aprobaron el Consejo de Ministros y la Comisión. La pertinencia de los principios enunciados debe contrastar con los objetivos del Acuerdo de Cartagena, siendo estos los jerárquicamente orientadores del proceso subregional de integración. Si bien es cierto que los principios se ajustan a realidades y necesidades de la integración andina, es importante que en su aplicación se consideren aspectos sustanciales para el funcionamiento de la Comunidad Andina, particularmente en lo relacionado con superar el déficit democrático y la ausencia de voluntad política que

han marcado los grandes obstáculos del proceso andino de integración.

Lo importante es que los mencionados principios sean aplicados para avanzar en la consolidación de una agenda para la CAN que sea eficiente y que cumpla con acciones concretas, superando la tradición institucional de relanzar el proceso de integración cada cierto tiempo con la esperanza de cumplir algunas metas. En tal sentido, aspectos como la participación ciudadana en el proceso de integración y el fortalecimiento de la institucionalidad del Sistema Andino de Integración para su mejor coordinación y eficiencia, son fundamentales para superar el déficit democrático y la falta de voluntad política de los gobiernos andinos por cumplir con el ordenamiento jurídico comunitario y los objetivos mismos de la CAN.

2.2. Consideraciones sobre la Agenda Estratégica Andina¹⁸⁰

Durante las Primeras Sesiones Reglamentarias del XXXVIII Período Ordinario de Sesiones del Parlamento Andino, que se llevaron a cabo en la ciudad de Bogotá D.C., los días 27, 28, 29 y 30 de marzo de 2011, se adelantó un diálogo político con la Secretaría General de la Comunidad Andina a fin de determinar los principales avances del Proceso Subregional Andino de Integración, los obstáculos y los retos inmediatos, así como los avances presentados en algunos temas de la Agenda Estratégica Andina.

2.2.1. Participación de los ciudadanos andinos por la integración

En cuanto a la Participación de los Ciudadanos por la Integración, los avances que se registran se limitan a reuniones en particular de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial Andino, sin presentarse mayores logros en sus planes de acción. De igual forma, se evidencia la poca participación que tienen estas instancias consultivas dentro del proceso de toma de decisiones de la CAN, pues las opiniones o declaraciones que emiten, por lo general no son tomadas en cuenta en la formulación de las decisiones comunitarias.

¹⁸⁰ Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, IDL, *Información Técnica de Soporte para el Diálogo con el Sistema Andino de Integración*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, Sesiones Reglamentarias del mes de marzo, correspondientes al XXXVIII Período Ordinario de Sesiones, 27-30.03.2011.

Sin embargo, se puede afirmar que el avance más positivo que se registra para impulsar el acercamiento de la sociedad civil con el proceso de integración subregional andino, es la ejecución del proyecto SOCICAN, que si bien apoyó varias iniciativas para favorecer a las poblaciones más excluidas y promover actividades en temas trascendentales que permiten mejorar su calidad de vida; no logró ser exitoso en un 100%, pues, actualmente se encuentran ciudadanos andinos (del común) que no tienen conocimiento de la existencia de la Comunidad Andina, ni de sus beneficios y ventajas y mucho menos de la existencia de instituciones a las cuales pueden asistir para hacer valer sus derechos, como es el caso del Tribunal de Justicia Andino.

Por otra parte, se sigue presenciando poca articulación y coordinación entre los órganos e instituciones del SAI. El hecho de que durante el segundo semestre de 2009 y el 2010 no se haya realizado el encuentro que debería darse al menos una o dos veces al año, demuestra la falta de compromiso de estas instituciones para promover el proceso de integración andino.

De igual forma, se resalta la creación de la Mesa Andina del Pueblo Afrodescendiente aprobada mediante la Decisión 758 del 22 de agosto de 2011 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, como una instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración para promover la activa participación de las organizaciones representativas del Pueblo Afrodescendiente en los asuntos vinculados con la integración subregional, en el ámbito político, social, económico, cultural, ambiental y territorial.

En el marco del Año Andino de la Integración Social se realizaron Jornadas de Participación Ciudadana: “Promoviendo la Cohesión Económica y Social en la Integración Regional” en Ecuador (mayo 2011) y Bolivia (septiembre 2011), con el objetivo contribuir a la reflexión sobre el desarrollo social desde la perspectiva y desafíos de los procesos de integración regional a nivel andino, sudamericano y latinoamericano.

Para terminar, es evidente que aunque se promueve una serie de acciones enmarcadas en encuentros o reuniones formales, sigue estático el fin último de la participación de la sociedad civil. El óbice principal, sigue siendo la inexistencia de mecanismos certeros de participación plena de los ciudadanos andinos en el proceso de integración, pues dicha participación carece de los más elementales principios democráticos de representación y participación en la toma de decisiones que afectan su vida.

2.2.2. Política Exterior Común

La Política Exterior de la Comunidad Andina, PECAN, son los lineamientos y estrategias por medio de las que se relaciona el proceso de integración de la subregión con los demás actores del sistema internacional. El órgano del Sistema de Integración Andino, SAI, encargado de la formulación de esta política es el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Externas; el cual cuando se van a tratar temas de relaciones comerciales exteriores se reunirá de manera conjunta con la Comisión de la Comunidad Andina. Siendo el objetivo principal de la PECAN disminuir la vulnerabilidad y aumentar la capacidad de negociación de los Países Miembros de Comunidad Andina en el sistema internacional, por medio de la generación de consensos y presentación de posiciones conjuntas.

En materia de Política Exterior, la Agenda presenta una serie de objetivos que pueden ser reunidos en tres categorías: a) Relaciones con Terceros Países; b) Relaciones con otros procesos de integración; y, c) Reglamentación del Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios (Decisión 548).

El Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, IDL, ha venido realizando un importante seguimiento al cumplimiento de cada uno de los objetivos propuestos, en el cual se ha evidenciado un grave estancamiento de la Política Exterior Común de la CAN. En lo que se refiere al relacionamiento con terceros países, son muy pocos los avances reales en lo que respecta a los diálogos o a la cooperación que tanto la Agenda Estratégica como el Programa 2010 de la Secretaría General de la CAN habían planteado. El único avance importante que se presenta en este tipo de relaciones es haber otorgado al Reino de España el estatus de observador de la Comunidad andina el 22 de agosto de 2011 por medio de la Decisión 761 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Por otro lado, en materia de las relaciones con otros procesos de integración se han privilegiado especialmente los diálogos con UNASUR, MERCOSUR, la ALADI y la Unión Europea. Vale la pena destacar la definición del mecanismo de participación de los miembros de MERCOSUR, por medio de la Decisión 732 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Externas (febrero, 2010), y la reactivación del Dialogo Político CAN-Unión Europea mediante la XI Reunión de la Comisión Mixta CAN-UE. Sin embargo, se presenta una falta de acciones concretas, de acercamiento con los proceso

de integración centroamericano (SICA y SIECA) y con el de Asia-Pacífico (APEC); destacándose exclusivamente la misión de visita del Secretario General de la CAN a la Secretaría General del SICA en enero de 2011.

Por último, en lo referente a la Reglamentación de la Decisión 548, no se presentó avance alguno en el desarrollo de esta.

Es importante mencionar que, si bien se han presentado acercamientos y avances en materia de Política Exterior Común, en su mayoría han tomado la forma reuniones informales de la Secretaría General de la CAN en las cuales se suscriben “declaraciones líricas” en pro de la integración y la cooperación. Frente a este tema, se concluye que es necesario que estas declaraciones se conviertan en acciones concretas, propuestas claras y decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, ya que la Secretaría General posee personería jurídica de sí misma pero no de la Comunidad Andina como un todo. De no lograrse que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formalice los avances hechos por la Secretaría General, estos pasarán a ser simples “voluntades políticas” que no se materializan.

2.2.3. Agenda económica y comercial de la CAN

Grupo Técnico Permanente

En la Decisión 765 de 2011 tomando los artículos 1, 3 en su literal b), 54 y 57 del Acuerdo de Cartagena; las Decisiones 543, 704, 731 y 753 de la Comisión de la Comunidad Andina; la Propuesta 270/Rev. 1 de la Secretaría General; se definieron los 12 nuevos Indicadores de Vulnerabilidad Financiera (IVF) que para ser comparativos entre países, el sistema de reporte será alimentado mensualmente en moneda local y extranjera de los registros de las autoridades de control y convertidos a dólares (US \$).¹⁸¹

Esto se ha trabajado durante varios años para disminuir el grado de vulnerabilidad y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional.

Competitividad y Pymes

¹⁸¹ Decisión 765: Indicadores de Vulnerabilidad Financiera, IVF, 2011 en <http://www.sice.oas.org/trade/junac/Decisiones/DEC765s.pdf>.

Recientemente se ha trabajado para poner a funcionar el Observatorio Andino de la MIPYME (OBAPYME). Para el mes de diciembre de 2011 se programó la I Reunión del Comité Andino de la MIPYME (CAMIPYME), donde se dio la presentación del OBAPYME. Se reactivó el Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones y se viene trabajando en la conformación de una base de datos de empresas importadores y exportadoras de los Países Miembros, para la realización de una macro rueda de negocios andinos que incremente el comercio subregional, así como en la promoción conjunta en un mercado fuera de la región andina.

Igualmente, se empezó a trabajar en promover actividades de desarrollo productivo y asociatividad de las MIPYMES a nivel andino. En el mes de agosto de 2011 se concluyeron los Talleres Nacionales de asociatividad y se está terminando la propuesta *Programa Andino de Asociatividad*.

Complementación Económica

El objetivo es analizar las Decisiones 291 y 292 y buscar mecanismos para articular iniciativas que permitan promover de manera conjunta las inversiones en la CAN.

Para ello, en la reunión del 26 de noviembre de 2011 se revisaron la Decisión 291: “*Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y Sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías*” y la 262: “*Régimen Uniforme para Empresas Multinacionales Andinas*”. De esta manera se tomará como prioridad el mecanismo de promoción de inversiones sostenibles intra-CAN.

Otras actividades del Área Productiva y Comercial

- Política Arancelaria de la Comunidad Andina: Administrar el Sistema Andino de Franjas de Precios reestructurando algunas resoluciones de la SGCAN estableciendo los precios de referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios.
- Se llevaron a cabo reuniones del Grupo de Alto Nivel de Política Arancelaria de la CAN para evaluar las posibilidades para la coordinación de una política arancelaria de la CAN. El plazo para la suspensión de la obligación de aplicar la normativa comunitaria sobre Arancel Externo Común y disposiciones

complementarias, venció el 31 de diciembre de 2011 (Decisión 717).¹⁸²

Fortalecimiento del Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria y el establecimiento del Sistema Andino de Inocuidad de Alimentos

- Sanidad Animal: Se aprobaron las normas para el comercio o movilización de chinchillas y de abejas y sus productos, adoptándose las Resoluciones 1428 y 1430, respectivamente. Se adelanta la elaboración de la norma subregional de animales silvestres y de zoológico; y, sobre trofeos de caza y camélidos sudamericanos.
- Se han llevado a cabo reuniones para buscar el “Fortalecimiento de Políticas y Estrategias para la Prevención, Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa en Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela” y “Fortalecimiento de un Mecanismo Subregional de Apoyo a la Erradicación de la Fiebre Aftosa en los Países Miembros de la Comunidad Andina”.
- Sanidad Vegetal: Se llevaron a cabo dos reuniones del COTASA-Cuarentena Vegetal, los días 12 y 16 de septiembre de 2011 donde se avanzó en la consideración del proyecto de modificación de la Resolución 1008. Se espera la conformidad con el proyecto para emitir la correspondiente Resolución. Observ.: Colombia dio respuesta aprobando el texto modificadorio de la Resolución 1008. Se está la espera de la respuesta de los demás Países Miembros.

2.2.4. Integración física y desarrollo de fronteras

En materia de Integración Física, los objetivos planteados en la Agenda pueden dividirse en dos categorías principales: desarrollo de telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y la Comunicación, TIC, y desarrollo de vías de transporte.

En materia de telecomunicaciones se han presentado varios avances en lo que respecta a su desarrollo y modernización del Sistema Satelital Andino Simón Bolívar en la órbita 67° Oeste. Así, luego de la adopción de las decisiones 724 y 725 de la Comisión de la Comunidad Andina (diciembre, 2009) que permiten hacer operativo el Recurso Órbita Espectro de la CAN, el Comité Andino de Autoridades de

¹⁸² Decisión 717: Política Arancelaria de la Comunidad Andina, Lima, 2009, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D717.htm>.

Telecomunicaciones, CAATEL, apoyado por la Secretaría General de la CAN, han llevado a cabo acciones para administrar el contrato con SES New Skies, firmado en febrero de 2010, y mantener operativo el Recurso de Órbita. En cuanto a las TIC, el CAATEL ha retomado las discusiones sobre integración del sector, para lo cual la Secretaría General ha aportado documentos y gestiones en torno a: la compartición de datos de terminales móviles robados en la subregión, servicios de *roaming* en zonas fronterizas, redes de comunicación para la prevención, atención y mitigación de desastres naturales y el desarrollo de la banda ancha en la subregión.

En torno al desarrollo de vías de transporte, en la actualidad todos los medios de transporte en sus diferentes modalidades poseen normas específicas que establecen los criterios necesarios para prestar los servicios. Desde el año 2009 se han venido presentando avances, sobre todo, en estudios y mesas de trabajo sobre transporte aéreo y terrestre. Ahora bien, preocupa no haber encontrado avances, ya sea porque no hay o porque no se encuentra la información, en el desarrollo de estudios y acciones en materia de transporte fluvial, ferroviario y multimodal. Preocupa sobre todo, la falta de información sobre el desarrollo del Sistema Andino de Carreteras, ya que el desarrollo del transporte terrestre no puede llevarse a cabo en la medida que no exista la infraestructura necesaria para este.

Desarrollo fronterizo

La Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (Decisión 459), es coordinada por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF) con el apoyo de la Secretaría General. En este tema, se han presentado grandes avances sobre todo en lo que respecta al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y regionales de las cuatro fronteras de la CAN por medio del ciclo de proyectos binacionales fronterizos, llevado a cabo por la Secretaría General de la CAN con apoyo de AECID.

De la misma manera, es importante destacar el trabajo de la Secretaría General de la CAN a la hora de conseguir recursos para el fortalecimiento de las zonas fronterizas, como se evidencia en la consecución para el año 2010 más de US \$ 300.000 dirigidos al desarrollo de proyectos fronterizos binacionales. A continuación se presenta los avances de estos proyectos (Informe de la Secretaría General del Estado de Avance

del Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina, 2011):¹⁸³

Proyectos culminados con financiamiento de la UE-CESCAN I:

- 1) Residuos sólidos Tulcán Ipiales - frontera Colombia-Ecuador.
- 2) Red Binacional de Salud Zumba - San Ignacio - frontera Ecuador-Perú.
- 3) Residuos Sólidos Desaguadero - frontera Bolivia-Perú. Al respecto, se trabaja en la solución de la problemática sanitaria en el caso de los residuos orgánicos, con base en los términos acordados en la reunión realizada el 31 de octubre de 2011.
- 4) Red de Telemedicina rural en el río Putumayo - frontera Colombia-Perú.

Proyectos con financiamiento de la UE-CESCAN II:

- 5) Mejoramiento condiciones sanitarias y ambientales - frontera de Colombia-Ecuador. Se realizará a la brevedad, la capacitación sobre normas UE a los Municipios de Tulcán y Cumbal, ejecutores del proyecto.
- 6) Plan de Pesca y Acuicultura - frontera Colombia-Perú. Se realizó la capacitación sobre normas UE a SINCHI y PEDICP, ejecutores del proyecto.
- 7) Educación intercultural, frontera Ecuador-Perú. Se prevé validar el proyecto a la brevedad, con las nuevas autoridades locales en los dos países.
- 8) Aprovechamiento de Riberas del Lago Titicaca, frontera Bolivia-Perú. Se prevé definir a la brevedad, la entidad que administrará los recursos financieros de la UE.
- 9) Manejo de Parques Trinacional, frontera Colombia-Ecuador-Perú. Se prevé definir a la brevedad el alcance y los ajustes al presupuesto por parte de los países, así como la entidad administradora de los recursos.

Proyectos con financiamiento de AECID:

- 10) Manejo de Corredor Biológico Quitasol el Ángel - frontera Colombia-Ecuador. Se inició la ejecución del proyecto.
- 11) Promoción de la Crianza de Llamas - frontera Bolivia-Perú. Se firmó el convenio entre la SGCAN y los Municipios de Santiago y Andrés de Machaca, Bolivia y Pisacoma y Keluyo, Perú; y, se ha iniciado el proceso para la contratación del Jefe de

¹⁸³ Informe de la Secretaría General del Estado de Avance del Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina, 2011, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/.../SGdi968.doc.

Proyecto.

12) Proyecto Gestión Binacional de Humedales con fines de Seguridad Alimentaria y Conservación - frontera Colombia-Perú. Se inició la ejecución del proyecto que será implementado por la fundación OMACHA.

13) Proyecto Reducción de la contaminación del agua y del suelo de la zona alta de la Cuenca Binacional Catamayo-Chira en la frontera Ecuador-Perú. Se firmó el convenio Interinstitucional entre las Mancomunidades de Señor del Cautivo de Ayabaca y la mancomunidad de la Cuenca alta de la Cuenca binacional Catamayo Chira.

Otros Proyectos:

14) Proyecto Geotérmico Binacional Tufiño, Chiles, Cerro Negro, en la frontera Colombia-Ecuador. Se realizó la primera convocatoria para el concurso ISAGEN CELEC No. 001 para la contratación de fotografía aérea y generación de cartografía en la zona del proyecto.

Ahora bien, con preocupación se observa que solo cuatro de catorce proyectos han culminado. Sobre todo cuando en su mayoría estos proyectos fronterizos se encuentran desde hace tiempo en la etapa de estudio, sin encontrarse información sobre la posibilidad o el tiempo en el que se dará paso a su ejecución.

2.2.5. Desarrollo social

En el marco del Plan Integrado de Desarrollo Social se están implementando dos proyectos sociolaborales para la creación de la Red de Oficinas de Empleo y Certificación de Competencias Laborales. Sin embargo, el hecho de que los Comités Nacionales de seguimiento al PIDS, no hayan estado funcionando en los últimos años, representa una desventaja para la promoción y el desarrollo social de la subregión. Por esta razón, es indispensable la voluntad política de los gobiernos andinos para la reactivación de los CN PIDS en el corto plazo.

Respecto al tema cultural, se adelantaron varias actividades que permiten promover la diversidad y el intercambio cultural, entre estas la creación del Consejo Andino de Ministros de Cultura. De igual forma, en el marco del Proyecto SOCICAN, el tema educativo presentó varios adelantos como la consolidación de la Red de escolares andinos CENIT, no obstante aún quedan pendientes temas de mayor trascendencia para mejorar la calidad educativa en la región, como la erradicación

sustancial del analfabetismo y el reconocimiento y/o homologación de títulos.

Así mismo, sobresalen los avances registrados en materia de salud, seguridad alimentaria y desarrollo rural. El Proyecto “Control de la Malaria en las Zonas Fronterizas de la Región Andina: Un Enfoque Comunitario” (PAMAFRO), logró disminuir en 50% la morbilidad, en 70% la mortalidad y en 50% el número de municipios con un Índice Parasitario Anual (IPA) menor a 10 por causa de la malaria. En cuanto al Plan Andino de Salud en Fronteras (PASAFRO), es de los pocos que presenta avances a partir de los objetivos establecidos que, además de ser claros, son específicos y públicos para todos.

Lo mismo ocurre con el Programa para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional –SSAN–; el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Nacionalidades y Pueblos Indígenas; el Fondo para el Desarrollo Rural y Productividad Agropecuaria; el Proyecto “Foro Andino de Desarrollo Rural” y el Proyecto de Agricultura Familiar Agroecológica Campesina, los cuales se han adelantado para promover la seguridad alimentaria y el desarrollo rural en la región, beneficiando a sectores específicos de la población como los pueblos indígenas y las familias agroecológicas campesinas.

Por su parte, el tema de migraciones aunque posee una normativa muy completa, en uno de los que presentan más retrocesos, pues la mayoría de las decisiones no han sido reglamentadas por los comités encargados y mucho menos implementadas por los países andinos, logrando que la migración tanto intra como extracomunitaria no tenga mayores avances. Por esta razón, es importante que el Comité Andino de Autoridades de Migración, el Subcomité Andino de Autoridades de Migración Laboral y el Comité Andino de Autoridades en Seguridad Social, con el apoyo de los gobiernos andinos y la Secretaría General de la CAN como secretaria técnica de estos Comités, reactivadas sus funciones en junio, septiembre y noviembre de 2011, se reúnan periódicamente con el fin de concluir la reglamentación de las Decisiones 548 “Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios”, 545 “Instrumento Andino de Migración Laboral” y 583 “Instrumento Andino de Seguridad Social” y así lograr su plena implementación en la subregión.

No obstante, a pesar de los retrocesos mencionados anteriormente en el ámbito migratorio se avanzó en el “Proyecto Subregional sobre Fortalecimiento de la Integración Andina a través de la implementación de las normas comunitarias en materia de migraciones”, presentado el 24 de enero de 2011 en la Reunión Subregional

sobre Migraciones, Derechos Humanos y Normativa Comunitaria en el Proceso de Integración, inaugurada por el Secretario General a.i. de la Comunidad Andina, Adalid Contreras y Renate Held, Representante Regional de la OIM para los Países de la CAN.

Este Proyecto es desarrollado por la OIM, a través del Fondo 1035 y la SGCAN, en coordinación con las misiones diplomáticas y autoridades migratorias de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, con el fin de redoblar esfuerzos para implementar las decisiones comunitarias en materia migratoria.

Finalmente, se resalta la aprobación en julio de 2011 de los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES) y sus correspondientes metas que se comprometen a alcanzar hasta el 2019, año en el que la Comunidad Andina cumple 50 años, así como una Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social que contribuirá al logro de dichos objetivos.

2.2.6. Medio ambiente

En la parte correspondiente a los temas de Medio ambiente, se priorizó en aquellos temas de la Agenda que tenían proyectos/programas que en el marco de la cooperación internacional consiguieron los recursos para su ejecución.

Lo más importante a destacar del análisis realizado en los temas de Medio Ambiente, es la cantidad de recursos que se invirtieron en el proyecto PREDECAN (Proyecto de cooperación CAN-UE para el apoyo a la prevención y atención de Desastres en la CAN), que fueron en total € 12.400.000.

Sí bien es posible encontrar 54 publicaciones del mencionado proyecto, los resultados tangibles solo se observan en 4 puntos específicos de la subregión donde se implementaron proyectos pilotos para el desarrollo del mismo.

En consideración a que uno de los objetivos del proyecto PREDECAN era la “Participación Local”, y era donde se involucraba a los gobiernos locales, se observó que en los sitios donde se desarrollo el Proyecto Piloto, efectivamente se incluyeron los lineamientos del PREDECAN en los respectivos planes de desarrollo local; sin embargo, esa participación local no ha logrado trascender más de esos sitios al resto de los países, y como es notorio luego de las devastadoras olas invernales, no hay planes de desarrollo que hayan servido de contingente en la gestión del riesgo para afrontar los fenómenos naturales, en muchos sitios de la subregión.

En relación al programa BioCAN (Programa Regional de Biodiversidad en la

Amazonía de los Países Miembros de la Comunidad Andina), fue el gobierno de Finlandia quien dio los recursos correspondientes para su puesta en práctica, por un monto de € 6.275.000.

Como el programa BioCAN se encuentra en este momento en ejecución, resulta prematuro realizar una evaluación y emitir cualquier tipo de juicio. Sin embargo, los resultados que se esperan son cifras cuantificables sobre la evolución de la conservación de la biodiversidad en la región, además de mostrar entre sí la interacción de los actores involucrados en el proyecto (gobiernos regionales y locales de las áreas amazónicas de la CAN, agencias de áreas protegidas, poblaciones locales, especialmente pueblos indígenas, ONG, empresas privadas y rurales, cooperativas, asociaciones de productores, entre otros).

Para terminar, con el fin de dar cumplimiento a los programas establecidos en cada uno de los temas de la Agenda, se emitió el 15 de julio de 2011 el Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina (Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina, 2011), el cual fue elaborado por el Grupo de Trabajo integrado por los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio de los Países Miembros de la CAN.

2.3. Reingeniería al Sistema Andino de Integración

Luego de varios años de ausencia de reuniones y de voluntad política, de parte de los presidentes de los Países Miembros, se reúne en la ciudad de Lima el XVIII Consejo Presidencial Andino, el 28 de julio de 2011, en la cual se aprobó la “Declaración Presidencial de Lima” y manifiestan su compromiso de fortalecer y dar un renovado dinamismo al proceso andino de integración, convencidos de sus importantes aportes a la integración latinoamericana, así como nuestra coincidencia en la necesidad de emprender un proceso de revisión de la estructura institucional y funcionamiento del Sistema Andino de Integración, esto es lo que se podría llamar una reingeniería institucional y funcional aunque no se hable de la parte temática. No obstante, la confusión viene, cuando en la misma declaración expresan su compromiso de fortalecer y dar impuso a la integración latinoamericana, refirmando su compromiso con el proceso de convergencia y diálogo entre los distintos mecanismos regionales y subregionales de integración en particular Mercosur, Unasur y Aladi, olvidando que la verdadera convergencia debe darse entre CAN y Mercosur, como primer paso a una

integración suramericana y luego como segundo paso a una integración latinoamericana.¹⁸⁴

Como manifiesta Germánico Salgado en la actualidad hay muchos cambios notorios en relación con el pasado en el Grupo Andino de 1969; manifiesta que es conveniente detenerse para preguntarse cuáles fueron las razones de los resultados insatisfactorios del Grupo Andino (en estos 42 años de su existencia) (Germánico Salgado, *El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica*, 24); Salgado dice “la respuesta que puede dar alguien que haya intervenido de modo activo en el proceso está expuesta inevitablemente a prejuicios y valoraciones subjetivas. Se tratara, en lo posible, de evitarlas y de juzgar los hechos con objetividad. Por cuanto lo justo es establecer brevemente un balance de sus aspectos positivos que también han existido sin duda alguna en varias de las instituciones del Acuerdo de Cartagena”.

Socorro Ramírez experta en tema de integración en una opinión de prensa en el diario *El Tiempo* de Bogotá, manifiesta entre otras cosas que: la pregunta ya no es, si se liquida la Comunidad Andina o no, sino como aplicar la reingeniería. Es la tarea que tiene por delante el gobierno colombiano en ejercicio de la presidencia rotativa de la organización. Es, además una necesidad para el país. Colombia comparte con la región andina cruciales asuntos fronterizos y allí exporta sus manufacturas. Ramírez recuerda que en febrero de 2010 los países acordaron redefinirla en torno a la llamada “Agenda Estratégica Andina” y manifiesta que: “hay que asumir con realismo y oportunidad histórica las virtudes y límites del proceso andino”. Y el realismo predomina en el documento. Sin embargo, no aparece allí un examen de las virtudes y límites de la Comunidad.¹⁸⁵

La reingeniería debe comenzar con la revisión de que ha logrado la CAN y en que ha fallado. Así deberían ser examinados los 12 ejes de la agenda; la CAN puede ser redefinida de muchas maneras, pero hay que concretarlas. Colombia podrá contribuir mejor a ellos sí cuenta primero con una autoevaluación de los Órganos e Instituciones del Sistema y un conocimiento de propuestas de modificación y relanzamiento en sus

¹⁸⁴ Declaración Presidencial de Lima, 2011, en <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/declaracion28-7-2011.pdf>.

¹⁸⁵ Socorro Ramírez, “Reingeniería Andina”, en *El Tiempo*, Bogotá, 2 de septiembre de 2011, en http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/socorroramrez/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10280167.html.

instituciones y para ello el Parlamento Andino mediante Declaración en plenaria en el mes de agosto del año en curso, expresó su acuerdo con la propuesta de revisión institucional y manifestó su compromiso en generar escenarios de debate y discusión con la participación de los verdaderos actores del proceso de integración que son las organizaciones sociales, universidades, empresarios involucrados en este proceso.

El Parlamento Andino siempre ha tenido una actitud proactiva en las propuestas de reforma o relanzamiento del Sistema, en múltiples oportunidades especialmente cuando era convocado, como lo ordena el Acuerdo de Cartagena a las Cumbres Presidenciales, presentaba propuesta de reforma institucional sin ser escuchadas. Se espera que exista sinceridad y coherencia en las acciones que se realicen por parte de los ejecutivos para preservar la historia integracionista e institucional que ha representado la Comunidad Andina.

SEGUNDA PARTE

DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

CAPÍTULO VI

1. PARLAMENTOS, CONGRESOS Y ASAMBLEAS NACIONALES EN ASUNTOS INTERNACIONALES

Históricamente los Parlamentos, Congresos y Asambleas Nacionales, han tenido poca participación en asuntos internacionales, lo que no resulta sorprendente en épocas en que las cuestiones internacionales no solo se limitaban esencialmente a las relaciones económicas o protocolarias de país a país; sino que existen nuevos actores ya sea políticos o sociales los que vienen interactuando en forma activa y efectiva con sus pares en diferentes países del mundo en temas específicos. manejadas por el ejecutivo por canales a menudo secretos. Desde luego, existen muchos parlamentos que tienen el mandato constitucional de ratificar tratados derivados de labores diplomáticas, pero a ello se les limitaba su papel, con excepción de unos pocos países, como Estados Unidos de Norteamérica y México, donde el Senado desempeña un papel preeminente en los asuntos exteriores.

Pero en este Capítulo nace una pregunta, que tiene que ver la diplomacia, con el papel que juegan los parlamentos de los diferentes países; y, en el tema de la tesis, el propio parlamento Andino, como órgano deliberante de un sistema de integración.

En respuesta a este interrogante cabe mencionar que en el siglo XX se observaron cambios en dos ámbitos: en primer lugar, surgió la cooperación internacional o multilateral. Consciente de la interdependencia de las naciones, la comunidad internacional estableció un gran número de organizaciones internacionales. Esta tendencia cobró cada vez más impulso. Hay organizaciones competentes en cada ámbito de la actividad humana: derechos humanos y sociales, políticas de empleo, liberalización del comercio, transacciones financieras, normas ambientales, y muchas

otras más. Estas instituciones representan foros internacionales de negociación en que los representantes de los Estados aprueban decisiones y tratados dando con sus actividades paso a que los Estados se adaptaran a un nuevo plano internacional.¹⁸⁶

De igual manera, en el siglo XX surgieron procesos de integración regional por diversos motivos, siendo el principal lograr la unidad para superar divisiones históricas y garantizar la paz y la estabilidad regional, la convicción de que “la unión hace la fuerza”, la conciencia de que las naciones pertenecen inevitablemente a una “comunidad” y su deseo de tomar determinadas decisiones de forma colectiva para potenciarlas y construir un marco armónico de vida para sus sociedades.

Los Estados, por ende, decidieron integrar gradualmente sus mercados, economías y otros componentes estatales, tomando en cuenta el principio de subsidiariedad, en virtud del cual, se generó la necesidad de abordar ciertas cuestiones a nivel nacional más bien que comunitario. Ello fue invariablemente acompañado por una transferencia de poderes acerca de decisiones que afectan la vida de la población y que son tomadas fuera de las capitales nacionales y del control ejercido por el parlamento nacional. Esta situación plantea importantes problemas que, como se ve, son distintos de los causados por el desarrollo de la cooperación internacional (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 158).

Este fenómeno, considerablemente acelerado en los últimos veinte años, ha reforzado la interdependencia de las naciones. Actualmente, los sectores del Estado han perdido poder frente a fuerzas e instituciones mundiales, a través del proceso de “globalización”, lo que restringe la autonomía de los gobiernos de diversas formas. Para los gobiernos que procuran atraer inversiones internacionales y mantener o mejorar las oportunidades laborales para sus ciudadanos, las fuerzas económicas globales y los mercados internacionales limitan el margen de maniobra en referencia al diseño y ejecución de políticas económicas y sociales.

Las consecuencias de todo ello para la democracia son claras. ¿De qué sirven las instituciones más democráticas a nivel nacional si tantas decisiones que hacen a la vida de los ciudadanos; incluyendo su seguridad, son tomadas más allá de las fronteras, o por

¹⁸⁶ David Beetham, “Un parlamento eficaz (II): implicación de los parlamentos en los asuntos internacionales”, en *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006, en http://www.ipu.org/pdf/publications/democracy_sp.pdf, p. 157.

instituciones internacionales que no están sometidas a ningún control democrático ni rendición de cuentas?

Este desfase entre el nivel nacional, espacio donde se hallan históricamente las instituciones democráticas, y las supranacionales donde actualmente se toman tantas decisiones, es fuente importante de lo que se ha dado en llamar el “déficit democrático” internacional, como se explica muy bien en un párrafo del informe del Grupo Cardoso de las Naciones Unidas (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 158).

Como se ha observado, la dificultad principal que se opone a la participación parlamentaria en las cuestiones internacionales o multilaterales es que en la mayoría de los países, los asuntos exteriores y la política internacional eran considerados como ya se dijo; como prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo. Actualmente, la distinción entre asuntos exteriores o internacionales e interiores o nacionales tiende a desdibujarse. Los parlamentos deben, por ende, trascender los límites de la prerrogativa tradicional del Ejecutivo en los asuntos internacionales, y someter a los gobiernos al mismo grado de control que en cuestiones de política interna.

Las consecuencias de esta postura se definen claramente en la Declaración de la Primera Conferencia Mundial de los Presidentes de Parlamentos (2000), en donde se estableció que la dimensión parlamentaria de la cooperación internacional debe ser llevada a la práctica por los parlamentos mismos, en primer lugar a nivel nacional, de cuatro maneras distintas pero vinculadas entre sí (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 159-160).

Así mismo se debe ejercer influencia sobre la política de sus respectivos países respecto a las cuestiones tratadas en las Naciones Unidas y en otros foros internacionales de negociación, mantenerse informados acerca del avance y resultados de dichas negociaciones. Lo mismo puede decirse acerca de la ratificación de los textos y tratados firmados por los gobiernos cuando la Constitución así lo prevé y, finalmente, contribuir activamente al proceso subsiguiente de aplicación.

Los Presidentes de los Parlamentos, Congresos o Asambleas Nacionales, formularon sus declaraciones con cuidado, señalando claramente que sus parlamentos no reivindicaban ni buscaban un mandato de negociación. La negociación en el ámbito internacional incumbe al poder ejecutivo, Ahora bien, los parlamentos deben realizar un control al contenido y evolución de estas negociaciones y tener oportunidad de comunicar sus opiniones políticas al ejecutivo.

En otras palabras, para que un parlamento pueda desempeñar un papel activo en los asuntos internacionales debe disponer de una base jurídica clara para participar, como también ser informado con suficiente antelación de las políticas gubernamentales y de las posiciones de negociación, con información precisa acerca de las políticas y de sus contextos. De igual forma, es necesario que disponga de los recursos y organización necesarios para tratar estas cuestiones, incluyendo competencia y experiencia de los parlamentarios que participan a través de su labor en comisiones especializadas; como también, tener oportunidad de hacer preguntas a los ministros y negociadores involucrados, expresando así sus opiniones políticas (no necesariamente vinculantes) al gobierno. Por último, es necesario que hagan formalmente parte de las delegaciones gubernamentales a las organizaciones internacionales.

En relación con los derechos humanos, es común afirmar que los parlamentos y sus miembros desempeñan un papel de primer plano por lo que hace a la promoción y protección de los derechos humanos: la actividad parlamentaria como un todo – legislación, aprobación del presupuesto, control del ejecutivo– cubre la gama completa de derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, lo que incide directamente en el ejercicio de los derechos humanos. Los parlamentos son custodios de los derechos humanos (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 160).

No obstante, los parlamentos por lo general no están involucrados en los procesos de redacción y decisión política subyacentes a los tratados internacionales o regionales. Sin embargo, este hecho no es inevitable, y los parlamentarios deberían aprovechar todas las oportunidades existentes para mantenerse informados del proceso de negociación, hacer preguntas escritas y orales a los ministros acerca del avance de las negociaciones, debatir los temas en el parlamento y en las comisiones competentes, y aun acompañar al ministro a las negociaciones para conocer mejor su evolución.

Para rectificar esta situación, algunos parlamentos han establecido comisiones específicas de derechos humanos o conferido un mandato al respecto a las comisiones existentes. Hay actualmente 164 órganos parlamentarios que tienen un mandato explícito en materia de Derechos Humanos. Así mismo instituciones de mediación que cooperan a menudo con los órganos parlamentarios de derechos humanos. Si bien estos distintos foros operan en contacto estrecho y periódico con Organizaciones no Gubernamentales, ONG, su cooperación con organismos internacionales y regionales de Derechos Humanos y con los mecanismos de defensa de Derechos Humanos de las

Naciones Unidas, como los relatores especiales, constituyen la excepción más bien que la regla. La Unión Interparlamentaria Mundial, UIP lleva una base de datos de estos mecanismos parlamentarios de Derechos Humanos, que puede ser consultada en su sitio de Internet. Además, reúne anualmente a los miembros de dichos órganos, lo que sirve también para promover la cooperación con los mecanismos de Naciones Unidas (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 161).

Los tratados internacionales, incluyendo los de Derechos Humanos, deben ser ratificados para entrar en vigor, lo que requiere por lo general la aprobación del parlamento. Un manual recientemente publicado por la UIP y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos define lo que pueden hacer los parlamentarios durante un proceso de ratificación.¹⁸⁷

Como primera medida deben verificar si el gobierno ha ratificado tratados específicos de derechos humanos; si no es el caso, determinar si el gobierno tiene intención de hacerlo; de no ser así, utilizar procedimientos parlamentarios para determinar los motivos de dicha inacción y estimular al gobierno a iniciar el proceso de firma y ratificación sin demora.

Igualmente, si un proceso de firma está en curso, verificar si el gobierno tiene intención de formular reservas respecto al Tratado; de ser el caso, determinar si dichas reservas son necesarias y compatibles con el objeto y propósito del Tratado; si no son fundamentadas, tomar medidas para que el gobierno cambie de postura. Así mismo, es necesario que verifiquen si se han formulado reservas respecto a tratados que ya están en vigor a nivel nacional y si son aún necesarias; de no ser así, tomar medidas para que se retiren. Por último, además de participar en las negociaciones de tratados, seguir su desarrollo y encargarse de la ratificación, las dificultades que pueden encontrar los parlamentos para velar por su aplicación a escala nacional no difieren mucho de las que enfrentan cotidianamente. Pronunciarse sobre partidas presupuestarias, enmendar y promulgar legislación, controlar la acción del Ejecutivo son labores cotidianas de los parlamentos.

En cuanto a la igualdad de género, numerosos tratados requieren que los Estados presenten informes periódicos sobre su aplicación nacional. Es el caso, entre otros, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

¹⁸⁷ Manual de derechos humanos para los parlamentarios, 2005, en <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?navid=39&pid=1410>.

y de su protocolo facultativo. El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer es el órgano del Tratado facultado para seguir su aplicación y formular recomendaciones y comentarios que se someten al Estado concernido con miras a mejorar su cumplimiento (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 162).

Este mecanismo era desconocido por los parlamentos, no obstante, ya es implementado en gran parte.

En Sudáfrica, por ejemplo, todos los informes nacionales a esta Comisión (como a todos los órganos internacionales de seguimiento) deben ser presentados al Parlamento para su debate, y el Parlamento vela para que los informes contengan una amplia variedad de opiniones, incluidas las de la Sociedad Civil. Con este fin, el Parlamento celebra debates y audiciones públicas, convoca a los ministros y solicita documentos e informes a una amplia gama de organismos y de grupos cívicos. En Sudáfrica, los parlamentarios integran las delegaciones nacionales que forman parte de las deliberaciones del Comité, para entender mejor sus recomendaciones, y desde luego el Parlamento obra activamente en pro de la aplicación de las recomendaciones a nivel nacional (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 162).

Al promulgar legislación nacional acerca de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Parlamento Neerlandés añadió una disposición a la ley, requiriendo que el gobierno informe cada cuatro años al Parlamento acerca de la aplicación de la Convención, antes de presentar su informe al Comité en calidad de Estado Parte. Las observaciones finales del Comité se presentan también al Parlamento (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 162).

Algunos parlamentos, como el de Uruguay, celebran una sesión dedicada al seguimiento de las recomendaciones del Comité de la Convención e invitan a los miembros del gobierno a debatir el tema en el Parlamento (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 163).

En Trinidad y Tobago, donde no hay una comisión parlamentaria con un mandato específico en materia de equidad de género, los informes al Comité de la Convención son preparados por el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, como todos los demás informes requeridos en virtud de instrumentos internacionales. Este departamento cuenta con la asistencia de un comité de derechos humanos, que comprende representantes de los 13 ministerios del gobierno y un

representante del parlamento. Una vez terminado el informe, el Ministro de Justicia lo presenta al Parlamento (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 163).

El Parlamento Sueco organizó en abril de 2002 una sesión especial acerca de las observaciones finales del Comité de la Convención, reuniendo a parlamentarios, ONG y a la presidencia de dicho Comité. Como sucede en el ámbito de los Derechos Humanos, un número creciente de parlamentarios establecen así mismo comisiones especiales u otros órganos dedicados a tratar las cuestiones de equidad a género y/o confieren un mandato especial en la materia a comisiones parlamentarias existentes (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 163).

El Parlamento Francés, por ejemplo, ha creado delegaciones para los derechos de la mujer y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. La igualdad entre hombres y mujeres brinda un ejemplo más de acción y participación parlamentaria que tiene repercusiones en otros campos. Cada año, la Unión Interparlamentaria Mundial organiza una reunión parlamentaria en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en oportunidad de la reunión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la situación de la mujer, lo que permite a los legisladores y legisladoras que se ocupan de cuestiones de igualdad de género intercambiar experiencias, tratar cuestiones que figuran en el orden del día de las Naciones Unidas y elaborar estrategias para su aplicación nacional (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 163).

Frente al desarrollo, la cuestión de la participación parlamentaria es particularmente apremiante en materia de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esto constituye un programa ambicioso al que se ha comprometido la comunidad internacional, con el objeto de alcanzar amplios resultados en el 2015.

Para tratar cuestiones de desarrollo en el parlamento, los parlamentarios deben estar familiarizados con los Derechos Humanos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sugirió en 2001 que “los países basen su enfoque de desarrollo en los Derechos Humanos”. Se elaboró un proyecto de Directrices¹⁸⁸ que están a disposición de los parlamentos para ayudarlos a preparar estrategias de desarrollo y obrar en pro de la erradicación de la pobreza.

A raíz de su alcance y de la necesidad de promulgar legislación y de aprobar

¹⁸⁸ Proyecto de Directrices: un enfoque de derechos humanos para las estrategias de reducción de la pobreza, 2002, en <http://www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html>.

presupuestos que permitan su ejecución, un proceso adecuado de elaboración y aplicación de estas estrategias requiere un intercambio fluido de información entre el poder ejecutivo y el poder legislativo (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 164).

Sin embargo, aún si el proceso involucra decisiones internacionales con gran impacto sobre las políticas nacionales, los parlamentos no han sido tomados en cuenta. En respuesta a las preocupaciones expresadas por el papel limitado de los parlamentos en la primera fase del programa PRSP,¹⁸⁹ el Banco Mundial ha publicado una *Guía del Banco Mundial para Parlamentarios* en el 2005 (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 164-165). En realidad, hay algunos ejemplos como el de Mauritania, en donde los parlamentarios eran miembros de los grupos de trabajo del PRSP y de la comisión que siguió el proceso. Antes de aprobar el PRSP, se celebraron debates con ONG y otros socios de la sociedad civil y del desarrollo (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 165).

También en Honduras y Nicaragua, diversos parlamentarios desempeñaron papeles importantes y activos durante el proceso de consulta para el PRSP. En Níger, la Asamblea Nacional participó desde el inicio del proceso. Los diputados participaron en grupos temáticos que abarcaban los principales campos relevantes para el desarrollo. El documento final fue aprobado por el Consejo de Ministros y fue presentado a la Asamblea Nacional para ser debatido (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 165).

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, responsable de la coordinación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, reconoce también las dificultades con que tropiezan los parlamentos para coordinar y seguir la realización de los ODM (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 165).

Diversas comunicaciones parlamentarias destinadas a la preparación de esta guía señalan que se presta una atención creciente al control de las políticas de ayuda. En Japón, por ejemplo, la Cámara de Consejeros decidió enviar periódicamente misiones parlamentarias a los países receptores de asistencia oficial al desarrollo (AOD) de Japón, con el objeto de “determinar si la AOD de Japón llega efectivamente a los

¹⁸⁹ Documentos nacionales referentes a estrategias de reducción de la pobreza.

destinatarios que la necesitan, si el presupuesto se utiliza eficazmente, y para evaluar la política del gobierno en materia de AOD”. Durante el ejercicio 2004, se enviaron misiones a China y Filipinas, Tailandia e Indonesia, México y Brasil. Cada una de ellas duró diez días. Los resultados se difundieron ampliamente, dentro y fuera del parlamento (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 166).

La Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Sueco ha elaborado una política integrada de desarrollo mundial, encaminada a mejorar la coordinación de las políticas gubernamentales en ámbitos tales como el comercio, la agricultura, el medio ambiente, la seguridad y las migraciones, de modo tal que puedan contribuir a un desarrollo mundial equitativo y sostenible. La comisión pide Así mismo al gobierno que la mantenga informada de sus prioridades con respecto al Banco Mundial, el FMI y los bancos regionales de desarrollo (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 167).

Con el mismo objetivo de establecer políticas más integradas en este sector, el Parlamento belga ha creado una comisión especial sobre la mundialización, que celebra audiciones sobre diversos temas con expertos y representantes de la sociedad civil, y procura influir sobre las políticas gubernamentales a través de resoluciones adoptadas en sesión plenaria.

Entre los diversos temas tratados por la comisión desde su creación en 2003 se encuentra el impuesto Tobin, la gobernanza mundial, problemas institucionales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los temas agrícolas en las negociaciones de la OMC, los problemas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y los aspectos de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPJC, en inglés TRIPS) en la OMC, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el acceso al agua para todos, el comercio equitativo y los paraísos fiscales (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 167).

En relación al comercio, los parlamentarios se encuentran así obligados a aprobar legislación para la aplicación de dichas normas sin tener la posibilidad de verificar que correspondan verdaderamente a los objetivos de la nación y a las aspiraciones populares. La tensión entre las decisiones de la OMC y la legislación nacional se intensifica cuando los gobiernos utilizan el mecanismo de Resolución de diferendos para impugnar la legislación de otros países.

Es este un ámbito en que el control parlamentario del proceso de negociación cobra particular importancia; numerosos parlamentos toman medidas para mantenerse al

tanto del avance de las negociaciones y procuran llevar al gobierno a adoptar las políticas adecuadas. Además, conjuntamente con la Unión Interparlamentaria Mundial y el Parlamento Europeo, celebran una conferencia parlamentaria anual sobre la OMC, para seguir las actividades de esta organización, mantener el diálogo con los negociadores gubernamentales y facilitar el intercambio de información y el refuerzo de capacidades de los parlamentos nacionales en materia de comercio internacional.

Por otro lado, la participación parlamentaria ha venido aumentando gracias a la difusión de la integración regional en distintas partes del mundo. El fenómeno se inició en Europa, extendiéndose a África, América Latina y más recientemente a Asia y al mundo árabe. Si bien se hallan en etapas muy diferentes, se pueden determinar rasgos comunes. Un proceso de integración le implica a un Estado abandonar al menos parte de su soberanía y trasladarla a una estructura regional común.

En los procesos de integración regional se establece una estructura de gobierno que se inspira en los Estados nacionales y consta de algún tipo de ejecutivo y de parlamento. Los parlamentos regionales coexisten con los parlamentos nacionales y se complementan mutuamente, un poco como las dos cámaras de un parlamento bicameral en un Estado federal; una representa las opiniones e intereses de la comunidad supranacional y la otra las opiniones e intereses nacionales. Para analizar adecuadamente el papel de los parlamentos nacionales en los procesos de integración, se estudiará el caso de la Unión Europea (UE), puesto que es actualmente la organización de integración regional más avanzada en el mundo.

Involucrar al parlamento nacional en los mecanismos de determinación de las posturas gubernamentales ante la UE es una manera de superar el déficit de legitimidad democrática de la Unión Europea. Para explicarlo brevemente, este déficit está vinculado a la legitimidad general de un ejecutivo que representa a un Estado Miembro en la UE y la marginación consiguiente de la función de los órganos representativos. [...] Por consiguiente, la transferencia de facultades del Parlamento de la Unión Europea requiere cierto grado de compensación; es precisamente lo que se persigue al reforzar las competencias parlamentarias en materia de cooperación con el gobierno nacional acerca de las decisiones sobre cuestiones europeas.

Las modalidades de esta cooperación varían considerablemente entre los Países Miembros de la Unión. Diversos parlamentos tienen una comisión de asuntos europeos, a la que se transmiten todos los documentos pertinentes de la UE antes de negociar las posiciones nacionales a adoptar en el Consejo de Ministros. Algunos parlamentos han

creado oficinas en Bruselas, sede de la Comisión Europea. Es por ejemplo el caso del Parlamento francés. Entre otras ventajas, estas oficinas permiten seguir desde una etapa temprana el desarrollo de las negociaciones en Bruselas, y comunicar mejor las opiniones de los parlamentos a las instituciones europeas (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 172).

Por otro lado existe una cooperación más estrecha con los diputados nacionales del Parlamento Europeo, como ejemplo se tiene la oficina de dos representantes permanentes de la Seima en el Parlamento Europeo. En la Asamblea Nacional de Hungría se ha establecido una cooperación semejante, gracias a la cual los eurodiputados húngaros tienen derecho a asistir a sesiones plenarias del parlamento nacional en las que se examinan cuestiones europeas y a tomar la palabra en ellas (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 173).

2. DIPLOMACIA Y DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

A lo largo del tiempo se han desarrollado infinidad de definiciones de la diplomacia: Así por ejemplo, el Diccionario de la Lengua Española, señala que la diplomacia es la “ciencia o el conocimiento de los intereses y relaciones de unas naciones con otras”.¹⁹⁰ Por su parte, el Diccionario de Derecho Internacional y Diplomacia la define como “el arte, ciencia o práctica de conducir negociaciones entre los países”.¹⁹¹

Para unos es un arte, para otros una ciencia; y, otros lo consideran un arte y ciencia a la vez. Todo esto nace de la necesidad de los pueblos de hablar entre sí, y de sus Estados en relacionarse, recogiendo costumbres, tradiciones, sistemas y acuerdos de convivencia, que fueron acumulándose a lo largo de miles de años en el arte de las negociaciones. Estas costumbres se fueron convirtiendo en verdaderos códigos de procedimientos del Derecho Internacional, que da origen a la diplomacia, la misma que no es producto de un acto consciente, por el contrario ella nace de forma espontánea, por razones circunstanciales y de acuerdo con la tendencia natural del ser humano a la

¹⁹⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe, 1992.

¹⁹¹ Ismael Moreno, *La diplomacia: aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 11.

sociabilidad.

En este sentido, se puede afirmar que, la diplomacia es la puesta en marcha de la política exterior en aras de promover y defender los intereses nacionales, tradicionalmente llevada a cabo por los Jefes de Estado y los Ministerios de Relaciones Exteriores.

La diplomacia ha sufrido modificaciones sustanciales, que en criterio de algunos analistas, empieza a estar acompañada por nuevos actores internacionales no estatales. Estos nuevos actores tienen una influencia directa o indirecta, en las propias decisiones de los órganos del Estado, a través de las disposiciones contempladas en los acuerdos y tratados internacionales, protegidas por el Derecho Internacional, que permite afianzar el andamiaje de la gobernabilidad mundial. Los instrumentos clásicos de la diplomacia (las cancillerías y las embajadas, etc.) no pueden abarcar por sí solos los múltiples canales de intercambio que ofrece la compleja y variada realidad internacional de la actualidad. En un mundo globalizado e interdependiente, los Estados se relacionan constantemente a través de una infinidad de canales de muy diversa naturaleza, con el objeto de hablar, de reflexionar en conjunto sobre los problemas que le son comunes, y así tomar conciencia de los riesgos que corren, definir líneas de autodefensa conjunta y de una cooperación eficaz; para ello se requiere el concurso de nuevos actores ya sea de la sociedad civil, de empresarios, etc. En consecuencia los Gobiernos ya no son, los agentes únicos de los procesos de intercambio y de comunicación entre los pueblos.

Estudiosos del tema como Vallejos de la Barra refiere que: “la Diplomacia Parlamentaria corresponde a la actividad internacional regular y coherente que los parlamentos desarrollan para alcanzar objetivos públicos determinados” y Piedad García Escudero señala que Diplomacia Parlamentaria “se tiende a aludir a toda actuación desarrollada por los parlamentos en materia de política exterior y en su relación con otras Cámaras extranjeras”.¹⁹²

El término Diplomacia Parlamentaria fue utilizado por primera vez en un artículo por el Secretario de Estado de Estados Unidos Dean Rusk en 1955.¹⁹³ Luego por el profesor de la Universidad de Columbia Philip C. Jessup en un curso en la

¹⁹² José Abanto Valdivieso, Oficial Mayor del Congreso de la República del Perú, *La Diplomacia Parlamentaria*, Lima, Diapositiva 4.

¹⁹³ Dean Rusk, “Parliamentary Diplomacy. Debate vs. Negotiation”, en *World Affairs Interpreter*, Estados Unidos, 1955, p. 121-122.

Academia de Derecho Internacional de La Haya.¹⁹⁴ Allí se señalan ya unos caracteres propios: en primer lugar la existencia de una organización internacional permanente, la considerable difusión y repercusión de sus debates, el procedimiento lo suficientemente complejo como para permitir manipulaciones tácticas y agrupamientos políticos, emisión de pronunciamientos en forma de resoluciones adoptadas por un voto mayoritario o por consenso y que se hacen públicas de manera inmediata; en la actualidad esas notas aplicadas a la Diplomacia Parlamentaria hace más de medio siglo continúan vigentes en algunas de sus manifestaciones.

La Diplomacia Parlamentaria es uno de esos canales que convoca a la unión entre los Parlamentos democráticos entre sí; o con Organismos Internacionales, o la propia sociedad civil; con el objeto de hablar, de reflexionar en conjunto sobre los problemas que le son comunes, y así tomar conciencia de los riesgos que corren, definir líneas de autodefensa conjunta y de una cooperación eficaz.

El concepto “Diplomacia Parlamentaria” engloba el complejo entramado de relaciones institucionales e informales que vinculan a las cámaras legislativas y a sus miembros. En un sentido amplio, también abarcaría las competencias constitucionales propias del Legislativo en el campo de la política exterior, autorización de convenios y tratados, así como la labor de control de la acción del gobierno en este campo. Esta diplomacia tiene carácter complementario con respecto a la diplomacia gubernamental.

En este sentido, en un mundo como el actual, que vive profundas mutaciones por la acción combinada de múltiples factores, la “Diplomacia Parlamentaria”, se configura como un instrumento de especial utilidad para fomentar las relaciones de amistad y cooperación entre los pueblos representados en sus Parlamentos y como un complemento ideal de la diplomacia clásica, a la que no pretende en ningún caso disputar la función esencial y tradicional que esta última viene desarrollando. La “Diplomacia Parlamentaria” no debe, por tanto, contemplarse con recelos o reticencias, sino que ha de ser comprendida y estimulada, porque no es sino un medio novedoso e idóneo puesto al servicio de los Parlamentos y de los Estados para facilitar el diálogo entre los mismos a través del continuo intercambio de ideas y de búsqueda de

¹⁹⁴ Philip C. Jessup, “Parliamentary Diplomacy”, en *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, No. 89, La Haya, 1956.

soluciones a los eventuales conflictos de intereses.¹⁹⁵

Es oportuno en esa línea de ideas, recordar que años atrás, en un encuentro de Presidentes de Congresos, realizado en Lisboa Portugal, Antonio de Almeida Santos manifestó que: “hoy en día no se puede ocultar que la democracia representativa en general, y la institución parlamentaria en especial, enfrentan nuevos retos que necesitan hallar nuevas respuestas a las innovaciones, e incluso a las rupturas que se han presentado en esta nueva era, sobre todo como resultado de las revoluciones tecnológicas de las comunicaciones, y de los fenómenos galopantes de la Globalización, no permiten que se den respuestas rutinarias y parroquiales a las actividades parlamentarias”.¹⁹⁶

Hay que tomar en cuenta, la presencia o la emergencia de una sociedad civil mejor informada, más participativa y más exigente, que obliga a los Parlamentos emprender el camino de la modernización, obliga a aprender a cohabitar con la nueva realidad técnica y social emergente; invita a ser creativos, imaginativos, exploradores; en la búsqueda de nuevas formas de esclarecimiento recíproco; de cooperación recíproca y contacto recíproco con otros Parlamentos; en beneficio del fortalecimiento de la institución parlamentaria.

3. RELEVANCIA DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Si bien es cierto que el Estado, en virtud del derecho de representación que le es inherente, es la única entidad facultada para ejercer la diplomacia, ya sea por mutuo propio o a través del ministerios de relaciones exteriores, con el concurso de funcionarios y demás integrantes de misiones diplomáticas permanentes o especiales, en servicio exterior; es importante la presencia de la Diplomacia Parlamentaria como instrumento complementario.

¹⁹⁵ Jorge González y María Paz Richard, *Diplomacia parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados*, México D.F., Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis/Cámara de Diputados, 2011, en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-04-11.pdf>, p. 41.

¹⁹⁶ Asamblea de la República, X Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, Lisboa, 17-19.06.99.

La Diplomacia Parlamentaria es el factor dinamizador de las relaciones bilaterales, en aspectos económicos, políticos, sociales y culturales. Es por lo anterior que la Diplomacia Parlamentaria llega donde en ocasiones no puede llegar la diplomacia clásica; permanece por encima de los avatares políticos de los distintos gobiernos y, además, permite realizar el control sobre el Ejecutivo; como se dice: allí donde el Ejecutivo llegue, allí ejercerá, su control (J. González y M. Paz Richard, *Diplomacia Parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados*, 10).

En este orden de ideas, es oportuno mencionar las bases normativas que regulan en algunas naciones de Latinoamérica las oportunidades de complementar la labor internacional del gobierno, sin opacar ni competir con las labores gubernamentales oficiales, a continuación revisaremos articulado constitucional que permite la participación de los jefes de Estado en diferentes actividades fuera de su respectivo país:

En el Perú la Ley No. 27619 regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos: “Los viajes al exterior de los funcionarios y servidores públicos del Congreso de la República, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, las Universidades Públicas, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Banco Central de Reserva del Perú, la Superintendencia de Banca y Seguros, las Municipalidades y la Contraloría General de la República, se autorizarán mediante Resolución de la más alta autoridad de la respectiva Entidad”.¹⁹⁷

Dentro del Reglamento del Congreso en su artículo 23°, los congresistas tienen el deber: h) de presentar, luego de realizado un viaje oficial o de visita por cuenta del Congreso, un informe al Consejo Directivo sobre todo aquello que pueda ser de utilidad al Congreso o al país. De considerarlo conveniente, el Consejo Directivo puede acordar la reproducción del informe y disponer su envío a las Comisiones, a todos los congresistas o a los órganos del Estado que pudieran tener interés en la información que contenga. Y por último se permite autorizar la salida de una representación parlamentaria por medio de Acuerdos de Mesa Directiva.

En México la fracción X, del artículo 89 de la Constitución Política establece

¹⁹⁷ Ley No. 27619. Ley que regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos, Lima, 2002, en <http://peruintegro.pcm.gob.pe/normas/pdfs/LeyAutorizacionViajes.pdf>.

que es facultad y obligación del Presidente de la República “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado.”¹⁹⁸ La Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que se refiere a la Cámara de Diputados, solo tiene tres estipulaciones que tocan a la Diplomacia Parlamentaria. La primera se refiere a quien “tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la Diplomacia Parlamentaria”, misma que el numeral 2 del artículo 27 adjudica al Presidente de la Cámara de Diputados, que es a la vez, presidente de la Mesa Directiva, y que, según el numeral 2 del artículo 24, “podrá ser asumida por uno de los Vicepresidentes, que será nombrado para tal efecto por el Presidente”.¹⁹⁹

La segunda, en el artículo 34, fracción c), de la misma Ley Orgánica enumera dentro de las atribuciones de la Junta de Coordinación Política “Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como en el artículo 38, fracción d), la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente” (Cámara de Diputados, *Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*).

La tercera, similar a la segunda, está contenida en el numeral 7 del artículo 46 que estipula: “A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno propondrá constituir “grupos de amistad” para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente para cada legislatura”

¹⁹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México D.F., 1917, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

¹⁹⁹ Cámara de Diputados, “Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Parlamentaria*, No. 2999 A-II, México D.F., 29 de abril de 2010, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/abr/20100429-A-II.html>.

(Cámara de Diputados, *Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*).

Por su parte, la Secretaría General de la Cámara de Diputados Mexicana cuenta con la Dirección de Relaciones Interinstitucionales y de Protocolo. Su objetivo consiste en “brindar con oportunidad el apoyo necesario para la realización de eventos nacionales e internacionales en los que participan los Diputados; orientar en la representación protocolaria; mantener vínculos con instituciones, dependencias y organismos nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, y de la sociedad civil, y coadyuvar en el adecuado manejo del protocolo y de las relaciones públicas de la Cámara una de sus funciones específicas es la de “asistir a la Presidencia de la Mesa Directiva en materia de Diplomacia Parlamentaria”; otras de ellas, son las de “atender a delegaciones de visitantes nacionales o extranjeros” y “desahogar las consultas que en materia de Diplomacia Parlamentaria y protocolo le formulen la Presidencia de la Mesa Directiva, los Órganos de Gobierno, Comisiones y Comités, así como los diputados y funcionarios de la Cámara”.²⁰⁰

Esta diplomacia ha ido creciendo bajo diferentes y numerosas modalidades, al grado de ir por delante de las normas existentes, trayendo como consecuencia que muchas de esas actividades diplomáticas, particularmente las realizadas dentro de las fronteras del país, no gozan de una norma específica, ni están reguladas, ni implican obligaciones precisas de información y transparencia. Sin embargo, el artículo 30 de los Lineamientos para la Asignación de viáticos y pasajes aéreos en comisiones internacionales establece que “al finalizar la comisión respectiva, los legisladores deberán rendir un informe a la Junta de Coordinación Política, marcando copia a la Comisión de Relaciones Exteriores y a la Biblioteca de la Cámara, adjuntando en su caso, los materiales que puedan incorporarse al acervo documental de la misma”.²⁰¹

Por su parte, dentro de la normatividad chilena encontramos que se estipula en el artículo 32 de la Constitución las atribuciones especiales del Presidente de la República: “8º Designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante

²⁰⁰ Ley Orgánica del Congreso de la Unión y Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, “Artículo 49 fracción c)”, México, 2006, p. 123-124.

²⁰¹ Alma Arámbula y Gabriel Santos, *La Honorable Cámara de Diputados y la Diplomacia Parlamentaria*, México D.F., Centro de Documentación, Información y Análisis/Cámara de Diputados, 2007, p. 10.

organismos internacionales. Tanto estos funcionarios como los señalados en el N° 7° precedente, serán de la confianza exclusiva del Presidente de la República y se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella; 15° Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país”.²⁰²

Además de esto por decisión de la Comisión de Relaciones Exteriores, para cada Período Legislativo se crean dentro de la cámara de Diputados los Grupos Interparlamentarios Binacionales, estos grupos son órganos de trabajo interno, los cuales llevan a cabo un trabajo de representación internacional movido por el deseo de estrechar lazos con otros Parlamentos y participan en misiones oficiales ante otros países y ante organismos de integración de los que sean miembros.

4. HACIA UNA DIPLOMACIA DEMOCRÁTICA Y REPRESENTATIVA

El fenómeno de la globalización y la crisis económica obliga a prestar una creciente atención a los países de la región. Los problemas y los retos son comunes, no se pueden afrontar individualmente, será necesario aunar esfuerzos y sumar voluntades; la mundialización a borrado la nítida frontera que antes existía entre la dimensión interna o estatal y la externa o internacional.

El ciudadano nacional y global quiere una democracia que no quede en su primera forma de expresión que es la del sufragio. El ciudadano quiere una democracia plena y ello implica que la política recobre su sentido, que sea capaz de garantizar el resguardo a las libertades pero también que cumpla con la misión de buscar, no solo el crecimiento económico, sino el desarrollo y mejores condiciones de vida y seguridad para la sociedad.

En el siglo XX surgieron procesos de integración regional, gracias a la aspiración de los países, que sintieron necesidad de la unidad para superar divisiones históricas y garantizar la paz y la estabilidad regional, la convicción de que “la unión hace la fuerza”, la conciencia de que las naciones pertenecen inevitablemente a una

²⁰² Constitución Política de la República de Chile, Santiago, 1980, en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.

“comunidad” y su deseo de tomar determinadas decisiones de forma colectiva para potenciarlas y construir un marco armónico de vida para sus sociedades.

Actualmente, el protagonismo del parlamento en materia de política exterior ha aumentado radicalmente; se puede observar que las constituciones le atribuyen ciertas funciones de control en relación con los actos de gobierno en política exterior así como la ratificación o la aprobación de acuerdos y tratados; en consecuencia se añade el creciente entramado de relaciones internacionales informales que vinculan a los parlamentos y a sus miembros, con el vasto campo relacionado con la cooperación parlamentaria.

Al afrontar el reto de la Diplomacia Parlamentaria es importante hacer un esfuerzo para racionalizar el proceso, evitando la proliferación de iniciativas sin control y asegurando una coordinación de las mismas a través de los órganos directivos de los Parlamentos.

Cabe resaltar que resulta imprescindible que los servicios de los Parlamentos valoren la trascendencia de esta función parlamentaria, puesto que a medida que relaciones entre los parlamentos sea más fluida y constante, se podrán desarrollar mecanismos permanentes de cooperación interinstitucional, que redundaría necesariamente en un intercambio de información y experiencias de la labor parlamentaria.

5. TIPOLOGÍA DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

En la actualidad está cambiando la naturaleza básica del sistema internacional. Los organismos internacionales, los tratados o convenios bilaterales o multilaterales en temas de integración, han mermado la capacidad para que los Estados puedan ejercer un control efectivo. Esta es una realidad que pone en evidencia la preocupación actual del Estado Presidencialista, el cual trata de recuperar ciertas competencias o atribuciones que le fueron delegadas o conferidas a organismos antes mencionados.

Esta delegación de competencias a los Organismos Internacionales ha venido a fortalecer la presencia de la Diplomacia Parlamentaria, que han llegado incluso a trazar

una tipología y ciertas características.²⁰³ En ella que podemos encontrar una clasificación de diversos tipos de práctica parlamentaria que, en forma simplificada, pueden presentarse así:

a) Reuniones o encuentros de delegaciones parlamentarias con organismos internacionales

Si bien la Diplomacia Parlamentaria multilateral ha podido fortalecer al sistema internacional y organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, ONU, la Organización de Estados Americanos, OEA, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, FMI, entre otras, a través de la ratificación o aprobación de los acuerdos y convenios suscritos entre los Estados; es importante que los parlamentos realicen el seguimiento de estos instrumentos. Este seguimiento se realiza a través de estos Encuentros, en donde las Partes identifican temas en común y proponen las modificaciones que sean necesarias para avanzar más efectivamente en la búsqueda del equilibrio de intereses en organismos internacionales.

b) Encuentros ocasionales

Las numerosas acciones en el ámbito exterior que se conocen tradicionalmente como relaciones interparlamentarias y que abarcan los encuentros de delegaciones ocasionales de parlamentarios que se desplazan a otro país con el objeto de mantener reuniones o contactos en los ámbitos gubernamentales y parlamentarios, especialmente en temas agenda mundial como por ejemplo: Derechos Humanos, corrupción, medio ambiente calentamiento global, entre otros. Estas reuniones son ocasionales porque no tienen una agenda específica, sino que solamente buscan mantener vínculos en temas de interés común.²⁰⁴

²⁰³ Esta, por cierto, es una tipología de carácter operativo, para avanzar en una explicación. Pueden formularse otras tipologías con diferentes criterios.

²⁰⁴ Trillo Figueroa, “Cooperación Interparlamentaria”, ponencia presentada ante la X Conferencia de Presidente de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, Asamblea de la República de Portugal, 1999, p. 64.

c) Grupos de amistad

La formación de grupos de amistad en los que se integran parlamentarios de países implicados en pensamientos ideológicos comunes; o reuniones periódicas de parlamentarios con el objeto de abordar temas de interés común y de intercambio constante de información y de ideas sobre los más variados aspectos. Esos grupos dan estabilidad, permanencia y pluralidad a las relaciones internacionales. La idea de crear grupos de amistad se inscribe en el compromiso de potenciar la Diplomacia Parlamentaria y la participación de Congresos y Parlamentos en la configuración de la política exterior.

El grupo de amistad es un instrumento muy útil, tanto para los parlamentos, como para los gobiernos, o los ciudadanos. Para los Parlamentos porque constituye una forma estable de comunicaciones y cooperación entre las Cámaras; para los Gobiernos; porque pueden aprovechar de este tipo de reuniones para encomendar a los miembros del Grupo las misiones que estimen necesarias, complementando así la propia acción del Ejecutivo; es más estos grupos de amistad pueden involucrar a los diplomáticos de los países en cuestión; así como a la propia sociedad y los ciudadanos que deseen obtener información sobre las negociaciones o que quieran defender intereses legítimos que se vean amenazados (T. Figueroa, *Cooperación Interparlamentaria*, 65).

d) La actividad de los Presidentes de las Cámaras

En este sentido hay que mencionar la existencia de importantes foros de Presidentes de Congresos con sus reuniones de carácter periódico como otro gran eje tradicional de la Diplomacia Parlamentaria; son frecuentes los viajes de Presidente de Congresos a reuniones en el extranjero, así como Foros Multilaterales, como FOPREL: Andino, Centroamericano, Latinoamericano o MERCOSUR, entre los de mayor envergadura se encuentra la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, celebrada anualmente.

Los objetivos de estos foros son, por un lado, el fomento de las relaciones parlamentarias entre las naciones de la comunidad iberoamericana; por otro el fortalecimiento de valores comunes como la democracia, la libertad y la paz (T. Figueroa, *Cooperación Interparlamentaria*, 65).

e) Foros parlamentarios permanentes, reuniones periódicas

Uno de los Foros de reciente creación y que ha adquirido gran relevancia es la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana, EUROLAT, como el instrumento necesario para agilizar las relaciones entre el continente Europeo y Americano, creado en el marco de las relaciones multilaterales de comercio, diálogo político y cooperación, entre los países del viejo continente y los países de Latinoamérica y el Caribe; por cuanto dicho Foro está constituido por representantes del Parlamento Europeo y representantes de los congresos de Latinoamérica a través del Parlamento Latinoamericano; y representantes de los parlamentos de integración; esto es, PARLATINO, PARLACEN y MERCOSUR.

Es importante anotar que dicha Organización ha tratado diferentes temas intentando una aproximación a la creación de iniciativas compartidas en propuestas de solución de la crisis del actual modelo de desarrollo que ha colapsado el equilibrio del Estado, la sociedad y el mercado.

f) Parlamentos de Integración

La Diplomacia Parlamentaria permite construir escenarios de integración, en donde se fomenta la interconectividad y la creación de redes para fortalecer las relaciones democráticas y la búsqueda de caminos de cooperación entre diferentes países o bloques de países alrededor del mundo. Se puede afirmar, que la Diplomacia Parlamentaria es una herramienta eficaz en donde se crean vínculos entre Congresos o Parlamentos como mecanismo para avanzar en la búsqueda de temas de integración y acercamiento, lo cual permite no solo consolidar relaciones sino identificar que temas o acciones conjuntas permitirán crear mayor progreso y desarrollo en los países de las partes contratantes.

A todo lo anterior, hay que añadir la capacidad de la Diplomacia Parlamentaria de actuar como factor de garantía de la comunidad internacional en lo que al respeto de los principios democráticos fundamentales, se refiere la presencia de parlamentarios en los procesos de integración y para ello se ha creado mediante tratados constitutivos, Parlamentos de Integración conformados por representantes de los Países Miembros elegidos mediante sufragio universal y directo, con dedicación completa a las acciones del los procesos de integración y cuyas funciones están embarcadas en los Acuerdos de

integración suscritos por los Presidentes de los Países Miembros y ratificados por sus respectivos congresos; entre ellos se puede citar al Parlamento Europeo, constituido por representantes de 27 países elegidos por sufragio universal y con sistema proporcional en relación a la población. Tiene poder de Decisión, mejor dicho codecisión, opinión previa; y sus actos son vinculantes. También está el Parlamento Centroamericano que una organización muy parecida a la del Parlamento Europeo, todos sus miembros son de elección directa. Igualmente está el Parlamento Andino, que es el órgano deliberante de la Comunidad Andina, en proceso, actualmente tres Países Miembros tiene elección directa. Otro ejemplo es el Parlamento del Sur (MERCOSUR) en condiciones similares al Parlamento Andino.

Todos estos parlamentos de integración mencionados son órganos de los sistemas de integración antes referidos, en consecuencia responde a un proceso de integración y sus atribuciones están consagradas en sus respectivos tratados fundacionales.

g) Misiones de observación

Se encuentra dentro de las tipologías de Diplomacia Parlamentaria la conformación de misiones de observación de las cuales hacen parte representantes de parlamentos nacionales, de los foros parlamentarios o de parlamentarios de integración de la observación de los procesos democráticos de elecciones nacionales de los países de América, así como en procesos de paz o en foros internacionales de defensa de derechos y libertades. Dichas misiones son regularmente solicitadas por los países que van a realizar un proceso electoral y la presencia de los parlamentarios tiene como propósito: a) darle legitimidad al proceso y b) generar a nivel político conductos informales de verificación o impugnación del acto electoral. Ejemplo de lo dispuesto anteriormente, lo encontramos cuando el Parlamento Andino participa en Misiones Internacionales de Observación para analizar los procesos electorales democráticos de la Subregión, con la finalidad de sustentar en la Subregión el pleno imperio de la democracia y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos.

En este sentido, la citada Organización Internacional ha consolidado a la figura de la MOPA, cuyo objetivo principal es contribuir a la consolidación de la democracia y la gobernabilidad en la Subregión y observar rigurosamente los procesos electorales de la Subregión, con el fin de contribuir al fomento de un clima de confianza, seguridad y

credibilidad en el sistema electoral de los Estados Andinos.

h) Cooperación Parlamentaria

Otra de las formas utilizadas cada vez más por la Diplomacia Parlamentaria, son las reuniones de cooperación parlamentaria, las cuales tienen un gran interés en programas relacionados con la consolidación y los fortalecimientos de los cimientos fundamentales de los sistemas democráticos; así como el propio fortalecimiento institucional de los parlamentos, congresos y asambleas nacionales en el intercambio de experiencias y cooperación en temas que son de interés común, algunas de las herramientas beneficiosas que hacen más eficiente el trabajo de los Parlamentos, congresos y asambleas nacionales y sus representantes, se materializan de diversas formas, tales como convenios, visitas y pasantías.

Los convenios tienen como objetivo primordial el fortalecimiento de las relaciones interparlamentarias, el intercambio de experiencias y conocimientos, la modernización y aplicación de tecnologías, y seguramente en mérito a ellos se han producido visitas de una u otra parte y las visitas y pasantías a otros parlamentos, son el resultado de los convenios y también de las invitaciones que otros parlamentos formulan.

6. CARACTERÍSTICAS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Las características de la diplomacia parlamentaria son múltiples. Pero se puede enumerar las más destacadas son:

La pluralidad en la representación: la Diplomacia Parlamentaria es por esencia plural, a diferencia de la gubernamental, toda vez que en la Diplomacia Parlamentaria hay una representación de diferentes fuerzas políticas (T. Figueroa, *Cooperación Interparlamentaria*, 66).

La complementación con la acción exterior del Estado: cuya dirección compete con el Ejecutivo, la Diplomacia Parlamentaria se planifica y se desarrolla en

estrecha colaboración con el Ejecutivo por imperativo del principio de unidad de acción en el exterior; lo que no invita a olvidar los principios de separación de poderes. Además hay que recordar que el parlamento se ve obligado a defender y a exigir con gran energía el respeto de los principios esenciales del sistema democrático y del régimen de derechos y libertades inherentes a dicho sistema (T. Figueroa, *Cooperación Interparlamentaria*, 66).

La Informalidad: los Parlamentos no comprometen formalmente la acción del Gobierno; lo cual dota de gran flexibilidad a la Diplomacia Parlamentaria (T. Figueroa, *Cooperación Interparlamentaria*, 66).

La Operatividad: en donde en ocasiones no puede llegar la diplomacia gubernamental. La Diplomacia Parlamentaria, por su carácter plural y formal puede en algunas circunstancias acometer misiones concretas que al ejecutivo le sería muy difícil desempeñar (T. Figueroa, *Cooperación Interparlamentaria*, 66).

Mayor control del Ejecutivo: de conformidad a los tratados internacionales que correspondan a un estado, las comisiones de Cámaras o las Asambleas parlamentarias, ejercen un control cada día más minucioso y detallado en materia de las relaciones exteriores (T. Figueroa, *Cooperación Interparlamentaria*, 66).

Especial compromiso con los principios democráticos: de hecho la Diplomacia Parlamentaria, se despliega siempre en la defensa de la libertad y la democracia, con una nota especial que otorga un perfil de gran originalidad a la acción exterior (T. Figueroa, *Cooperación Interparlamentaria*, 66).

Permanencia de los principios de pluralidad y diversidad política, ante el cambio de gobiernos.- Los gobiernos cambian pero las relaciones entre los representantes legítimos de los pueblos permanecerá por encima de todos los avatares políticos concretos de cada país (T. Figueroa, *Cooperación Interparlamentaria*, 67).

Especial simbología: el hecho de que esta Diplomacia esté protagonizada por parlamentarios representantes de los ciudadanos, elegidos democráticamente, le confiere especial fuerza y legitimidad. Una delegación parlamentaria integrada por

portavoces de todos los partidos con representación en la Cámara es algo muy diferente a una delegación de funcionarios gubernamentales; no es muy mejor ni peor, es otra cosa. Y su actuación o tomas de posición deben ser juzgadas con criterios también diferentes o distintos a los de los gobiernos (T. Figueroa, *Cooperación Interparlamentaria*, 67).

Por su naturaleza, ya que es transitoria, emergente y coadyuvante al Ejecutivo, igualmente promueve la creación de vínculos a nivel internacional, así como la defensa de los intereses nacionales y de los valores democráticos. Es fuente de derecho, en tanto que la normatividad de la Diplomacia Parlamentaria surge de los regímenes internos, de los Congresos, además de la que se establece en los parlamentos multilaterales. Otra de sus características es que busca impulsar la homologación de las leyes nacionales.

Sin embargo, la Diplomacia Parlamentaria es un medio eficaz para fomentar la cooperación entre los distintos parlamentos de los Estados, tiene como objetivo presentar al mundo la totalidad de su accionar a través de los foros internacionales, es decir, crear vínculos entre todos los parlamentos de los Estados con la finalidad de intercambiar información legislativa sobre temas de interés fundamental, entre ellos la seguridad y las relaciones económicas entre los Estados. La forma en que se lleva a cabo este acercamiento es a través de las Comisiones de Relaciones Exteriores que cada parlamento tiene. Por último, la Diplomacia Parlamentaria tiene capacidad de actuar como garante de la comunidad internacional participando, mediante observadores, en los procesos de paz, en los procesos electorales y en foros internacionales, tanto de carácter gubernamental como no gubernamental.

7. COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA

La multiplicación de intercambios interparlamentarios en una u otra forma ha cobrado dimensiones extraordinarias durante el último decenio. Stelios Stavridis ha procurado hacer una reseña de ellos en un documento de trabajo de noviembre de 2002.²⁰⁵ De esta misma manera, la Unión Interparlamentaria, UIP, lleva un registro de las estructuras oficiales y oficiosas de cooperación interparlamentaria.

²⁰⁵ Parliamentary diplomacy: some preliminary findings, 2002, en <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp48.htm>.

Los Parlamentos regionales se constituyen como espacios democráticos que fomentan el diálogo y la cooperación que permitan a los parlamentarios intercambiar y conocer directamente experiencias legislativas externas, lo que contribuye a mejorar el trabajo parlamentario y por ende relanzar la importancia del Parlamento como institución democrática y como instancia legislativa.²⁰⁶

Todos los parlamentos realizan cooperación bilateral de algún tipo. La mayoría han creados grupos bilaterales de amistad que promueven la cooperación entre los parlamentos y países concernidos. Hay actualmente miles de grupos de amistad de este tipo.

Se añade a estos un número creciente de redes oficiosas de parlamentarios que se reúnen para tratar temas específicos. Algunos de ellos se ocupan de cuestiones tales como desarrollo y población, otros de desarme, armas de pequeño calibre, etc. The Parliamentarians for Global Action (PGA), trata numerosos temas y ha realizado recientemente una exitosa campaña a fin de movilizar apoyo en pro del Tribunal Penal Internacional (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 177).

Existen, así mismo numerosas estructuras parlamentarias oficiales. Una de las primeras fue la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, que reúne a los países de dicha comunidad de naciones. Su contraparte francófona es la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 177).

Del mismo modo, existen diversas asambleas parlamentarias regionales y subregionales. El informe elaborado por la UIP *Parliamentary Involvement in International Affairs* (Participación Parlamentaria en Asuntos Internacionales), observa que las respuestas de los parlamentos a la encuesta “indican claramente una intensificación de la participación parlamentaria en estructuras regionales interparlamentarias. La tendencia es claramente perceptible en todo el mundo: cada vez más parlamentos dedican tiempo y recursos a la cooperación parlamentaria regional” (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 177).

Como tal, el propósito de la cooperación técnica interparlamentaria es participar en el afianzamiento del Estado de derecho y en el buen funcionamiento de las

²⁰⁶ Celia Quispe, “ ‘Trapianto giuridico’ e dialogo inter-parlamentare in America Latina”, en *Parlamenti in Dialogo. L'uso della comparazione nella funzione legislativa*, Napoli, Jovene Editore, 2011, p. 169-188.

instituciones democráticas mediante la mejora del trabajo parlamentario.²⁰⁷

Uno de los componentes de la cooperación interparlamentaria es la asistencia técnica, cuya función es la acción de instituciones o personas destinadas a reforzar capacidades de un parlamento, en particular de los parlamentos de países en desarrollo y democracias emergentes, a fin de permitirles cumplir más eficazmente con sus funciones.²⁰⁸ La asistencia técnica se deriva de la convicción de que los parlamentos jóvenes carecen a menudo de los recursos humanos y materiales requeridos para cumplir con sus mandatos constitucionales de forma efectiva.

La asistencia técnica es, pues, una conjugación de recursos financieros y materiales y de competencias que las democracias más afianzadas y los países desarrollados del Norte ponen a disposición de los parlamentos de democracias emergentes y de países en desarrollo del Sur, si bien la cooperación Sur-Sur se ha desarrollado también de forma significativa en este campo en los últimos años.

A nivel multilateral, la Unión Interparlamentaria desempeñó un papel precursor al lanzar su programa de cooperación técnica a principios de los años 1970, en una época en que los organismos donantes consideraban que era desaconejado cooperar con los parlamentos para reforzar sus capacidades porque ello hubiese constituido una injerencia en una institución política nacional. El alcance de las actividades se ha desarrollado considerablemente desde entonces, siendo actualmente un componente central de la labor de promoción de la democracia de la UIP (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 179).

²⁰⁷ Cooperación Interparlamentaria, París, Senado de Francia, en <http://www.senat.fr/international/espanol/coop.html>.

²⁰⁸ La asistencia técnica cubre una gran variedad de ámbitos: reglamento interno y otras reglas de procedimiento, mecanismos de comisiones, legislación, función de representación del parlamento, control, administración, biblioteca, servicios de documentación y archivos. Las cuestiones de género y los derechos humanos son asuntos transversales que ocupan un importante lugar en los programas de formación y servicios de consultoría. El apoyo a las infraestructuras abarca por ejemplo instalaciones de megafonía, grabación audiovisual y difusión de las deliberaciones parlamentarias, impresión, transportes y renovación de locales. La asistencia técnica reviste diversas formas, tales como servicios de consultoría, seminarios y talleres, giras de estudio, personal destacado y otros servicios de formación en el marco del trabajo, reuniones y conferencias. Las tecnologías de la información y de la comunicación ocupan un lugar cada vez más importante en los programas de asistencia técnica.

Un número creciente de instituciones, como la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, CPA, la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía, APF, y redes de parlamentarios tales como la Asociación de parlamentarios europeos para África, AWEPA, se sumaron a esta acción a principios de los años 1990. Una serie de organismos no parlamentarios, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, la United States Agency for International Development, la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto del Banco Mundial así como el National Democratic Institute y el International Republican Institute, dos ONG basadas en los Estados Unidos, participan en programas de asistencia técnica de amplio alcance (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 179).

La asistencia técnica bilateral precedió de hecho a la asistencia técnica multilateral. Numerosos parlamentos de países de pasado colonial prestaron asistencia a los nuevos parlamentos de sus excolonias, acogiendo por ejemplo en ellos a personal destacado, u organizando intercambios entre personal y miembros de las respectivas instituciones.

El Parlamento de la India lanzó hace varios años un programa de asistencia a diversos parlamentos, especialmente de países de la Commonwealth. Este programa sigue en funciones en la actualidad, abarcando temas tales como la redacción de textos legislativos. Además de sus propios programas de formación para los legisladores y personal de los Estados de la Unión, recibe personal destacado de otros parlamentos y organiza visitas de estudio.

Como su contraparte multilateral, la asistencia técnica a nivel bilateral se ha desarrollado considerablemente en los últimos años. Además de suministrar expertos a los programas de organismos multilaterales, los parlamentos establecidos de larga data, principalmente de países desarrollados, han elaborado programas completos de asistencia técnica destinados a instituciones parlamentarias de países en desarrollo.

Ambas cámaras del Parlamento Francés han desarrollado también amplios programas de asistencia a otros parlamentos, no solo a las excolonias francesas, sino también a otros parlamentos, como los de Camboya, Rumania y Georgia. Estos programas son financiados a menudo por la Unión Europea y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

El Parlamento de Suecia, utilizando fondos de su organismo nacional de cooperación para el desarrollo en un proyecto de desarrollo de sistemas de información

y documentación en apoyo a las funciones de legislación y de control de la Asamblea Nacional de Vietnam. Ha llevado Así mismo a la práctica un proyecto similar de asistencia al joven Parlamento de Timor Leste (D. Beetham, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, 180).

De gran trascendencia para las relaciones interparlamentarias son también las iniciativas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). La ONU promueve la organización de varias actividades donde se puedan compartir esfuerzos y experiencias legislativas, estudios comparados y análisis para la aprobación de leyes estratégicas para la consolidación de los procesos de integración regional.²⁰⁹

En América Latina, por lo general, los países son de régimen presidencialista lo que dificulta una mejor coordinación con las demás ramas del poder público. Más aún cuando las mayorías no son de la misma tendencia que el presidente. Por otro lado, está muy desprestigiada la actividad parlamentaria, entonces un desplazamiento de un miembro o de una comisión es muy mal vista por la ciudadanía y calificada como Turismo Parlamentario. Lo anterior obliga a los propios parlamentarios a recuperar su imagen en bien de la institución bajo el respeto de los poderes constituidos en beneficio del pueblo que los eligió.

²⁰⁹ Celia Quispe, “La cooperación interparlamentaria en América Latina”, en *Revista Andina de Estudios Políticos*, vol. II, No. 2, Lima, Taller de Estudios Políticos Andinos/Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2012, en <http://revistas.ojs.es/index.php/revistaestudiosandinos/article/view/812/648>, p. 68.

CAPÍTULO VII

1. LOS PARLAMENTOS DE INTEGRACIÓN

Los Parlamentos de Representación, son los Congresos, Asambleas o Parlamentos Nacionales. Un nuevo fenómeno son los parlamentos de composición internacional que se han creado como escenarios deliberantes para temas específicos.

En el siglo XX, en la época de las guerras mundiales, fueron los parlamentarios los que en unión con la sociedad civil generaron escenarios de debate y discusión sobre diferentes temas, tanto económicos como políticos para evitar las confrontaciones; como se había manifestado anteriormente, estos escenarios dieron origen a la Sociedad de Naciones, y luego a la Organización de Naciones Unidas, los cuales manejaron muchos temas comentados en este documento.

En América Latina en el siglo XX, los dictadores tomaban como primera opción cerrar los congresos o legislaturas. En esos años, el retorno a la democracia fue muy difícil. Una vez establecidos los regímenes constitucionales, fueron estos organismos, Asambleas, Congresos o Parlamentos, bicamerales o unicamerales, los que empezaron a crear estos espacios parlamentarios que hoy se conocen como “Parlamentos de Integración”. Se crearon también representaciones parlamentarias que tratan temas específicos, en especial de defensa a la democracia para luego hablar de derechos humanos y otros aspectos más que económicos de carácter social. Fue así como surgió el Parlamento Latinoamericano, que tiene representación de todos los congresos de los países de América Latina y el Caribe.²¹⁰

Por otro lado, tomando en consideración ciertos problemas específicos ya sean étnicos o de defensa al medio ambiente, se crearon a las décadas finales del siglo XX, el Parlamento Indígena y al Parlamento Amazónico.²¹¹ Y así, con estos criterios, se

²¹⁰ Parlamento Latinoamericano, “¿Qué es el Parlatino?”, Ciudad de Panamá, 2012, en <http://www.parlatino.org/es/conozca-el-organismo/historia-y-objetivos.html>.

²¹¹ Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, “La Diplomacia Parlamentaria”, Lima, septiembre de 2011, en http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/estudios/Articulo_Diplomacia_Parlamentaria.pdf.

conformaron otros escenarios como la Confederación Parlamentaria de las Américas, COPA, creada por la OEA²¹² y la Federación Internacional de Parlamentos de las Américas, FIPA (actual ParlAmericas), organizada y creada por el Congreso de Quebec, Canadá.²¹³

Se podría citar como un escenario híbrido a la Asamblea Eurolatinoamericana, EUROLAT, porque tiene representantes del Parlamento Europeo, y por América tiene representantes de los parlamentos de integración y delegados de los congresos de América Latina y el Caribe, como se explicará más adelante.

Luego de haber mencionado los diversos parlamentos que se han creado, es preciso hacer una distinción. Por un lado están los “parlamentos de integración”, que son órganos de sistemas de integración, con atribuciones dentro de ellos. Y, por otro, lado, están los parlamentos creados como foros políticos con representación de los parlamentos nacionales. Se llaman de la misma manera, tienen a veces similar composición, pero son distintos.

Cuando se habla de parlamentos de integración, se está hablando de órganos que pertenecen a un proceso integrador nacido por voluntad de Estados que lo componen y que tienen una institucionalidad tanto en el campo económico, comercial, político y social. Si bien es cierto no nacen de una constitución, sino que nacen de un acuerdo, tratado o convenio internacional que crean una supranacionalidad y actos decisorios vinculantes y de estricto cumplimiento de los Estados partes que de igual manera, se expondrán más adelante.

2. NATURALEZA JURÍDICA, COMPOSICIÓN Y ELECCIONES DE LOS PARLAMENTOS

2.1. Parlamento Andino

Con la suscripción del Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración

²¹² Confederación Parlamentaria de las Américas, “Referencias históricas”, México D.F., en <http://www.copa.qc.ca/esp/quienes/referencias-historicas.html>.

²¹³ ParlAmericas, “Historia”, Ottawa, en <http://www.parlamerica.org/es/about/historia.aspx>.

Subregional, aprobado durante la celebración del Octavo Consejo Presidencial Andino, en marzo de 1996 en la ciudad de Trujillo, Perú y ratificado en Sucre, Bolivia en 1997, que crearon la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración, se le dio nuevo aire a la integración andina y a sus órganos, mediante el establecimiento de un nuevo marco jurídico para el proceso de la integración subregional.

Bajo este marco, los mandatarios expresaron la voluntad política de fortalecer al Parlamento Andino, a través de elecciones directas, universales y secretas de sus integrantes. El Protocolo de Trujillo, crea nuevos y grandes retos para el Parlamento Andino en el desarrollo de la integración.

Esto se evidencia en el artículo 42 de la Nueva Codificación del Acuerdo de Cartagena, en el cual se consagra:

El Parlamento Andino como el órgano deliberante del Sistema, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional (Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 42).

En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino. La sede permanente del Parlamento Andino será en la ciudad de Bogotá, Colombia (Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 42).

Por su parte, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito el 23 de abril de 1997, hace referencia a la creación, composición y sede del Parlamento; constitución por representantes (cinco representantes de los Congresos Nacionales, mientras se suscriba el Acuerdo Adicional que instituya la elección directa); los objetivos comunes (el Parlamento y representantes actuarán en función de los objetivos e intereses de las partes contratantes); las sesiones anuales, la organización del Parlamento (período de representación, principales y suplentes, dignatarios, secretaría, personalidad jurídica internacional del Parlamento, inmunidad diplomática); los propósitos y funciones del Parlamento (propósitos y atribuciones, la forma de pronunciamiento del Parlamento: recomendaciones, la forma en que estas serán adoptadas: mayoría simple, el Reglamento General del Parlamento, el temario

para la sesiones anuales, y las actas).²¹⁴

En esta misma fecha se creó además, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, sobre las elecciones directas y universales de sus representantes. En este se establecen: “los procedimientos que se adoptarán en los Procesos Electorales que se celebren en los Países Miembros del Parlamento Andino para la elección, mediante sufragio universal, directo y secreto de sus Representantes” (Art. 1º). Plantea que el plazo para las elecciones directas en los países andinos es de cinco años.²¹⁵

Además de lo ampliamente comentado en el capítulo correspondiente, es importante destacar que el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes concretamente manifiesta, entre otros aspectos, que en cada país miembro se elegirá cinco representantes titulares al Parlamento Andino. Cada Representante tendrá un primero y segundo suplente que lo sustituirá en su orden, en los casos de ausencia temporal o definitiva. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha, forma y por períodos iguales al de los Representantes Titulares. En tanto se establezca un Régimen Universal Uniforme, el sistema de elecciones de los representantes Titulares ante el Parlamento Andino, así como el de sus respectivos suplentes, se regirá de acuerdo a la legislación interna de cada País miembro (*Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, sobre las elecciones directas y universales de sus representantes*, Arts. 3 y 4, 7).

Hasta que entre en vigencia el Régimen Electoral Uniforme, el Parlamento Andino será informado por los Países Miembros, sobre los resultados oficiales de las elecciones de sus Representantes, así como también recibirá y verificará en su oportunidad las credenciales de los elegidos. El pago de remuneración y demás emolumentos que deban recibir los parlamentarios andinos de elección popular, será sufragado por sus respectivos Congresos en iguales proporciones que la de los Legisladores en cada país, con cargo al presupuesto general de cada congreso

²¹⁴ Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, Sucre, 1997, en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07343.pdf>, p. 2.

²¹⁵ Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre las Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, “Artículo 1”, Sucre, 1997, en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07343.pdf>, p. 7.

(Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, sobre las elecciones directas y universales de sus representantes, Arts. 9 y 10, 8).

2.2. Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es la única asamblea parlamentaria plurinacional elegida por sufragio universal directo en el mundo. Cada cinco años, desde 1979, los electores europeos tienen una cita con las urnas para elegir a sus diputados, que actualmente representan a 500 millones de personas procedentes de 27 países.²¹⁶

Al principio, en el proceso de elaboración de las normas comunitarias el Parlamento Europeo solo tenía un poder consultivo sobre las propuestas de la Comisión al Consejo de Ministros. Sin embargo, el Acta Única Europea, que entró en vigor el primero de julio de 1987, reforzó considerablemente este poder. Así, en numerosas decisiones y, en concreto, aquellas que se referían a la construcción del mercado interior, el Parlamento Europeo participó de forma muy activa mediante el procedimiento legislativo de cooperación.

El Parlamento Europeo es el gran ganador de la revisión del Tratado de Lisboa (2009), siguiéndose la tendencia de las anteriores reformas de otorgar poderes crecientes al Parlamento Europeo como representante de la legitimidad europea. Sale de la reforma como colegislador y como plena autoridad presupuestaria al mismo nivel que el Consejo. Este resultado consolida el aspecto comunitario del sistema institucional, frente a lo que parecía que iba a ocurrir, el reforzamiento de la lógica gubernamental.²¹⁷

2.3. Parlamento Centroamericano

El funcionamiento del Parlamento Centroamericano data del año 1991. Representan los pueblos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá,

²¹⁶ Parlamento Europeo, “Organización y funcionamiento”, Bruselas, en <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/0025729351/Organizaci%C3%B3n-y-funcionamiento.html>.

²¹⁷ Francisco Aldecoa y Mercedes Guinea, *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2010, 2a. ed., p. 171.

República Dominicana (desde el 26 de febrero de 2004), México (en calidad de observador).

El Parlamento Centroamericano es el órgano de representación política de los pueblos de la región en el proceso de integración. Es también, de acuerdo al Tratado Constitutivo “un órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el fin de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y al derecho internacional”.²¹⁸

El Parlamento está integrado por 20 diputados, electos por cada Estado Miembro. También cuenta con la participación de los ex presidentes y ex vicepresidentes de Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, como también con 22 parlamentarios designados por la República Dominicana.

Cada Estado Miembro elegirá sus diputados titulares y suplentes ante el Parlamento, de conformidad con las disposiciones que fueren aplicables de la legislación nacional que regula la elección de diputados o representantes ante sus Congresos o Asambleas Legislativas, con observancia ineludible de una amplia representatividad política e ideológica en un sistema democrático pluralista que garantice elecciones libres y participativas, en condiciones de igualdad de los respectivos partidos políticos. Las elecciones deberán celebrarse, por lo menos, con tres meses de antelación al vencimiento del período a que se hace referencia en el artículo 2 de este instrumento.

2.4. Parlamento del MERCOSUR

El Parlamento del MERCOSUR es el órgano de representación de sus pueblos unicameral, independiente y autónomo, el cual hace parte de la estructura institucional del MERCOSUR. Dicho parlamento, representa la pluralidad ideológica y política de los pueblos de los Países Miembros del MERCOSUR Argentina, Brasil, Paraguay y

²¹⁸ Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas, “Artículo 1”, Managua, 1987, en <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoyJur%C3%ADdico/TratadoConstitutivo.aspx>.

Uruguay.²¹⁹ Se espera lograr establecer la elección directa de parlamentarios del MERCOSUR, como mecanismo para fortalecer el proceso de integración.

El Parlamento se integrará de conformidad a un criterio de representación ciudadana, siendo los parlamentarios elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes, por medio de sufragio directo, universal y secreto, en una misma fecha para todos los Estados (el “Día del MERCOSUR Ciudadano”), que deberá de ser fijada por el Consejo del Mercado Común.²²⁰

Sin embargo, dada su reciente puesta en marcha, el Tratado Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR establece que: “en una primera etapa sus miembros eran elegidos por los parlamentos nacionales de entre sus miembros, y en su etapa definitiva será elegido por voto directo (a partir de 2011) y simultáneo (desde 2015) de los ciudadanos siguiendo el criterio de representatividad ciudadana”. Hasta el 31 de diciembre de 2010 (primer mandato), el Parlamento estará integrado por 18 parlamentarios por cada Estado parte, elegidos por los parlamentos nacionales de entre sus miembros. El total de miembros titulares es de 90 miembros y todos los Estados tienen la misma representación (Parlamento del Mercosur, “Protocolo Constitutivo”. Disposiciones Transitorias, 11).

A partir del 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014 (segundo mandato), los parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos el año anterior por voto directo, universal y secreto. Se planea que durante 2014 se realicen las primeras elecciones simultáneas de parlamentarios del MERCOSUR. Así, desde el 1 de enero de 2015 en adelante (tercer mandato y más) todos los parlamentarios habrán sido elegidos por votación simultánea.

Como tal, el artículo 6 del Protocolo Constitutivo del MERCOSUR establece que los parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto. El mecanismo de elección de los parlamentarios y sus suplentes, se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado Parte, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado.

²¹⁹ El Parlamento es creado legalmente el 9 de diciembre de 2005, comenzó a funcionar el 7 de mayo de 2007.

²²⁰ Parlamento del Mercosur, “Protocolo Constitutivo. Artículos 5 y 6”, Montevideo, 2005, en http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/175/1/protocolo_es.pdf, p. 6.

Igualmente, los parlamentarios serán electos conjuntamente con sus suplentes, quienes los sustituirán, de acuerdo a la legislación electoral del Estado Parte respectivo, en los casos de ausencia definitiva o transitoria. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha y forma que los parlamentarios titulares, así como para idénticos períodos. A propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el “Día del MERCOSUR Ciudadano”, para la elección de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos (Parlamento del Mercosur, “Protocolo Constitutivo”, Art. 6, 6).

3. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS JURÍDICAS DE LOS PARLAMENTOS

3.1. En el Parlamento Andino

De conformidad al artículo 43° del Acuerdo de Cartagena, el Parlamento Andino tiene las siguientes atribuciones supranacionales:

- 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.
- 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 (Acuerdo de Cartagena, Art. 43).

El marco jurídico del Parlamento Andino se enmarca en Acuerdos, Decisiones, Directrices, Convenios y Tratados Internacionales; al tiempo que en sus instrumentos de pronunciamiento y en su Reglamento Interno. A continuación se tratarán algunos de ellos.

Los instrumentos de pronunciamiento del Parlamento Andino de conformidad a lo consagrado en su Reglamento General son las recomendaciones, entendidas como herramientas propositivas, sobre asuntos específicos, dirigidas a los órganos del Sistema Andino de Integración, a los Gobiernos y al legislativo de los Países Miembros; sin carácter vinculante para estos. Las Declaraciones, mediante las cuales la Plenaria o la Mesa Directiva del Parlamento expresan una opinión frente a asuntos que son de competencia o se encuentran enmarcados en los objetivos del Parlamento; y en general, frente a temas que conciernen a la integración andina (Parlamento Andino, *Reglamento General*, 32).

Otro instrumento de pronunciamiento son las propuestas, las cuales pretenden proponer acciones o adopción de normas a otros Órganos del Sistema Andino, o a los gobiernos y legislativos de los Países Miembros, sin tener un carácter vinculante dado que este se da, con la aprobación –de la propuesta– mediante decisiones. Estas herramientas son respaldadas en estudios, análisis o documentos de propuesta detallados. También están las decisiones, entendidas como instrumentos determinativos sin carácter vinculante que el Parlamento puede dictaminar en el marco de las competencias y objetivos que le son atribuidas al Parlamento. Estas, pueden ser propuestas a iniciativa de las Comisiones, así como por un parlamentario, con el apoyo de otros miembros (que representen por lo menos a otros dos Países Miembros). Por último están los actos de coordinación y control que tienen el fin de analizar y discutir asuntos que le conciernen al Parlamento Andino, este podrá solicitar la asistencia al plenario o a las diferentes Comisiones, a los responsables o funcionarios de los otros Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración. Así mismo, el Parlamento puede solicitar la coordinación y la cooperación de los mencionados organismos.

Por su parte, los mecanismos de Control Político hacen referencia a las acciones

que se emprendan para controlar la correcta marcha del proceso de integración en la Comunidad Andina; se ha establecido que los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) deben suministrar la información y/o documentos necesarios conforme al Reglamento Interno del Parlamento Andino.

En dicho Reglamento se establece por ejemplo, que los representantes titulares de los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración están obligados a concurrir a las Sesiones Ordinarias o Extraordinarias del Parlamento Andino para exponer el informe o proyecto de presupuesto de acuerdo con el artículo 43° del Acuerdo de Cartagena. En el caso en que las explicaciones dadas por el Representante titular del respectivo Organismo o Institución del Sistema Andino de Integración no satisfagan a la Plenaria, la misma deberá votar si se le aplica o no la moción de censura política.²²¹

Adicionalmente, el Parlamento cuenta con mecanismos de seguimiento, promoción y participación, tales como el Observatorio de Seguimiento de Integración Andina: permite llevar un seguimiento de las Directrices Presidenciales (avances y obstáculos). Es mediante una reunión entre el Secretario General del Parlamento Andino y los funcionarios de la Secretaría General de la Comunidad Andina en la que se recauda información, del informe temático que emana de dichas reuniones y es presentando ante las Comisiones del Parlamento, y del seguimiento que estas, cumplen con las atribuciones que le han sido designadas por el Acuerdo de Cartagena, en esta materia. También está el Observatorio electoral del Parlamento Andino el cual se encarga de proteger y contribuir al fortalecimiento de los procesos electorales en la Subregión.

Entre otros mecanismos de seguimientos que tiene el Parlamento está la Semana Cultural Andina, la cual fue diseñada como mecanismo para promover la identidad cultural de los pueblos andinos. Finalmente están los Derechos de Petición, en tanto que dado el carácter participativo del Parlamento Andino, cualquier ciudadano de la Comunidad Andina, así como cualquier persona natural o jurídica que residiere o tuviere su domicilio en un Estado Miembro, tendrá derecho a presentar ante el

²²¹ En caso de ser votada positivamente la moción de censura, el Presidente notificará al Consejo Presidencial Andino, al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a los demás órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, el desacuerdo del Parlamento Andino con la continuidad del respectivo representante como director del órgano o institución del Sistema.

Parlamento Andino, individualmente o asociado, peticiones sobre los asuntos propios de los ámbitos de la Comunidad Andina, que considere le afecte directamente. El Reglamento General del Parlamento regula la forma en que estas serán registradas, la forma en que deben ser dirigidas y la forma en que se dará respuesta.

Las decisiones del Parlamento Andino, como se ha destacado reiteradamente, no tienen carácter vinculante para los Estados. Pero hay una situación excepcional. Las decisiones del Parlamento respecto de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, si son obligatorias, como se demostrará más adelante.

3.2. En el Parlamento Europeo

En diciembre de 1990, en Roma, el Consejo Europeo inauguraba, apenas tres años después de la entrada en vigor del Acta Única, la nueva revisión de los tratados comunitarios con la puesta en marcha de las Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Económica y Monetaria y sobre la Unión Política. El Parlamento fue consultado y, en cierta medida, asociado al proceso en curso, mediante las conferencias interinstitucionales Parlamento-Consejo-Comisión.

En el Consejo Europeo de Maastricht de diciembre de 1991 los Jefes de Estado o de Gobierno de los doce Países Miembros dieron luz verde a la revisión de los tratados. El 7 de febrero de 1992, estos países firmaron en Maastricht el nuevo Tratado de la Unión Europea que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Dicho Tratado introdujo el procedimiento legislativo de codecisión que ha reforzado considerablemente la posición del Parlamento Europeo dentro del sistema comunitario.²²²

Los tratados sucesivos y en particular el Tratado de Maastricht de 1992, el Tratado de Ámsterdam de 1997 y el de Lisboa de 2009 han hecho que el Parlamento Europeo deje de ser una asamblea puramente consultiva y se convierta en una asamblea legislativa, con poderes presupuestarios y de control, que ejerce competencias comparables a las de los Parlamentos nacionales, pero a escala europea.²²³

Los miembros del Parlamento Europeo representan a los pueblos de la

²²² Agenda Joven para la UE, “Elecciones al Parlamento Europeo 2009”, en <http://www.agendajovenparalaeu.org/?cat=9>.

²²³ Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, Maastricht, 1992, en http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_es.htm.

Comunidad Europea, y desde 1979 son elegidos por sufragio universal directo, cada cinco años (con posibilidad de ser renovados), tal como consta en el Acta del 20 de septiembre de 1976.²²⁴

La ampliación de la Unión Europea ha hecho necesario modificar la cifra total de cúrales parlamentarias, siendo hoy de 754, donde la representación de cada uno de los 27 Estados Miembros tiene en cuenta factores demográficos con una cierta ponderación. Actualmente representan a los 500 millones de europeos.

Respecto a ello, cada país determina ciertos criterios internos de representatividad como el modo de escrutinio. Empero, todos los Estados aplican las mismas normas de: derecho de sufragio a los dieciocho años, igualdad entre hombres y mujeres y voto secreto. Además, la repartición de escaños (regida bajo el principio de proporcionalidad), establece un número mínimo y máximo a cada uno de los Estados: 99 como máximo y 5 como mínimo.

- A) Competencias Legislativas: Entre los avances más relevantes que introduce el Tratado de Lisboa de 2009 está el mayor protagonismo que se le otorga al Parlamento como tal. Entre los avances más significativos se encuentra la expansión del poder de codecisión, en donde el Parlamento queda al mismo nivel que el Consejo.
- B) Competencias Presupuestarias: Desde que en 1970 se crearon los recursos propios de la Comunidad Europea, el Parlamento Europeo comparte con el Consejo el poder presupuestario. Cada año, a mediados de diciembre, tras un procedimiento que dura varios meses, el Parlamento Europeo aprueba –o rechaza– el presupuesto de la Unión.
- C) Competencias de Control Democrático: El poder de control democrático sobre las otras instituciones de la UE, es ejercido por el Parlamento Europeo mediante comités de investigación. Los mecanismos empleados para ello son:

El derecho de petición de los ciudadanos: Todos los ciudadanos europeos tienen derecho a dirigir peticiones al Parlamento y pedir la reparación de perjuicios sufridos en asuntos pertenecientes a los ámbitos de actividad de la Unión Europea.²²⁵

²²⁴ María de la Peña Romo, *Parlamento Europeo: una institución para Europa*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2007, p. 144.

²²⁵ Parlamento Europeo, “Reglamento”, artículos 191-193, 2004.

El Parlamento también ha creado la figura del Defensor del Pueblo Europeo, que examina los agravios expuestos por los particulares que se consideran perjudicados por instituciones u órganos comunitarios con el fin de encontrar una solución amistosa.

Las investigaciones: El Parlamento Europeo está facultado para constituir comisiones de investigación en caso de infracciones o de aplicación incorrecta del Derecho comunitario en los Estados miembros.²²⁶

Derecho de recurso del Parlamento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: Es un recurso para la anulación de un acto adoptado en aplicación del Derecho Comunitario o por omisión cuando la Comisión o el Consejo incumplen sus obligaciones.²²⁷

Control sobre la Comisión y también cierto control de la actividad del Consejo: De un lado, el Parlamento aprueba o rechaza el nombramiento propuesto del Presidente de la Comisión. Así mismo, el Parlamento debe aceptar una vez formado, al Colegio de Comisarios.²²⁸

El Parlamento posee un poder de censura frente a la Comisión; permitiendo que los diputados puedan obligar a la Comisión a dimitir. De otro lado, mediante la revisión regular de los informes presentados por la Comisión, el Parlamento ejerce un control basado en los conocimientos especializados de sus miembros y sus servicios. Algunos ejemplos de ello son el Informe anual de la Comisión sobre la actividad de las Comunidades; el Informe anual sobre la ejecución del presupuesto, entre otros.

Dar el visto bueno a Acuerdos internacionales importantes tales como la adhesión de nuevos Estados miembros de la UE o Acuerdos de asociación y comercio entre la UE y otros países.

El Tratado de Lisboa insta a la “iniciativa ciudadana”, la cual consiste en que un grupo de al menos un millón de ciudadanos de varios Estados pertenecientes a la Unión, puede pedir a la Comisión que realice modificaciones a la legislación

²²⁶ Parlamento Europeo, “Reglamento”, artículo 176, 2004.

²²⁷ Parlamento Europeo, “Reglamento”, artículos 121-122, 2004.

²²⁸ Parlamento Europeo, “Reglamento”, artículos 108-111, 2004.

comunitaria.²²⁹ Esto con el objeto de hacer control político y garantizar la concientización del proceso de integración europeo entre los ciudadanos.

3.3. En el Parlamento Centroamericano

El artículo 5 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano consagra que esta entidad debe servir como foro deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad del área centroamericana. Así mismo al Parlamento el corresponde impulsar y orientar los procesos de integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos, como también elegir, nombrar o remover, según corresponda, de conformidad con el Reglamento Interno, al funcionario ejecutivo de más alto rango de los organismos existentes o futuros de la integración centroamericana creados por los Estados Parte de este Tratado (Parlamento Centroamericano, *Tratado Constitutivo*, Art. 5).

A los propósitos del párrafo anterior, las autoridades u organismos rectores de las citadas instituciones internacionales someterán al Parlamento Centroamericano, con treinta días de antelación al vencimiento de los correspondientes períodos, una terna de candidatos para los indicados cargos, de entre los cuales deberá elegirse la propuesta, el Parlamento elegirá o nombrará a quien considere del caso. La elección o nombramiento de dichos funcionarios se hará partiendo de una rotación en el orden alfabético de los Estados Miembros.

Las calidades y requisitos para optar a los citados cargos se rigen, respectivamente, por los convenios o tratados que regulan la organización y funcionamiento de las indicadas entidades como son el proponer proyectos de tratados y convenios a negociarse entre los países centroamericanos, que contribuyan a la satisfacción de las necesidades del área, propiciar la convivencia pacífica y la seguridad de Centroamérica.

Igualmente la promoción de la consolidación del sistema democrático, pluralista y participativo en los países centroamericanos, con estricto respeto al derecho internacional, así como contribuir a fortalecer la plena vigencia del derecho

²²⁹ Tratado de Lisboa, “El Tratado en pocas palabras”, 2010, en http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_es.htm.

internacional y, recomendar a los gobiernos centroamericanos las soluciones más viables y efectivas en relación con los diferentes asuntos que dentro de sus atribuciones conozcan.

Entre las competencias está la de servir como foro de debate político, con componentes legislativos, mayor control democrático, con atribuciones específicas.²³⁰ Además de foro político debe ser también de carácter deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales, culturales comunes y de seguridad del área centroamericana. Igualmente relevante es el impulsar y orientar los procesos de integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos, como proponer proyectos de tratados y convenios a negociarse entre los países centroamericanos. Así mismo, el Parlamento debe propiciar la convivencia pacífica y la seguridad de Centroamérica, promover la consolidación del sistema democrático; pluralista y participativo en los países centroamericanos, y por último, contribuir a fortalecer la plena vigencia del derecho internacional.

3.4. En el Parlamento del MERCOSUR

El artículo 3° del Protocolo Constitutivo establece que son atribuciones y competencias del Parlamento las de representar a los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política, asumir la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz, impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones. Entre otras están las de garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración, estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración, contribuir a consolidar la integración latinoamericana mediante la profundización y ampliación del MERCOSUR y, finalmente, promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional (Parlamento del Mercosur, *Protocolo Constitutivo*, Art. 3, 3).

Así mismo, el artículo 4° del Tratado Constitutivo establece velar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del MERCOSUR y por la

²³⁰ Alma Arámbula y María Paz Richard, *Parlamento Centroamericano, PARLACEN*, México D.F., Centro de Documentación, Información y Análisis/Cámara de Diputados, 2008, en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-17-08.pdf>, p. 7.

preservación del régimen democrático en los Estados Partes, de conformidad con las normas del MERCOSUR, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR. También debe elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR, como efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR establecidos en el Protocolo de Ouro Preto sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración. Los pedidos de informes deberán ser respondidos en un plazo máximo de 180 días (Parlamento del Mercosur, *Protocolo Constitutivo*, Art. 4, 3-4).

Al interior del mismo Tratado está la función de invitar, por intermedio de la Presidencia pro t mpore del CMC, a representantes de los procesos de integración, con el fin de intercambiar opiniones y tratar aspectos relacionados con las actividades en curso o asuntos en consideración. De igual manera, recibir, al finalizar cada semestre a la Presidencia pro t mpore del MERCOSUR, para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período. También es necesario realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR y, organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos.

De igual importancia es la función de recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados partes, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR, como también emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del MERCOSUR.

Finalmente, con el fin de acelerar los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los Estados Parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte, en un plazo de noventa días (90) de efectuada la consulta. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del MERCOSUR, antes de su aprobación (Parlamento del Mercosur, *Protocolo Constitutivo*, Art. 4, 4).

Si el proyecto de norma del MERCOSUR es aprobado por el órgano decisorio,

de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de dicha aprobación.

En caso que la norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento, o si este no se hubiere expedido en el plazo mencionado en el primer párrafo del presente numeral, la misma seguirá su trámite ordinario de incorporación. Los Parlamentos nacionales, según los procedimientos internos correspondientes, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del MERCOSUR que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento.

El plazo máximo de duración de este procedimiento será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, contados a partir del ingreso de la norma al respectivo Parlamento nacional. Si dentro del plazo de ese procedimiento preferencial el Parlamento rechaza la norma, esta deberá ser reenviada al Poder Ejecutivo para que la presente a la reconsideración del órgano correspondiente del MERCOSUR.

Igualmente, es competencia del Parlamento proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento, elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Partes, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración y, desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa (Parlamento del Mercosur, *Protocolo Constitutivo*, Art. 4, 5).

Entre otras atribuciones del Parlamento del MERCOSUR está la de mantener relaciones institucionales con los Parlamentos de terceros Estados y otras instituciones legislativas, celebrar, en el marco de sus atribuciones, con el asesoramiento del órgano competente del MERCOSUR, convenios de cooperación o de asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional o internacional. Así mismo, fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participativa en el MERCOSUR, recibir dentro del primer semestre de cada año un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR del año anterior. Entre las últimas está la de elaborar y aprobar su presupuesto e informar sobre su ejecución al Consejo de Mercado Común dentro del primer semestre del año posterior al ejercicio,

aprobar y modificar su reglamento interno y, finalmente, realizar todas las acciones que correspondan al ejercicio de sus competencias.

4. ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL

4.1. En el Parlamento Andino

El Parlamento Andino define su estructura en su Reglamento General, según el cual está compuesto por:

La Presidencia, es delegada por la Plenaria, ejerce la máxima representación política del organismo, por un período máximo de dos años. De acuerdo con el Reglamento Interno del Parlamento, dicha presidencia “será ejercida sucesivamente y en orden alfabético por cada País miembro” (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art. 22°).

El presidente es el representante legal de Parlamento, preside y delega las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias de la Plenaria y la Mesa Directiva; ejecuta, coordina y supervisa la correcta y oportuna aplicación de las Decisiones, las Resoluciones y las Recomendaciones de la Plenaria; conoce los informes de las Comisiones y Grupos de Trabajo, y comunica sobre su cumplimiento y avance a la Mesa Directiva y a la Plenaria. Se encarga además de representar al Parlamento Andino en sus relaciones con los demás órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración y otras organizaciones nacionales e internacionales de los Países Miembros y terceros; dirige las actividades del Parlamento y de sus órganos y media los casos de discrepancia que se presenten en las representaciones parlamentarias; y suscribe convenios y acuerdos con terceros Estados y otras organizaciones internacionales, entre otros (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art. 23°).

Los Vicepresidentes son electos por el Parlamento Andino de entre sus miembros y representarán a cada uno de sus países que lo conforman y formarán parte de la Mesa Directiva. Entre sus atribuciones está la de asumir la representación legal en los términos y condiciones que le fueren delegadas por la plenaria, así como asumir el manejo y coordinación del área económica, administrativa y técnica de su respectiva representación parlamentaria nacional (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art.

25°).

El Secretario General es designado por la plenaria a propuesta de Mesa Directiva, tiene la categoría de funcionario internacional y ejerce la gerencia técnica y administrativa con funciones permanentes en la Oficina Central de Bogotá Colombia, sede del Parlamento Andino; tiene rango de jefe de misión diplomática y percibe su remuneración del país que los postula. Tiene sus funciones y el debido control de parte de la Mesa Directiva y la Plenaria (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art. 27°).

Órganos del Parlamento Andino

La Plenaria es el órgano máximo de conducción y decisión del Parlamento. Está conformada por los parlamentarios andinos, quienes actúan como principales, en representación de cada uno de los Países Miembros de la Comunidad Andina. La instalación de la Plenaria requiere de la presencia de la mitad más uno de los miembros para que sea instalada (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art. 31°).

Entre sus atribuciones y deberes encontramos la definición de las políticas, objetivos y estrategias para el fortalecimiento institucional, así como el cumplimiento de sus atribuciones contempladas en el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena. También está el orientar e impulsar el Plan de Desarrollo Institucional del Parlamento Andino, respetar y hacer respetar el orden jurídico de la Comunidad Andina y sus propios instrumentos básicos y evaluar el desarrollo de los resultados del proceso de integración; así como examinar en su conjunto todas las cuestiones y asuntos relativos al mismo. Otras de las atribuciones es considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes presentados por los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, elegir entre sus miembros a los dignatarios de este organismo, así como designar al Secretario General de conformidad con la propuesta presentada por la Mesa Directiva y, decidir la conformación de las Comisiones permanentes del Parlamento Andino (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art. 34°).

Así mismo, entre otros deberes se encuentra el de crear Comisiones Especiales para cumplir una misión o realizar una función específica, aprobar el presupuesto de la Oficina Central y su correspondiente ejecución, conocer y aprobar los informes de las respectivas comisiones y, dictar mediante sus instrumentos de pronunciamiento las normas de procedimiento que se requieran para una mejor aplicación de sus instrumentos básicos. De igual forma es necesario que eleve a conocimiento del

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina los asuntos que generan duda en la aplicación de la normativa interna y que sean de competencia del Tribunal, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de Cartagena; como también, conocer de las ausencias de los parlamentarios o de las investigaciones que por sus conductas inapropiadas o por faltas al Código de Ética sean llevadas por la Comisión de Ética y Acreditaciones.

Entre las atribuciones y deberes finales están la de suspender a los parlamentarios por ausencias prolongadas e injustificadas, poner en conocimiento a los organismos electorales y de control sobre las determinaciones disciplinarias que se hubieren tomado en contra de un parlamentario andino y, por último, conceder la calidad de observadores Permanentes o Asociados a los representantes de los congresos que hayan solicitado dicha calidad.

La Mesa Directiva es un órgano colegiado, encargado de la orientación, ejecución, dirección, y supervisión de los actos que emanen de la Plenaria y los demás órganos del Parlamento. Esta, además, se asegura del eficiente funcionamiento de las Comisiones y regula labores administrativas tales como: elaborar y aprobar la agenda para el Período de Sesiones y la agenda anual para la Plenaria y las Comisiones (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art. 40°).

Entre sus funciones se encuentra la de establecer los mecanismos que permitan dar seguimiento a las actividades de los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art. 43°).

Las Comisiones Permanentes son los órganos colegiados permanentes, cuya función es especializada. Se encargan de realizar labores de análisis, evaluación, proposición, control y armonización legislativa; que deben ser puestas en consideración y aprobación, cuando sean presentadas en informes y trabajos finales ante la Plenaria por medio de la Mesa Directiva. Existen las siguientes comisiones (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art. 49-60):

- *Comisión Primera:* De política exterior y relaciones parlamentarias;
- *Comisión Segunda:* De educación, cultura, ciencia, tecnología y comunicación;
- *Comisión Tercera:* De seguridad regional y desarrollo sustentable;
- *Comisión Cuarta:* De asuntos económicos y turismo,
- *Comisión Quinta:* De asuntos sociales y desarrollo humano;
- *Comisión Especial:* De ética y acreditaciones (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art. 58°).

Cada una de las funciones desarrolladas por estas comisiones se encuentran

establecidas en el artículo 59° del Reglamento General del Parlamento.

La Oficina Central funciona permanentemente, según lo establece el Acuerdo de Cartagena y el Acuerdo Sede, en la ciudad de Bogotá (Colombia). Es dirigida por el Secretario General del Parlamento (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art. 61°).

Este último, no solo representa jurídicamente la oficina que gerencia administrativa y técnicamente, sino que además, promueve, impulsa y coordina las relaciones de la Presidencia y la Mesa Directiva del Parlamento Andino con los demás instancias del Sistema Andino de Integración; prepara y presenta el informe semestral de las actividades realizadas y el proyecto de presupuesto de anual ante la Mesa Directiva; participa en las reuniones de los órganos del Parlamento, con derecho a voz, y apoya administrativa y académicamente a las Comisiones del Parlamento, además de designar los secretarios respectivos de cada una de las comisiones. Se encarga también de publicar las memorias de las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias, el Diario de Debates y la Gaceta Oficial del Parlamento Andino; así como de convocar y organizar las reuniones de los Períodos de las Sesiones Ordinarios y Extraordinarios de la Plenaria y las sesiones de la Mesa Directiva y las Comisiones.²³¹

Dentro de los Organismos subsidiarios y adscritos (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art. 65-68°), el Parlamento cuenta con la capacidad de promover –mediante Decisión– la creación de organismos de investigación y de formación especializada, en áreas o temas vinculados con objetivos institucionales o que contribuyan a la formación de especializada, en áreas o temas vinculados con los objetivos institucionales o que contribuyan con el desarrollo del Proceso Andino de Integración.

La Universidad Andina Simón Bolívar fue creada por el Parlamento Andino con el propósito de promover el desarrollo de la conciencia comunitaria y la identidad socio cultural andina mediante la más amplia difusión de los principios y objetivos del proceso de integración. Por unos años fue, efectivamente, una institución adscrita al Parlamento Andino. Pero en 1996, por solicitud del propio Parlamento, el Consejo Presidencial Andino, al modificar el Acuerdo de Cartagena en Trujillo, Perú, le confirió

²³¹ Dentro de las funciones administrativas que ejerce el Secretario General se encuentran: ordena el pago de pasajes y viáticos parlamentarios, elabora el Reglamento Interno y Manual de Cargos y Funciones para el conocimiento y aprobación de la Mesa Directiva, puede dictar Resoluciones Administrativas, entre otras.

a la Universidad la calidad de institución del sistema con plena autonomía (Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 6). Esta condición fue reconocida por el Parlamento Andino, cuando aprobó el Estatuto de la Universidad. Sus atribuciones quedaron claramente fijadas, como se estableció ya en esta tesis.

Un organismo adscrito al Parlamento Andino es el Centro Andino de investigación, Capacitación, Desarrollo y Armonización Legislativa (CADEL), que pasó a constituirse por Decisión de la Plenaria, en el Instituto de Altos Estudios para la Integración y Desarrollo Legislativo (IDL) (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art. 67). Su función se encamina a la investigación, la formación, la capacitación y la presentación de servicios vinculados con el desarrollo y el fortalecimiento del Sistema Andino de Integración y de la cosmovisión democrática de la Comunidad Andina. Finalmente está el Instituto Andino de la Biodiversidad. Este organismo autónomo y subsidiario se encarga de promover investigaciones interdisciplinarias sobre la protección del medio ambiente y la biodiversidad, la recolección y compilación de la información científica y técnica en la subregión andina.

4.2. En el Parlamento Europeo

La organización y funcionamiento del Parlamento Europeo se encuentra establecida en el Reglamento de esta institución. El Parlamento se compone actualmente de 754 miembros de los 27 países de la Unión Europea, sus principales órganos son la Presidencia, la Mesa, la Secretaría General, las Comisiones y la Conferencia de Presidentes.

El Presidente dirige las actividades del Parlamento, preside las Sesiones Plenarias y aprueba el presupuesto (Parlamento Europeo, *Reglamento*, Art. 20). Es el representante legal e institucional del Parlamento hacia el exterior y en las relaciones con las otras Instituciones comunitarias. El Presidente, los 14 Vicepresidentes y los 5 cuestores del Parlamento Europeo son elegidos entre los diputados por votación secreta. Sus candidaturas deben ser apoyadas por un grupo político o por al menos 40 diputados. La duración de su mandato es de dos años y medio (Parlamento Europeo, *Reglamento*, Arts. 13 y 17).

Los grupos políticos del Parlamento Europeo están constituidos por afinidades políticas y compuestos por un mínimo de 19 diputados, elegidos en al menos la quinta

parte de los Estados miembros. Los grupos políticos y los diputados no inscritos disponen de una secretaría, de facilidades administrativas y de créditos procedentes del presupuesto del Parlamento Europeo.

Por lo que se refiere a los partidos políticos europeos, su estatuto se aprobó en 2004. El Reglamento del PE presenta simplemente las competencias de los órganos dirigentes del PE con respecto a los partidos políticos a nivel europeo. El Presidente representa al Parlamento en sus relaciones con estos partidos y la Mesa se pronuncia sobre las solicitudes de financiación.

Los parlamentarios se reúnen en grupos políticos que examinan los informes elaborados por las comisiones parlamentarias y proponen enmiendas a estos textos, antes de cada votación en sesión plenaria. En función de sus afinidades políticas, y no, en función de su nacionalidad, se conforman los grupos políticos. Actualmente, existen ocho grupos políticos, y para constituir un grupo, es necesario contar con mínimo veinte diputados y representar al menos la quinta parte de los Estados miembros.

En los artículos 1 al 9 del Reglamento se estipulan otros aspectos como la independencia de mandato, la verificación de las credenciales, los privilegios e inmunidades (y sus procedimientos), y lo referente a normas de conducta para sus miembros, entre otras (Parlamento Europeo, *Reglamento*, Arts. 1 al 9).

Las Comisiones parlamentarias se organizan para preparar el trabajo del Parlamento en las sesiones plenarias.²³² Existen tres tipos de comisiones, las comisiones permanentes las cuales suponen el centro del trabajo legislativo (Anexo VI del Reglamento). Las 20 comisiones permanentes existentes examinan las cuestiones que les atribuye el Parlamento Europeo según su ámbito de competencias. Cuando un tema afecta a varios ámbitos, un máximo de tres comisiones pueden ser encargadas de ocuparse de una misma cuestión.

Comisiones temporales: sus atribuciones, composición y mandato se fijan al ser constituidas.

Comisiones de investigación: son comisiones *ad hoc* que se constituyen a petición de una cuarta parte de los miembros del Parlamento Europeo y cuyo objetivo consiste en estudiar las infracciones del Derecho comunitario o casos de mala administración en la aplicación de este.

²³² Los presidentes de Comisión coordinan sus trabajos en el seno de la Conferencia de Presidentes de Comisión.

El número de sus miembros oscila entre 28 y 86 y cada una cuenta con un presidente, una Mesa y una secretaría; su composición política refleja la del Pleno.

Los debates de las comisiones permanentes son públicos y se reúnen una o dos veces al mes en Bruselas para elaborar enmiendas y presentar propuestas legislativas e informes de propia iniciativa. Así mismo, examinan las propuestas de la Comisión y del Consejo y, si procede, redactan informes que habrán de presentarse al Pleno.

Las comisiones son veintitrés: Asuntos Exteriores, Desarrollo, Comercio Internacional, Presupuestos, Control Presupuestario, Asuntos Económicos y Monetarios, Empleo y Asuntos Sociales, Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, Industria, Investigación y Energía, Mercado Interior y Protección del Consumidor, Transportes y Turismo, Desarrollo Regional, Agricultura y Desarrollo Rural, Pesca, Cultura y Educación, Asuntos Jurídicos, Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Asuntos Constitucionales, Derechos de la Mujer e Igualdad de Género, Peticiones, Derechos Humanos, Seguridad y Defensa y Cambio Climático.

Paralelamente, el Parlamento Europeo puede constituir subcomisiones y comisiones temporales que se ocupan de problemas específicos, o bien comisiones de investigación en el marco de sus competencias de control.

Las Delegaciones del Parlamento Europeo mantienen relaciones con los Parlamentos de los países no pertenecientes a la Unión Europea. Desempeñan un rol fundamental para proyectar a Europa e influir en el sistema internacional. Actualmente existen 34 delegaciones; cada una de las cuales se compone de quince diputados.

Pueden distinguirse cuatro categorías de delegaciones: las delegaciones interparlamentarias,²³³ las comisiones parlamentarias mixtas,²³⁴ la delegación del Parlamento Europeo en la Asamblea Paritaria ACP-UE²³⁵ y la delegación del Parlamento Europeo en la Asamblea Parlamentaria Euro-mediterránea. Es necesario mencionar que los presidentes de delegación coordinan sus trabajos en el seno de la Conferencia de Presidentes de Delegación.

²³³ Se encargan de mantener las relaciones con los Parlamentos de los países que no son miembros de la Unión Europea ni candidatos a la adhesión.

²³⁴ Estas se relacionan con los Parlamentos de los países candidatos al ingreso en la Unión Europea o con los de los Estados asociados a la Comunidad.

²³⁵ La ACP-UE congrega los diputados europeos con los parlamentarios de los Estados de África, del Caribe del Pacífico.

La Secretaría General asiste al Parlamento Europeo, bajo la autoridad del Secretario General.²³⁶ Hoy, el Parlamento tiene a su servicio unos 5.000 funcionarios reclutados en todos los países de la Unión. Desempeñan su labor bajo la autoridad del Secretario General quien es elegido por la Mesa. La Secretaría General está radicada en Luxemburgo y en Bruselas.

Los órganos políticos de Parlamento Europeo son:

La **Conferencia de Presidentes** reúne a los presidentes de los grupos políticos en torno al Presidente del Parlamento Europeo. Se encarga de determinar la realización de los trabajos de Parlamento y fija todos los detalles de la programación legislativa: calendario y orden del día de las sesiones plenarias; composición de las comisiones y delegaciones y reparto de competencias entre ellas y programación legislativa.

Así mismo, la Conferencia de Presidentes desempeña un papel de gran peso en las relaciones con las otras Instituciones comunitarias, los terceros países y las organizaciones extracomunitarias.

La **Mesa** dirige el funcionamiento interno del Parlamento: resuelve los asuntos económicos, de organización y administrativos; los asuntos referentes al desarrollo de las sesiones, a la organización y fijación del organigrama de la Secretaría (Parlamento Europeo, *Reglamento*, Art. 22).

Los **Cuestores** en función de las Directrices fijadas por la Mesa, son responsables de los asuntos administrativos y financieros que afectan directamente a los diputados. Su misión es velar por que los diputados dispongan de la infraestructura necesaria para ejercer sus mandatos. Son seis Cuestores que tienen voz consultiva en la Mesa (Parlamento Europeo, *Reglamento*, Art. 25).

Es necesario mencionar además que el Parlamento es la única institución de la UE que delibera en público. Su actuación comprende los trabajos de las comisiones parlamentarias (dos veces al mes), las reuniones de los grupos políticos (tercera semana de cada mes), y las sesiones plenarias (última semana de cada mes). Su sede central

²³⁶ Parlamento Europeo, “Secretaría General”, en <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=8&language=ES>.

encuentra ubicada en Estrasburgo. Allí se celebran las sesiones plenarias. Sin embargo, las Comisiones y Sesiones Plenarias adicionales se reúnen en Bruselas.

4.3. En el Parlamento Centroamericano

El Parlamento Centroamericano funciona permanentemente y está integrado por veinte diputados titulares por cada Estado miembro. Cada titular será electo con su respectivo suplente, quien lo sustituirá en caso de ausencia. Serán elegidos para un período de cinco años por sufragio universal directo y secreto, pudiendo ser reelectos. Así mismo, los Presidentes de cada una de las Repúblicas Centroamericanas, al concluir su mandato y, los Vicepresidentes designados a la Presidencia de la República de cada uno de los Estados centroamericanos al concluir su mandato. En los países donde existiere más de uno de estos funcionarios, solo podrá integrar el Parlamento uno de ellos, a propuesta del órgano legislativo nacional.²³⁷

Igualmente, es necesario decir que son órganos del Parlamento Centroamericano, de acuerdo a los artículos 9 y 10 del Reglamento interno, la Asamblea Plenaria, la cual es el órgano supremo del Parlamento Centroamericano y está integrada por los diputados.²³⁸

Algunas de sus atribuciones son: dirigir a la Reunión de Vicepresidentes sus recomendaciones sobre los asuntos a que se refiere el artículo 21 de este Tratado y a la Reunión de Presidentes las que se indican en el artículo 24 de dicho instrumento; elegir cada año la Junta Directiva; aprobar el presupuesto del Parlamento Centroamericano; considerar y decidir sobre los informes que le presente la Junta Directiva; elaborar y aprobar el Reglamento Interno del Parlamento Centroamericano y los demás reglamentos que se requieran; integrar las comisiones de trabajo que considere convenientes; nombrar el Secretario del Parlamento Centroamericano; las demás que se le asignen en este Tratado o en sus instrumentos complementarios.

²³⁷ Los integrantes del Parlamento tendrán la calidad de Diputados Centroamericanos; no están ligados por ningún mandato imperativo, gozarán de las inmunidades y privilegios a que se refiere el artículo 27 de este instrumento, y no tendrán responsabilidad en tiempo alguno por las opiniones y votos que emitan en relación con los asuntos vinculados con el ejercicio de sus cargos.

²³⁸ Parlamento Centroamericano, “Reglamento Interno. Artículos 20-21”, en <http://www.parlacen.org.gt/vinculo-1-parlacen-v-010.htm>.

La Junta Directiva (Parlamento Centroamericano, *Reglamento Interno*, Arts. 31-36) se encarga de atender y tramitar toda solicitud relacionada con los asuntos que competen al Parlamento Centroamericano; transmitir la convocatoria para las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea plenaria del Parlamento; preparar el proyecto de presupuesto de funcionamiento del Parlamento Centroamericano, el cual deberá ser formulado en pesos centroamericanos; informar, a cada Estado de los asuntos que conozca; ejecutar las resoluciones del Parlamento Centroamericano; rendir informe anual a la Asamblea Plenaria sobre el ejercicio de sus funciones y el resultado de sus gestiones; nombrar al demás personal que se requiera del Secretariado del Parlamento Centroamericano, de acuerdo a una distribución equitativa entre los nacionales de los países centroamericanos; y las demás que se le asignen en este Tratado o en sus instrumentos complementarios.

De acuerdo al artículo 38 del Reglamento Interno, el Secretariado (Parlamento Centroamericano, *Reglamento Interno*, Arts. 38-41) es el órgano del Parlamento Centroamericano que, “bajo la dependencia, dirección y supervisión de la Junta Directiva, apoya de manera técnica y logística a esta, a la Asamblea Plenaria y a las Comisiones, de conformidad con las atribuciones que se establecen en el presente Reglamento”.

El secretariado está integrado por:

- a) La Secretaría de Asuntos Parlamentarios, la cual se encarga de tramitar y dar seguimiento a las decisiones que adopte el Parlamento Centroamericano, informando periódicamente a la Asamblea Plenaria. Se encarga además, de prestar asistencia técnica en todas sus actividades, así como a las comisiones. De igual manera, coordina y dirige la asesoría de las comisiones y debe asistir a la Junta Directiva Ampliada en la elaboración de la Agenda de las sesiones de Asamblea Plenaria, cuando esta lo requiera.
- b) La Secretaría de Administración y Finanzas tiene a su cargo la administración de todas las dependencias, direcciones, departamentos y unidades administrativas, así como del personal del Parlamento Centroamericano y debe velar por la correcta administración de sus recursos.
- c) La Secretaría del Gabinete de Junta Directiva proporciona asistencia técnica a la Junta Directiva de conformidad con las atribuciones de esta y en los temas que le fueren asignados por la misma.

De acuerdo al Reglamento del Parlamento, en sus artículos 22 al 27, las

Comisiones “son instancias colegiadas cuya función es la de realizar los estudios y las investigaciones pertinentes acerca del ámbito de su competencia, así como aquellos que les sean trasladados por la Junta Directiva o la Asamblea Plenaria a fin de rendir el informe o dictamen correspondiente”.

Existen comisiones permanentes de trabajo, “necesarias para el efectivo y buen funcionamiento de sus labores de acuerdo a sus atribuciones y competencias. Las reuniones de las comisiones, por regla general serán públicas” y otras comisiones extraordinarias.

El Reglamento Interno (Art. 27) del Parlamento Centroamericano estipula que son atribuciones de las comisiones conocer y dictaminar acerca de las iniciativas o solicitudes que le sean asignadas por la Junta Directiva o la Asamblea Plenaria, y podrán recibir asesoría en las distintas materias, cuando lo estimen conveniente.

El Parlamento posee 12 comisiones permanentes: Comisión de Asuntos Agropecuarios; Pesca, Medio Ambiente y Recursos Naturales; Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana; Comisión de Educación, Cultura, Deporte, Ciencia y Tecnología; Comisión de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia; Comisión de Asuntos Monetarios y Financieros; Comisión de Turismo; Comisión de Relaciones Internacionales; Comisión de Salud, Seguridad Social, Población y Asuntos Laborales y Gremiales; Comisión de Paz, Seguridad Ciudadana, Derechos Humanos y Grupos Étnicos; Comisión de Integración, Comercio y Desarrollo Económico; Comisión de Asuntos Jurídicos, Derecho Comunitario e Institucionalidad Regional y, por último Comisión de Política y de Asuntos Partidarios.

4.4. En el Parlamento del MERCOSUR

De acuerdo al artículo 16 del Tratado Constitutivo del Parlamento, este contará con las siguientes instancias:

La Mesa Directiva es la encargada de la conducción de los trabajos legislativos y de sus servicios administrativos. En ella, los miembros serán elegidos por un período de dos años, pudiendo sus miembros ser reelectos por una sola vez. La Mesa está compuesta por un Presidente, y un Vicepresidente de cada uno de los demás Estados Partes, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno. Será asistida por un Secretario Parlamentario y un Secretario Administrativo (Parlamento del Mercosur,

Protocolo Constitutivo, Art. 16, 8-9).

La Secretaría Parlamentaria y Secretaría Administrativa funcionan con carácter permanente en la sede del Parlamento.

Las Comisiones permanentes y temporarias contemplan la representación de los Estados partes, su organización y funcionamiento son establecidas en el Reglamento Interno.

De acuerdo al artículo 56 del Reglamento Interno del Parlamento, cada Comisión, en razón de la materia de su competencia, deberá discutir y votar las propuestas y los asuntos sometidos a su consideración, realizar reuniones públicas sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración con entidades de la sociedad civil, los sectores productivos, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales. Así mismo, deberá recibir, examinar y, en su caso, canalizar hacia los órganos decisorios, a través de la Mesa Directiva, peticiones de cualquier particular de los Estados Parte, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR; y, desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos Nacionales y otras instituciones legislativas, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR, en particular aquellos relacionados con la actividad parlamentaria.²³⁹

Son comisiones permanentes (Parlamento del Mercosur, *Reglamento Interno*, Art. 69): Asuntos Jurídicos e Institucionales; Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios; Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico; Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte; Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social; Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud; Medio Ambiente y Turismo; Ciudadanía y Derechos Humanos; Asuntos Internos, Seguridad y Defensa; Infraestructura, Transportes; Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca; y, Presupuesto y Asuntos Internos.

Respecto a las Comisiones temporales, es necesario mencionar que estas son establecidas para analizar determinado asunto y se extinguen al término del período parlamentario, o cuando se haya alcanzado el fin para el cual se constituyó, o ha expirado su plazo de duración.

²³⁹ Parlamento del Mercosur, “Reglamento Interno. Artículo 56”, Montevideo, 2007.

El Personal técnico y administrativo del Parlamento (Parlamento del Mercosur, *Protocolo Constitutivo*, Art. 16, 9) está integrado por ciudadanos de los Estados Partes y será designado por concurso público internacional y tendrá estatuto propio, con un régimen jurídico equivalente al del personal de la Secretaría del MERCOSUR).²⁴⁰

5. RELACIONES EXTERNAS

5.1. En el Parlamento Andino

Además de tener sus relaciones internacionales a través de sus organismos subsidiarios y adscritos; el Parlamento puede suscribir acuerdos o convenios de cooperación interinstitucional o cualquier otro tipo, previa autorización de la Plenaria o en su receso de Mesa Directiva.

Una de las atribuciones del Parlamento, consagradas en el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena contempla la de promover las relaciones de cooperación y coordinación con los parlamentos de los Países Miembros, los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, así como los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países (Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 43).

5.2. En el Parlamento Europeo

De acuerdo al Título IV del Reglamento General del Parlamento Europeo, por un lado, el Parlamento Europeo se relaciona con las demás instituciones y órganos que conforman la Unión Europea, y por el otro mantiene relaciones con los Parlamentos Nacionales.

Es así como el Parlamento participa en la elección del Presidente de la Comisión, la elección de la Comisión, la moción de censura contra la Comisión, el

²⁴⁰ Es necesario añadir que los conflictos en materia laboral que se susciten entre el Parlamento y su personal, serán resueltos por el Tribunal Administrativo Laboral del MERCOSUR.

nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas, el nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo. Lo anterior, no está expresamente establecido dentro de los mecanismos jurídicos del Parlamento.

Así mismo, el Parlamento puede realizar preguntas al Consejo, la Comisión y al Banco Central Europeo, solicitar informes a otras instituciones y formular recomendaciones al Consejo, así como recibir informes de otras instituciones de la Unión Europea. En este contexto el Reglamento del Parlamento Europeo consagra las atribuciones y procedimientos parlamentarios respecto a su relacionamiento con las demás instancias de la Unión Europea.

5.3. En el Parlamento Centroamericano

No se encuentran expresamente establecidas en los instrumentos jurídicos del parlamento. Sin embargo el Tratado Constitutivo del Parlamento contempla en sus artículos 28 y 29 que los gobiernos, las instituciones nacionales de los Estados Miembros y los organismos de integración centroamericanos prestarán al Parlamento Centroamericano toda la colaboración posible y compatible a su legislación interna (Parlamento Centroamericano, *Tratado Constitutivo*, Arts. 28 y 29).

5.4. En el Parlamento del MERCOSUR

No se establece expresamente en el Protocolo Constitutivo, no obstante en las competencias del Parlamento del MERCOSUR se definen los siguientes lineamientos de relacionamiento. Primero está el de elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Partes, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración. Igualmente debe desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa. Finalmente, mantener relaciones institucionales con los Parlamentos de terceros Estados y otras instituciones legislativas.

6. UNA VISIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN CONJUNTO

De las consideraciones realizadas hasta aquí, se desprende que en todos los procesos de integración a nivel institucional se identifica una ausencia de determinación en el tipo de estructura institucional (intergubernamental o supranacional). Así mismo, se visualiza concentración de poder en algunos órganos del ejecutivo y vacíos en el carácter de la norma supranacional. Esto, se debe considerar una excepción al Parlamento Europeo, que ha avanzado muchísimo en sus atribuciones y competencias.

En lo que hace relación al Parlamento Andino se encuentra que este organismo ha realizado múltiples esfuerzos en busca del fortalecimiento no solo interno sino institucional, lo que nos da a entender que, la Comunidad Andina ante la sociedad se ha mostrado como un proceso de integración excesivamente retórico, inercial y de carácter reactivo no propositivo, lo cual ha generado una ausencia de metas y estrategias. Concretamente, en el ámbito político es donde se demuestra la debilidad, en comparación con los otros parlamentos de integración latinoamericanos que han conseguido muchas atribuciones que fortalecen su existencia en los procesos de integración.

Especialmente, se resalta la existencia del déficit democrático en referencia al papel del Parlamento Andino como órgano deliberante en la Comunidad Andina, y en este mismo orden de ideas, se determina una ausencia de participación democrática constructiva por parte de la sociedad civil en el proceso de integración, características que pueden configurar la Comunidad Andina como excluyente y deslegitimizada. Las debilidades de la CAN pueden ser explicadas, entre otras causas, por las siguientes:

1. Por la escasa voluntad política de los Estados Miembros para cumplir compromisos comunitarios, especialmente arancelarios y económicos. Al respecto, se puede mencionar la investigación por posible incumplimiento a la normativa andina por parte de la República de Perú al no aplicar el trato de nación más favorecida a las importaciones de productos oleaginosos originarios de Venezuela y Colombia.²⁴¹
2. Por la desinstitucionalización del proceso de integración, que se ha visto

²⁴¹ Comunidad Andina, “Procedimientos por Acciones de Incumplimiento”, TJCA 4-AI-06, 2006, en <http://www.comunidadandina.org/Solcontroversias.aspx?fr=0&codProc=216&codpadre=14&tipoProc=2>.

afectada, no solo por la separación de Venezuela, sino por la vigencia de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos de Perú y Colombia.

3. Por la ausencia de una incorporación efectiva de la ciudadanía andina en el proceso de integración.
4. Por la falta de educación sobre la integración ha causado un desconocimiento del proceso de integración andino en todas las capas de la sociedad civil andina.²⁴²

La solución frente a estas situaciones no es simple. Pero, no cabe duda de que lo más importante es la voluntad política de los países para mantener el proceso. Pero también la integración andina requiere de una reforma institucional que busque asignar poderes a los órganos comunitarios, con el fin de democratizar y articular el proceso de integración hacia adentro y hacia afuera con la participación de la sociedad civil representada en el Parlamento Andino.

La definición de déficit democrático ya fue ampliada en capítulos anteriores, sin embargo, es oportuno hacer referencia en esta parte a la explicación dada por Claudia Storini con relación a este tema en la Unión Europea debido a las similitudes que, guardadas las respectivas proporciones, se dan también al interior del proceso de integración de los países andinos.²⁴³

Sobre el particular se señala que los déficit que se imputan a la Unión Europea se centran en tres ejes básicos: el primero de ellos hace referencia a la libertad y se expresa en las deficiencias en el reconocimiento de derechos y libertades fundamentales; el segundo se centra en la democracia y se manifiesta a través de la falta de mecanismos para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones; y el tercero se conoce como déficit de descentralización y se expresa a través de las limitadas capacidades de participación de los entes territoriales.

De igual manera, es patente que estas mismas competencias de legislación y control no han sido cedidas a los Parlamentos regionales elegidos popularmente por vía directa.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta indispensable que la supranacionalidad andina, en términos de su institucionalidad, sufra una reestructuración profunda a través

²⁴² La problemática de la educación ciudadana para la integración está tratada en el libro: Enrique Ayala Mora, *La enseñanza de integración en los países andinos*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2006.

²⁴³ Claudia Storini, *Parlamentos nacionales y Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

de la cual se de una verdadera desconcentración en los procesos de toma de decisiones permitiéndose. Se espera, por esta vía, que instituciones como el Parlamento Andino y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina cobren el protagonismo que requiere el proceso de integración en lo referente al control político y jurisdiccional respectivamente.

En este sentido es indispensable que el Parlamento Andino pueda finalizar el tránsito hacia la designación de todos sus representantes por medio de elecciones directas de los ciudadanos con el objeto de viabilizar la única vía por medio de la cual se podrá dar una efectiva participación ciudadana en el proceso de integración.

Es decir, para que las elecciones directas en el Parlamento Andino se constituyan en el camino que fortalece su papel como institución promotora de la integración, es necesario que se eliminen una serie de obstáculos en su implementación. Si bien es cierto que la Comunidad Andina ha intentado dotar al Parlamento de competencias necesarias para garantizar su mismo ejercicio, es claro que no han sido suficientes para posicionarlo como institución promotora de la institución; esta posición debe trasladarse de la mera enunciación de los tratados constitutivos a su implementación efectiva de modo que llegue directamente a los sujetos de su accionar, y así a la voluntad soberana radicada en el pueblo.²⁴⁴

7. FORTALECIMIENTO DE LOS PARLAMENTOS DE INTEGRACIÓN

Es muy importante la actitud que deben adoptar los parlamentarios andinos elegidos mediante sufragio universal y directo como representantes de los países ante la Comunidad Andina. Es verdad que las elecciones directas son un proceso, pero un proceso que ha durado treinta años y aún sigue siendo proceso. Esto demuestra la falta de voluntad política de los gobiernos andinos que crearon órganos, y a los que no se les ha dado un verdadero impulso para poder desarrollar un papel importante dentro de las actividades de la Comunidad Andina, por la simple razón que sigue siendo un proceso y

²⁴⁴ Silvana Insignares Cera, “Las elecciones directas en el Parlamento Andino, un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración”, en *Revista de Derecho*, No. 32, Barranquilla, Universidad del Norte, 2009, p. 328.

los únicos autorizados para llevar adelante cualquier iniciativa, son los representantes del ejecutivo en los organismos como el Consejo, o la Secretaría General de la CAN, que ha priorizado funciones de gestor de proyectos sobre su responsabilidad de ejecutor de decisiones emanadas por los propios organismos antes mencionados.²⁴⁵

En este sentido se habla de la iniciativa propia de los parlamentarios que consiste en que a través de sus atribuciones consagradas en el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena, pueden llevar adelante un gran número de acciones que no requieren de autorizaciones de ningún gobierno o instancia distinta a la del propio seno de su Plenaria. Al respecto, es importante mencionar, entre otras iniciativas, la aprobación de la Carta Social Andina de 1999, la cual fue reformada y actualizada en el marco de la Tercera Cumbre Social Andina llevada a cabo en mayo de 2012.

El parlamentario andino, al hacer uso de sus atribuciones puede generar cualquier tipo de escenarios como mecanismos idóneos para el debate democrático que involucre a los verdaderos actores del proceso que son los ciudadanos andinos. El parlamentario andino como su denominación así lo determina, no responde a los intereses nacionales, responde a los intereses comunitarios, su elección a través de las normativas nacionales es transitoria, es utilizado como un medio para el cumplimiento del fin que es la elección directa. En consecuencia dejando a lado los intereses nacionales, hay que planificar su trabajo con una visión supranacional.

En este orden de ideas, el Parlamento Andino debería ser el espacio obligado para el debate democrático en el contexto de la supranacionalidad. Esto en consideración a que el Parlamento Subregional como órgano deliberante, es una instancia para el encuentro de los intereses nacionales y subregionales, en el marco de la discusión democrática.

8. MECANISMOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La dinámica de la actividad parlamentaria involucra una racionalidad dispuesta a la negociación y al logro de acuerdos políticos. Esto evidentemente podría facilitar la solución de conflictos entre los representantes técnicos de los Estados (digamos los gobiernos) por la vía de la negociación política, al lograr crear los consensos esenciales

²⁴⁵ Secretaría General de la Comunidad Andina, “Plan de Trabajo”, 2009, en <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi920.pdf>.

para avanzar por el camino de la integración. Lo anterior, constituye al Parlamento en una alternativa viable para la solución de cuellos de botella en determinadas situaciones en las que la única solución se represente en la voluntad política de las partes.

9. LEGITIMIDAD AL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES A NIVEL SUPRANACIONAL

Si bien esto pareciera una extensión del segundo punto, es importante enfocarlo desde la necesidad que tienen los procesos de integración para desarrollarse y contar con participación ciudadana. En este sentido, es posible afirmar que la primera participación se da a través del ejercicio efectivo de la democracia representativa; es decir, a través de la existencia de representantes de los ciudadanos con capacidad para decidir de conformidad con un mandato que les ha sido dado, a través de su elección popular, lo cual promueve la legitimidad de cada una de las decisiones y políticas acordadas en forma comunitaria.

Lo anterior, se fundamenta en que una de las características más importantes de los sistemas políticos es la de ofrecer mecanismos de interacción con sus constituyentes. Los sistemas democráticos descansan significativamente sobre la existencia de mecanismos de participación ciudadana. Cuanto mayor sea el nivel de participación ciudadana en los procesos políticos y sociales de un país, más democrático es un sistema.²⁴⁶ De esta forma, los parlamentarios andinos representan los intereses de los pueblos de la CAN y las decisiones que se toman al interior del organismo, gozan de legitimidad y reconocimiento por parte de la sociedad.

10. CONTROL POLÍTICO

El fortalecimiento del órgano deliberante, en su función de control político a las competencias de los demás Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración puede determinar el avance efectivo y eficiente del proceso andino de integración,

²⁴⁶ Manuel Orozco, “Democracia y participación ciudadana”, Washington D.C., en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029956.pdf>, p. 1.

basado en políticas públicas interestatales y no intergubernamentales que acojan el interés de los ciudadanos andinos y fomente la coordinación necesaria entre todos sus órganos.

En este sentido, es importante mencionar los dos últimos controles políticos que ha realizado el Parlamento Andino. Durante las Sesiones Reglamentarias del mes de marzo correspondientes al XXXVIII Período Ordinario de Sesiones que se llevaron a cabo en la ciudad de Bogotá durante los días 27, 28, 29 y 30 de marzo de 2011, se adelantó un diálogo político con la Secretaría General de la Comunidad Andina, el Tribunal Andino de Justicia, la Universidad Andina Simón Bolívar, el Banco de Desarrollo de América Latina, CAF, y el Fondo Latinoamericano de Reservas, a fin de determinar los principales avances del Proceso Subregional Andino de Integración, los obstáculos y los retos inmediatos.

En esta ocasión, como representantes de la Secretaría General de la Comunidad Andina, intervinieron el Dr. Adalid Contreras, Secretario General a.i. de la CAN; el Dr. Santiago Cembrano, Director General de la CAN, el Dr. Genaro Baldeón, Director Encargado de la CAN; el Dr. Jorge Tello responsable del programa de Seguridad Alimentaria y desarrollo rural y fronterizo de la Comunidad Andina y el Dr. Francisco Suasti quien es el coordinador de la Agenda Estratégica de la CAN.²⁴⁷

De manera general se estableció, que las reuniones del comité de autoridades en materia de migración para examinar lo concerniente al Consulado Andino, Tarjeta Laboral Andina y demás temas socio-laborales, no se llevan a cabo desde hace aproximadamente tres años; se informó que existen decisiones que regulan los temas pero que realmente la realidad política cambio, y que falta una verdadera voluntad política de los Países. Se manifestó igualmente que, la participación de la sociedad civil es de vital importancia para el fortalecimiento de la CAN, y que el rol de los órganos consultivos creados y el Parlamento Andino debe representar de manera positiva a los pueblos. Por último, el Secretario General a.i. de la Comunidad Andina manifestó que se establecerá un trabajo más cercano y mancomunado entre la Secretaría General de la CAN y el Parlamento Andino.

Como conclusión de las intervenciones por parte de los parlamentarios andinos se estableció que el trabajo tanto de la Secretaría de la Comunidad Andina como del

²⁴⁷ Parlamento Andino, *XXXVIII-XXXIX Resumen de las Memorias del Período Ordinario de Sesiones*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2012, p. 15-19.

Parlamento Andino debe ser integrado. Igualmente se estableció que se debe garantizar la integración en todos los ámbitos y que se hace necesaria una verdadera integración para cumplir con las políticas públicas planteadas y se firmó un acuerdo específico de entendimiento entre la Secretaría General de la CAN y la Secretaría General del Parlamento Andino, priorizando las actividades a desarrollar de manera conjunta por ambos órganos del sistema.

Como representante del Tribunal Andino de Justicia, participó la magistrada colombiana Leonor Perdomo. Durante su intervención explicó sobre las diferentes acciones y competencias del Tribunal, sobre los casos resueltos en el año 2010 sometidos a su conocimiento y sobre el levantamiento de información del Tribunal en las diferentes acciones con el fin de tener una base de datos clara y actualizada, la cual consta en la página oficial del Tribunal. De igual forma, indicó sobre el presupuesto manejado por el Tribunal y las deudas que actualmente poseen los Estados miembros (Parlamento Andino, *XXXVIII-XXXIX Resumen de las Memorias del Período Ordinario de Sesiones*, 21).

Continuando con las exposiciones, presentó su informe el Dr. Ernesto Albán Presidente del Consejo Superior de la Universidad Andina Simón Bolívar. Como tema principal manifestó la necesidad de establecer la acreditación en los demás países, ya que este mecanismo es importante para realizar la homologación de las carreras universitarias en los países andinos (Parlamento Andino, *XXXVIII-XXXIX Resumen de las Memorias del Período Ordinario de Sesiones*, 21).

Posteriormente, intervino el señor Juan Pablo Rodríguez representante del Banco de Desarrollo de América Latina, CAF, quien hizo entrega a la Plenaria de un tríptico, el cual contiene la información principal y actual de la CAF, como el principal financiador de la estructura en América Latina (Parlamento Andino, *XXXVIII-XXXIX Resumen de las Memorias del Período Ordinario de Sesiones*, 22).

Para terminar la sesión de control político, presentó su respectivo informe el Dr. Carlos Andrés Giraldo del Fondo Latinoamericano de Reservas, FLAR.

El segundo control político se realizó en el marco del XVII Período Extraordinario de Sesiones del Parlamento Andino, el cual tuvo lugar el 5 y 6 de diciembre de 2011. En el marco de estas Sesiones Extraordinarias participaron diferentes Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, SAI, con el objeto de exponer, analizar

y debatir las diferentes perspectivas en torno al tema planteado en la Directriz Presidencial del mes de julio de 2011: Reingeniería de la Comunidad Andina.²⁴⁸

La primera intervención estuvo a cargo de la honorable magistrada Leonor Perdomo Perdomo, representante del Tribunal Andino de Justicia, quien recordó los cuatro puntos básicos que fueron acordados por los presidentes andinos en el marco de la celebración de la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino, específicamente en la Declaración del 8 de noviembre de 2011 en Bogotá, Colombia, a saber:

1. Reiterar el compromiso de Fortalecer la Comunidad Andina reconociendo su acervo institucional histórico.
2. Dar cumplimiento irrestricto a la normativa comunitaria, particularmente a las disposiciones relativas al libre tránsito de transporte terrestre.
3. Reafirmar la decisión de llevar a cabo la reingeniería del Sistema Andino de Integración, con el fin de adecuar la Comunidad Andina a los retos del actual contexto internacional.
4. Solicitar al Secretario General de la Comunidad Andina, a que conjuntamente con la Secretaria General del Mercosur y la Secretaria General de la UNASUR, identifiquen elementos comunes, de complementariedad y diferencias con miras a una futura convergencia de los tres procesos. (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 93).

Frente a estos cuatro puntos la magistrada Perdomo presentó las siguientes observaciones: el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, TJCA, como órgano jurisdiccional de carácter supranacional, se crea para velar por el ordenamiento jurídico comunitario, constituyéndose este como un organismo fundamental en el esquema de integración subregional andino.

Este órgano tiene como principal labor la protección de la autonomía, la validez y eficacia del ordenamiento jurídico comunitario, fijando por un lado, el contenido y alcance de las normas comunitarias, y por otro, haciendo que el ordenamiento jurídico comunitario andino sea cumplido por los Países Miembros y por los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración.

Igualmente la honorable magistrada Perdomo se refiere a la necesidad de buscar

²⁴⁸ Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2012, p. 92.

en lo posible un mayor grado de cumplimiento normativo, haciendo que estas normas jurídicas sean eficaces, planteando que estas puedan ser real o materialmente aplicadas, que existan las situaciones para las cuales fueron creadas; y que sus mandatos aun cuando no se cumplan voluntariamente, sí sean exigidos por los aparatos especiales con los que cuenta el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, que se sancionen los incumplimientos de las prohibiciones, o se ofrezcan las garantías para la realización de las prescripciones, planteándose estas como sanciones más drásticas y con características pecuniarias para de esta manera se pueda lograr la eficacia de las normas, su realización social, y evitando así el incumplimiento al Acuerdo de Cartagena por parte de los Países Miembros (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 93).

Finaliza su intervención, manifestando la intención y disposición del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina de para trabajar en pro del proceso de integración y en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía andina, expresando que el Parlamento Andino puede ser una pieza clave a la hora de divulgar la normativa andina comunitaria (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 94).

La segunda intervención estuvo a cargo de la doctora Claudia Zambrano, Asesora para la Presidencia pro t mpore de la CAN del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, quien se refirió en primera instancia a la voluntad política que existe entre los presidentes andinos para reafirmar el interés y el compromiso de fortalecer y mantener la Comunidad Andina. Esto fue concretado en la Declaración de Bogotá del 8 de noviembre de 2011.

En segunda instancia hizo menc n a que la Presidencia pro t mpore se encuentra trabajando en dos aspectos:

a) Temática: Cabe resaltar el trabajo en temas como la agenda estratégica andina y el plan de implementación que logre revitalizar a los comités respectivos. Además, se están desarrollando arduamente temas de migración, minorías, entre otros.

b) Reingeniería de las instituciones del Sistema Andino de Integración, SAI:

Una reingeniería que permita cumplir los objetivos además de:

- Definir mayores funciones.
- Delimitar responsabilidades.
- Asegurar una mayor coordinación.

- Potenciar la asignación y uso de los recursos.
- Visualizar el proceso de integración.

También, mencionó que en cuanto a este tema se ha venido trabajando conjuntamente con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). De esta forma, lo que se busca es que la Presidencia pro t mpore reciba como insumo para el proceso de reingeniería, el trabajo de cada institución y órgano, en el cual se identifiquen sus debilidades y los puntos concretos a desarrollar.

Para terminar, la doctora Claudia Zambrano expresó que el sistema internacional actual presenta nuevos retos y riesgos y que se hace necesario que las instituciones se adecuen a este nuevo entorno para responder de la manera más rápida y adecuada (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 96).

La tercera intervención estuvo a cargo del doctor Juan Pablo Rodríguez, Asesor Sénior en Integración del Banco de Desarrollo de América Latina, CAF, quien informó que la CAF ha denominado como las “tres A”: apoyo, adaptabilidad y anticipación, a la respuesta que el organismo desarrollará frente a la iniciativa del Consejo Presidencial de reestructurar el Sistema Andino de Integración (SAI). Apoyo a los organismos que componen el sistema, adaptación y anticipación del Sistema Andino de Integración a una nueva agenda integracionista en Latinoamérica como UNASUR y la CELAC, entre muchos otros (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 98).

El apoyo que la CAF quiere darle a la integración andina está enmarcado dentro del nuevo contexto globalizador que se presenta. La CAF se adapt  y se adelantó, pues hoy es un banco de fomento de la región y organismos como el FLAR est  trabajando en su capitalización regional.

Finalmente, expresó que hay cinco temas primordiales de la integración andina para que trabaje todo el SAI:

1. Comercio e inversiones, no por la vía de los TLC o acuerdos como la ALADI. Hay que fortalecer el comercio interregional con fondos de reserva, fondos de financiamiento, disminución de barreras y métodos de pago regionales. Por la disminución del comercio se acentuará la contracción económica mundial en un futuro inmediato y por esta razón hay que blindar estos mecanismos incentivando las cadenas productivas posicionándolas en la exportación hacia terceros.

2. Infraestructura: Hay gran rezago y este es un motor de desarrollo y de competitividad para el comercio exterior. China invierte el 6% de su PIB en infraestructura; América Latina el 2%. El desafío es impulsar a los gobiernos en este punto. No se habla solamente de más recursos netos, sino de inversiones enfocadas en proyectos de integración regional más que de contenido nacional. Esto le compete a la integración andina discutirlo.
3. El tema ambiental está en la agenda andina. Por ejemplo el foro de Río más 20 no ha podido tener posiciones comunes y planes de acción con resultados. Dentro de la CAN hay que empezar a tomar fuertes posiciones en tema de agua, alimentos y energía. Son nuestras grandes potencialidades y le competen directamente a la agenda andina.
4. Cohesión social: La crisis nos ha golpeado menos, pero seguimos siendo la región más desigual del planeta, especialmente la región andina. Temas fundamentales como el respeto e igualdad para con las mujeres, los afro descendientes, niños, etc. La Agenda Andina puede formular políticas concretas.
5. Seguridad: El nuevo marco de la seguridad no solo habla de narcotráfico o crimen organizado. Hay un tema que preocupa a AL como lo es la seguridad ciudadana. Estos temas se están discutiendo en diferentes escenarios. Tres C: Convergencia, cooperación y cooperación sur-sur (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 100-101).

La cuarta intervención estuvo a cargo del doctor Carlos Giraldo, Director Adjunto de Asuntos Económicos del Fondo Latinoamericano de Reservas, FLAR, quien expresó que el FLAR surgió al interior de la Comunidad Andina en el año 1978. Se concibe como un organismo altamente especializado, cuyo objetivo general es constituirse en un mecanismo que ayude y contribuya con la estabilidad de la balanza de pagos de los Países Miembros. Ahora bien, aunque naciera al interior de la CAN, este organismo ha ido ampliando su cobertura, ejemplo de esto es el ingreso de Costa Rica en el año 2000 (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 101).

Para cumplir con su objetivo de estabilidad en la balanza de pagos de los países, el FLAR realiza préstamos a aquellos Estados que se encuentran en dificultades económicas. El sentido de esto, es minimizar el costo que implica la acumulación de reservas internacionales. De esta manera, se logra ser parte de una especie de blindaje

financiero ante los choques de las balanzas de pagos (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 101).

En el marco de la reingeniería del proceso andino de integración se plantea que el FLAR mantenga su objetivo de ayudar a los gobiernos en la estabilización de sus balanzas de pago, mejorando en los siguientes puntos:

- **Rápido y oportuno:** debe responder a imprevistos, choques y crisis económicas, tanto internacionales como nacionales. Este tipo de fondos deben tener una estructura de pasivos y activos que le permitan responder con eficacia a entornos de crisis económicas.
- **Bajo Costo Operativo.**
- **FLAR como complemento de acuerdos globales.**

De esta manera, la idea principal detrás del FLAR es lograr canalizar recursos para el desarrollo de los Países Miembros y de la región latinoamericana. Actualmente el fondo se encuentra integrado por 7 países: los cuatro Estados Miembros de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), Venezuela, Costa Rica y Uruguay. Así, al igual que la CAF, el FLAR rebasa las fronteras andinas convirtiéndose en un organismo clave dentro de la visión de UNASUR como ente encargado de dar solidez a la banca central en la región sudamericana (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 102).

La siguiente intervención estuvo a cargo del doctor Ernesto Albán, presidente del Consejo Superior de la Universidad Andina Simón Bolívar, UASB, quien manifestó las dificultades que se presentaron en la sede central de la Universidad (Sucre-Bolivia), entre ellas una de carácter financiero dado que los Países Miembros no habían dado las cuotas que previamente se han establecido para el correcto funcionamiento de la Universidad. La solución de toda la crisis que vivió la sede central reafirmó el principio de auto sostenibilidad, y se contó con la ayuda del Parlamento Andino y de su Comisión II para solventarla (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 102).

De igual forma, expresó que una de las cosas importantes que se deben resaltar de la Universidad Andina Simón Bolívar es la institucionalidad que esta tiene. De acuerdo a los Estatutos que conforman la UASB, debería tener sedes en cada País Miembro para que trabaje como órgano de derecho público internacional, y cumpla con los preceptos de los mismos Estatutos. La Universidad debe ampliar sus horizontes hacia los países de la UNASUR, dos nuevos horizontes que son factibles pueden ser

Chile o Venezuela (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 102).

Se ha trabajado y analizado el papel de la Universidad dentro del SAI. Dentro de su tratado constitutivo se refiere a la Universidad como el órgano encargado de aportar a la integración, a través de la investigación y apoyándose en los insumos de las universidades de la subregión, apoyos temáticos y técnicos para los demás órganos del SAI. A nivel de investigación la Universidad tiene mucho campo de trabajo alrededor de aspectos sociales, educativos, económicos, culturales y de salud (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 102).

Finalmente, afirmó que en los 42 años de la Comunidad Andina, este es el momento más difícil que ha vivido la integración, pero se debe mirar estas dificultades como una oportunidad para mejorar y cambiar de forma positiva, esta debería ser la perspectiva a tomar. Teniendo en cuenta que la integración debe ir más allá de la subregión, es necesaria la unidad y trabajar conjuntamente, a través de ideas, puntos de vista y opiniones que permitan mejorar en la CAN (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 103).

La última intervención fue la del doctor Víctor Pardo, Representante por Colombia del Consejo Consultivo Laboral Andino, quien afirmó que surgen dudas sobre que la arquitectura del Sistema Andino de Integración sea el verdadero motivo para pensar en una reingeniería a la CAN. La brecha social presente en la subregión es responsabilidad de la falta de voluntad política de los gobiernos de los países andinos (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 103).

Por otra parte, manifestó que las decisiones del Parlamento Andino deben ser vinculantes, así como que las decisiones del Tribunal Andino de Justicia sean tenidas en cuenta. Lo que se necesita es voluntad política para avanzar en el proceso de integración subregional andina. Como tal, no se ve un norte claro en la idea de reformar el SAI.

De igual forma, informó que el Consejo Consultivo Laboral ha solicitado audiencia con la Cancillería Colombiana, sin que a la fecha se haya obtenido ninguna respuesta. Por ende no ha sido posible conocer la visión del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto a la reingeniería del SAI.

Por lo anterior, el doctor Pardo expresó que el Consejo Consultivo Laboral desea apoyar el trabajo y las gestiones que se realicen en el proceso de reingeniería de la CAN, en el cual se espera sean tenidas en cuenta la opinión y el concepto del Consejo

Consultivo Laboral Andino.

Finalmente, culminó su intervención afirmando que la integración regional planteada para el siglo XXI debe estar ligada a las fortalezas de UNASUR, en donde prime la protección de los recursos naturales, la consolidación de una estrategia eficiente de reducción de pobreza y de indicadores sociales (Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, 103).

11. FUNCIÓN DE OPINIÓN PREVIA

El artículo 43° del Acuerdo de Cartagena define que son atribuciones del Parlamento Andino participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana; 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 y, formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros (Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 43).

Entre otras atribuciones están las de 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; 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; promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y, por último, incentivar 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 (Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 43).

El Tratado Constitutivo de 1979 así como el suscrito en 1997 manifiesta que el Parlamento Andino tiene entre sus propósitos: el de coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de integración de la Comunidad Andina; y promover la

participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina. Adicionalmente determina que este Organismo se pronuncia mediante recomendaciones, en relación con los temas relacionados con sus propósitos y atribuciones (Parlamento Andino, *Tratado Constitutivo*, Art. 11).

Resulta claro que dentro del cuerpo de los articulados del Acuerdo de Cartagena, el Tratado Constitutivo, su Protocolo Modificatorio, su Protocolo Adicional y su Reglamento General, no se establece claramente una función como la de “opinión previa”, o una atribución como la de emitir dictámenes sobre los proyectos de decisión de los órganos e Instituciones del SAI que ostentan dicha competencia.

No obstante, tiene la potestad de: “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” (Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 43, literal d).

Estas atribuciones son lo suficientemente amplias, y en el marco de sus propósitos pueden indicar la posibilidad de avanzar hacia un mecanismo similar al de la opinión previa, bajo la teoría de las competencias implícitas institucionales, lo cual implica que un órgano de la naturaleza del Parlamento Andino tiene la posibilidad de ejercer competencias adicionales a las consagradas de manera expresa en la medida que se ajuste al marco jurídico institucional establecido y siempre y cuando cumpla con los propósitos o finalidades consignadas sus instrumentos constitutivos.

Sin embargo, implementar la opinión previa implica la necesidad de un compromiso interinstitucional con aquellos órganos e instituciones que se encargan expedir la normativa comunitaria. Esto puede ser por tres vías, que a continuación se enuncian y comentan muy brevemente.

La primera, formal e institucional, es la reforma del Acuerdo de Cartagena estableciendo la atribución comunitaria para el Parlamento Andino, de emitir dictámenes previos de opinión sobre los proyectos normativos. Esta alternativa tiene el inconveniente de que es muy lenta, por cuanto implica la adopción de la reforma al Tratado. De otro lado, la ventaja que tiene esta posibilidad que establecería con claridad el deber de ser respetada por los órganos, y una actuación contraria a la normatividad puede ser objeto de un recurso por omisión ante el Tribunal Andino. El texto de la propuesta de reforma sería la siguiente:

Modificar la sección B y C del Capítulo II “De la Comunidad Andina y el

Sistema Andino de Integración” del Acuerdo de Cartagena, con el fin de incluir el siguiente apartado: “La Comisión y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores tendrán la obligación de solicitar y considerar la opinión consultiva preceptiva del Parlamento Andino, en el proceso de formación de la normativa comunitaria”. Esto significa que el Parlamento Andino ostentará la atribución co-decisoria en la formación de la normativa andina, cuando la totalidad de los parlamentarios andinos sean designados por vía de sufragio universal.

En caso de que la Comisión y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores no compartan la opinión emitida por el Parlamento Andino, es necesario crear un Comité de concertación formado por los tres órganos, el cual tendrá como objeto en un plazo no superior a tres meses concertar las posiciones.²⁴⁹

La segunda vía, es hacer un convenio interinstitucional con la Comisión, el Consejo y con el concurso de la Secretaría General de la Comunidad Andina, para que efectivamente todas los proyectos de normatividad sean presentados primero al Parlamento Andino para que este los examine y en la brevedad del tiempo emita opinión previa de la misma mediante el instrumento de recomendación. Este mecanismo si bien reviste algunas dificultades en su implementación puede ser impulsado con el apoyo de una directriz presidencial. En relación con las debilidades de este tipo de instrumento podemos observar principalmente que no puede ser objeto de ejecución mediante el recurso por omisión.

La tercera vía es que el Consejo de Cancilleres expida una Decisión de la Comunidad Andina reglamentando el artículo 43, para establecer efectivamente la opinión previa a las normatividades de la Comunidad Andina. Esta opción tiene la

²⁴⁹ De conformidad a los procedimientos establecidos en el proceso normativo de las Comunidades Europeas, la participación del Parlamento Europeo a título consultivo se ha visto ampliada por la Declaración Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 4 de marzo de 1975 sobre el procedimiento de concertación. Este procedimiento es susceptible de ser aplicado a los actos comunitarios de alcance general que tengan implicaciones financieras notables y cuya adopción no venga impuesta por actos preexistentes. La apertura de la concertación tiene lugar cuando el Consejo considera que se separa del dictamen adoptado por el Parlamento Europeo creando un comité de concertación formado por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, su objetivo es buscar en un plazo no superior a tres meses un acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo en presencia de la Comisión. Araceli Mangas Martín y Diego Liñán Noguerras, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, p. 192.

virtud de contemplar un mecanismo institucional formal sin las dificultades procedimentales del primero. No obstante requiere conciliar la voluntad política en las cancillerías andinas para poder obtener esta autorización. Y eso no está libre de dificultades.

En todo caso, el problema fundamental no está en una alternativa u otra, o en los procesos de su adopción. Es evidente que todas las alternativas requieren una fuerte voluntad política de los gobiernos y complejas negociaciones entre ellos. También será necesario que el Parlamento Andino demuestre una capacidad real de asumir esta nueva función. Para ello, debe evitar conflictos internos que afectan su institucionalidad.

Frente a la estructura específica de los mecanismos de esta nueva atribución, es necesario manifestar que se deben establecer plazos exactos y medios extraordinarios de convocatoria a la Asamblea del Parlamento Andino, para efectos de poder implementar este mecanismo. Establecer la opinión previa, desde luego, implica una reforma del Reglamento General en cualquiera de los casos y una notificación de estos instrumentos a los otros órganos previa firma del convenio o reforma y ratificación del Acuerdo de Cartagena.

TERCERA PARTE

EL PARLAMENTO ANDINO Y SU PAPEL INTEGRACIONISTA

CAPÍTULO VIII

1. ANTECEDENTES

Del análisis estructural del Sistema Andino de Integración (SAI), se deduce la existencia de una rama parlamentaria, deliberante y representativa del poder popular, actualmente en proceso de implementar la elección directa de sus representantes, logrando la elección popular en tres países de la Comunidad (Perú, Ecuador y Colombia) y en el proceso de conseguirlo en Bolivia.

El Parlamento Andino es el órgano deliberante y de control del Sistema Andino de Integración. Su naturaleza es comunitaria, representa y sirve al interés a los pueblos de la Comunidad Andina, y constituye la expresión democrática y política del Sistema Andino de Integración. El Parlamento se rige normativamente por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y sus propias normas constitutivas y reglamentarias, también cuenta con personalidad jurídica internacional.

Según el Tratado Constitutivo, algunos de sus propósitos principales son los de sustentar en la subregión andina el pleno imperio de la paz, la libertad, la justicia social, la democracia y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, así como velar por el respeto de los Derechos Humanos y la calidad de vida de la población andina.

De conformidad al artículo 43° del Acuerdo de Cartagena, entre sus atribuciones se encuentran las de examinar y participar en la marcha del proceso de integración, formular recomendaciones y sugerir acciones o disposiciones, promover la armonización de las legislaciones de los países que lo conforman y, por último, impulsar relaciones de cooperación y coordinación entre los parlamentos de los Países

Miembros y demás Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración (Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 43).

Sin embargo, entre los más graves inconvenientes se destaca que la instancia ejecutiva del Sistema Andino de Integración (SAI), tiene una preeminencia casi absoluta sobre las otras instancias. Es pertinente aclarar que solamente en la estructura institucional de la CAN los Presidentes de la República y los representantes ante el Parlamento Andino, son de elección popular. En el caso del Parlamento, tres países de forma directa y Bolivia por delegación de su respectivo Congreso; no así los representantes de los Órganos Intergubernamentales y demás instituciones que forman parte del SAI, que son designados por el poder ejecutivo de cada uno de los Estados miembros.

La democratización del proceso de integración se convierte en un elemento indispensable para la formulación de una voluntad política común más fuerte y representativa, que permita el efectivo avance del proceso, al convertirlo en un compromiso político que involucra al poder soberano del ciudadano y no solo a los gobiernos.

En consecuencia, la existencia de un órgano propiamente legislativo comunitario, que ejerza una función de control político y fortalezca las competencias de los órganos ejecutivos y jurisdiccionales del SAI a través de la codecisión, puede determinar una real democratización y el aumento de la coordinación necesaria entre sus órganos, de cara a obtener un desarrollo constante del Proceso de Integración.

En el caso concreto del Parlamento Andino y de los órganos de la Comunidad Andina, se presenta el fenómeno del “déficit democrático”, el cual afecta directamente los derechos soberanos de los ciudadanos andinos a decidir sobre su futuro y destino en el marco del proceso andino de integración. Este fenómeno se concreta en primer lugar porque sus funciones solo son consultivas. Normativamente, sus posibilidades de acción se limitan a participar a través de sugerencias, con la capacidad de realizar observaciones al presupuesto de los otros órganos del SAI, y de hacer un examen de la marcha del proceso de integración y del cumplimiento de sus objetivos (Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 43).

A este respecto se ha venido discutiendo entorno a lo que se ha dado a conocer como el déficit democrático en la integración. Es así como, frente a los procesos de

integración se pueden esbozar dos afirmaciones, según el modelo de integración que se esté tratando: la primera de ellas sería que el déficit democrático se desarrolla cuando se ven ampliadas las competencias congeladas, para favorecer la creación de una zona de libre comercio; y la segunda premisa es que el debilitamiento democrático se da progresivamente cuando se transfieren las competencias a los órganos supranacionales a través de sucesivas reformas constitucionales.²⁵⁰

Es así como, el déficit democrático, afecta a los parlamentos nacionales en sus competencias quitándoselas para transferirlas o congelarlas, por vía indirecta se esta cercenando la capacidad de decidir de los ciudadanos. Por otro lado, se observa que el ejecutivo de alguna manera absorbe estas atribuciones transferidas o congeladas, ejerciéndolas en virtud de su atribución de manejar las relaciones internacionales, ya en un estadio de integración con un control mínimo por parte del parlamento.

En segunda instancia, y como prolongación de la anterior idea, se observa como estos poderes regulativos que han perdido los parlamentos nacionales, cuando no se le han cercenado totalmente al Estado nación, le han sido asignados a instancias supranacionales conformadas por miembros de los ejecutivos nacionales y/o a instancias que siendo supranacionales no responden en su conformación a los principios establecidos por el sistema político de la democracia representativa. Este aspecto enunciado es la segunda forma como se observa el problema del déficit democrático en la integración (Parlamento Andino, *Estudio sobre Reforma Institucional en la Comunidad Andina*, 52).

En este orden de ideas, es posible decir que los Estados inmersos en este tipo de procesos pueden encontrarse (sin ser conscientes de ello) frente a un debilitamiento de la democracia representativa como se conoce, en pro del fortalecimiento de un poder ejecutivo supranacional, del cual no se tiene claridad respecto a qué reglas responde.

En el caso de la Comunidad Andina, se encuentra una rama parlamentaria deliberativa no legislativa y parcialmente representativa del poder popular: El Parlamento Andino, órgano que no tiene aún poder legislativo y cuenta con un exiguo poder fiscalizador (Parlamento Andino, *Estudio sobre Reforma Institucional en la Comunidad Andina*, 54).

De esta forma, se requiere otorgarle al Parlamento Comunitario dos funciones

²⁵⁰ Parlamento Andino, *Estudio sobre Reforma Institucional en la Comunidad Andina*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2007, p. 51.

necesarias en cualquier sistema democrático: la capacidad decisoria de los representantes del soberano y un mayor control político sobre la marcha del proceso de integración.

Por otra parte, la existencia de un vasto órgano legislativo comunitario, que ejerza su función de control político y el fortalecimiento de las competencias de los órganos ejecutivos y jurisdiccionales del SAI, puede determinar el aumento de la coordinación necesaria entre sus órganos, de cara a obtener un desarrollo constante del proceso andino de integración.

Así pues, el fortalecimiento del Parlamento Andino conlleva la necesaria consolidación de la integración andina, por cuanto la participación democrática de los pueblos de la subregión podría dar un impulso definitivo a los compromisos adoptados en el marco del Acuerdo de Cartagena (Parlamento Andino, *Estudio sobre Reforma Institucional en la Comunidad Andina*, 55).

2. TEORÍA DE LA OBLIGATORIEDAD DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL PARLAMENTO ANDINO

Es evidente que el hecho de no conste expresamente el Parlamento Andino dentro del ordenamiento jurídico andino, definido en el Estatuto del Tribunal Andino de Justicia representa una de sus principales debilidades institucionales. Pero el Parlamento consta en el Tratado Modificadorio de Trujillo, que debe considerarse el fundamental en la integración andina.

Por lo anterior, el Juez Nacional y obviamente el Juez Internacional, han de otorgar prevalencia a los tratados de integración y a las normas o decisiones que emitan los órganos de integración sobre las normas internas, en consecuencia, un Estado puede comprometer su responsabilidad internacional si sus jueces aplican normas internas contrarias a las cláusulas insertas en un tratado de integración.

Ahora bien, es preciso puntualizar que la ilegalidad interna de un tratado de integración, no tiene implicaciones sobre la validez del mismo, pues este se rige exclusivamente por el derecho internacional, según el cual, una parte no puede invocar su derecho interno para dejar de cumplir sus obligaciones internacionales. La

inconstitucionalidad o ilegalidad interna de un tratado de integración no tiene entonces frente al derecho internacional ningún significado jurídico particular. En efecto, para la jurisprudencia y la doctrina internacionales, la inconstitucionalidad o ilegalidad interna de un tratado de integración es considerado un mero “hecho”, que si bien tiene implicaciones jurídicas, pues puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado, en manera alguna afecta la validez internacional del tratado como tal.²⁵¹

Esto es muy claro en la jurisprudencia y la doctrina al menos desde el fallo de 1926 de la Corte Permanente de Justicia Internacional en el “asunto relativo a ciertos intereses alemanes en la Alta Silesia Polaca” en donde claramente ese tribunal señaló que “respecto al derecho internacional y al Tribunal que es su órgano, las leyes nacionales son simples hechos, manifestaciones de la voluntad y de la actividad de los Estados, al mismo título que las decisiones judiciales o las medidas administrativas” (Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, *Testimonio Comunitario*).

Para el efecto, la doctrina reiteradamente ha determinado sobre el alcance vinculante de las decisiones de los órganos comunitarios, estableciendo que las mismas son eficaces respecto de los Estados a cuyo cumplimiento se destinan. En concordancia con lo dispuesto anteriormente, el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena al señalar el efecto de las normas de integración andina sobre las normas nacionales, dispuso:

En cuanto al efecto de las normas de la integración sobre las normas nacionales, señalan la doctrina y la jurisprudencia que, en caso de conflicto, la regla interna queda desplazada por la comunitaria, la cual se aplica preferentemente, ya que la competencia en tal caso corresponde a la comunidad. En otros términos, la norma interna resulta inaplicable en beneficio de la norma comunitaria. Este efecto de desplazamiento de la norma nacional, como resultado del principio de aplicación preferente resulta especialmente claro cuando una ley posterior –que ha de primar sobre la anterior de acuerdo con principios universales de derecho– es precisamente la norma comunitaria (...) No se trata propiamente de que la norma comunitaria posterior derogue a la norma nacional preexistente, al igual que ocurre en el plano del derecho interno, puesto que son dos ordenamientos jurídicos distintos, autónomos y separados, que adoptan dentro de sus propias competencias formas peculiares de crear y extinguir el derecho, que por

²⁵¹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, *Testimonio Comunitario*, 2004, en http://www.comunidadandina.org/public/libro_37.htm.

supuestos son intercambiables. Se trata, más propiamente, del efecto directo del principio de aplicación inmediata y de la primacía que en todo caso ha de concederse a las normas comunitarias sobre las internas (Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, *Testimonio Comunitario*).

En consecuencia, las normas supranacionales despliegan efectos especiales y directos sobre los ordenamientos internos de los Países Miembros del tratado de Integración, que no se derivan del común de las normas de derecho internacional. Por una parte, esta legislación tiene un efecto directo sobre los derechos nacionales, lo cual permite a las personas solicitar directamente a sus jueces nacionales la aplicación de la norma supranacional cuando esta regule algún asunto sometido a su conocimiento. En segundo lugar, la normativa expedida por el organismo supranacional goza de un efecto de prevalencia sobre las normas nacionales que regulan la misma materia y, por lo tanto, en caso de conflicto, la norma supranacional desplaza (no deroga) –dentro del efecto conocido como *preemption*– a la norma nacional.

Por lo expuesto, y conforme al ordenamiento jurídico andino, los pronunciamientos del Parlamento Andino no entran dentro de estos principios normativos con características propias de supranacionalidad frente a los ordenamientos jurídicos internos de los Países Miembros de la Comunidad Andina. No obstante, dichos pronunciamientos en el marco del derecho administrativo interno del Sistema Andino de Integración sí gozan de un especial grado de vinculación jurídico institucional para los demás órganos e instituciones, pues para estos, los pronunciamientos del Parlamento Andino que desarrollen las atribuciones a este conferidas por el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena, son de obligatoria observación; en tal sentido los órganos e instituciones del Sistema están obligados a rendir información periódica ante la Plenaria del Parlamento Andino.

De conformidad con la fundamentación dispuesta anteriormente se ha de concluir sin lugar a equívocos, que el derecho comunitario andino no se desarrolla únicamente a partir de tratados, protocolos o convenciones, puesto que los órganos comunitarios están dotados de la atribución de generar normas jurídicas vinculantes, por un lado unas con efectos vinculantes, de aplicación directa, así como preeminentes y prevalentes para los Estados y otros efectos internos especialmente en lo que hace relación al derecho administrativo comunitario.

En consecuencia, los pronunciamientos del Parlamento Andino, gozan de un carácter obligatorio jurídico administrativo en la esfera interna de los Órganos e

Instituciones del SAI, más no son normas comunitarias supranacionales que deban ser incorporadas al derecho interno y, por consiguiente, con efectos de aplicación directa.

Es muy importante citar un ejemplo, ya que, además de su obligación de someterse al control político del Parlamento Andino, sus decisiones son obligatorias para la Universidad Andina Simón Bolívar, en los casos en que su propio Estatuto lo establece.

La Universidad Andina Simón Bolívar, según su Estatuto “es una institución académica autónoma que se dedica a la investigación, la enseñanza universitaria y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión y desarrollo de conocimientos científicos y tecnológicos, el desarrollo de la cultura y el fomento al espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la Comunidad Andina, con la finalidad de coadyuvar a la realización y el fortalecimiento de los principios fundamentales que presiden la integración y el desarrollo de la Subregión”.²⁵²

La Universidad es una institución académica autónoma, como el propio Parlamento lo ha reconocido. Pero en dos aspectos, como su Estatuto lo establece, el Parlamento tiene atribuciones privativas y sus decisiones son obligatorias para la Universidad:

- a) La Aprobación y reforma del Estatuto de la Universidad, que es atribución del Pleno del Parlamento, previo informe de su Comisión de Educación y Cultura (Universidad Andina Simón Bolívar, *Estatuto*, Art. XIX).
- b) La designación del Presidente y miembros del Consejo Superior que proceden de los Países Miembros, que también es atribución del Pleno del Parlamento, previo informe de su Comisión de Educación (Universidad Andina Simón Bolívar, *Estatuto*, Art. VII, numeral 1). Esta reforma solo puede tramitarse a pedido del Consejo Superior de la Universidad.

De estas disposiciones se desprenden dos cuestiones que deben considerarse. Primero, que el Parlamento Andino, embrionariamente, tiene posibilidad de emitir normas obligatorias para los órganos e instituciones del SAI. En el caso específico que nos ocupa, las tiene en la Universidad, aunque no puede intervenir en ella, salvo para cumplir las funciones de control político, que tiene respecto de todos los órganos e instituciones del SAI. Segundo, que si las normas emitidas por el Parlamento son

²⁵² Universidad Andina Simón Bolívar, “Estatuto”, artículo I, numeral 1, Sucre, 2001, p. 3, en <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/File/pdfs/INFORMACIONBASICA/estatuto.pdf>.

específicas de la Universidad, esta debe cumplirlas aún sobre las normas de los Estados, cuando exista contradicción. Y los Estados tienen obligación de respetar este orden jurídico, garantizando el cumplimiento por parte de la Universidad, de las normas emitidas para ella, aún cuando fueran contradictorias o distintas de las nacionales.

La experiencia internacional demuestra que para contrarrestar el fenómeno del “déficit democrático” se hace necesaria la concurrencia de tres elementos: primero, la conformación democrática de los parlamentos supranacionales, esto es mediante sufragio secreto, universal y directo de los legítimos representantes del pueblo frente al proceso de integración, para lo cual hace falta elegir a los parlamentarios por Bolivia. Segundo, la transferencia de competencias de los ámbitos nacionales a los supranacionales en materia legislativa y de control; y, por último, la delegación a los órganos e instituciones que tiene el potencial de impulsar diversas áreas de la agenda de integración.

En consecuencia, las elecciones directas de parlamentarios andinos en todos los países de la subregión, es uno de los pasos más importantes para democratizar el proceso. Además, resulta fundamental otorgarle al proceso de Parlamento Comunitario Andino dos funciones necesarias en cualquier sistema democrático: la capacidad decisoria de los representantes del soberano, y un mayor control político sobre la marcha del proceso; temas que serán analizados en una forma más detallada en los siguientes capítulos, sin embargo resulta oportuno hacer una descripción del Parlamento Andino, así como algunos actos relevantes en su proceso de evolución.

3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El avance y la consolidación de los procesos de integración en el hemisferio, pese a sus enormes dificultades, se han convertido en un imperativo para los países de la región. La Comunidad Andina lejos de estar ajena a esta dinámica, debe actuar consciente de las oportunidades y de los retos que implica la creciente globalización de los fenómenos económicos, comerciales, políticos, sociales y culturales.

Es claro que en dicho proceso actualmente existe crisis, se han presentado muchos obstáculos que exigen voluntad y capacidad política para superarlos y poder así avanzar sólidamente, adaptando los mecanismos institucionales y normativos necesarios para que la integración andina sea una realidad. Más aún, si se pretende ir más adelante

y consolidar un proceso más ambicioso como es el de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, que conlleva una proyección hacia la integración Latinoamericana. En consecuencia, el Parlamento Andino, como órgano deliberante de la CAN, es un espacio legítimo para el encuentro de los intereses nacionales y subregionales en el marco de la discusión democrática.

En este sentido, es posible afirmar que todo proceso debe fortalecer su institucionalidad, permitiendo un verdadero equilibrio de funciones y acciones entre los diferentes órganos e instituciones que lo conforman; un proceso donde exista una verdadera democracia en la toma de decisiones, y con una verdadera participación ciudadana que se encuentra representada a través del ejercicio efectivo de la democracia representativa y porque no decirlo participativa; esto es, a través de la existencia de representantes de los ciudadanos con capacidad para decidir de conformidad a un mandato que les ha sido dado, por medio de su elección popular. Las elecciones directas de los parlamentarios es darle calor de pueblo al proceso de integración.

Los parlamentos regionales se fundamentan en acontecimientos que se han dado en los países y en los procesos de integración a los que pertenecen en el momento de su creación. El contexto que rodeó la creación del Parlamento Andino está ligado a las características de la subregión (grado de desarrollo, cultura, entorno político, sistemas de gobierno, crecimiento económico, geografía, infraestructura). Nació en el ámbito de cinco hermanas repúblicas similares en estructuras internas y en problemáticas como, la baja calidad de vida, las crisis de las ideologías partidistas, el narcotráfico, los grupos subversivos, el poco acceso a la educación y la deficiente inversión en ciencia, investigación y tecnología.

Actualmente, estas problemáticas siguen afectando a los países, para el caso específico del narcotráfico, se evidencia que la producción global de coca se concentra exclusivamente en la región andina, principalmente en Colombia, Perú y Bolivia. En 2011, por ejemplo Perú contaba con 62.500 hectáreas de coca, mientras que en 2010 los cultivos se extendían por 61.200 hectáreas; en Colombia se destinaron 64.000 hectáreas dedicadas al cultivo de coca, un aumento considerable, teniendo en cuenta las 62.000 hectáreas de 2010. Este país tiene el 41,6% de las plantaciones de coca en el mundo,

seguido por Perú, con el 40,7% y Bolivia, con casi el 18%.²⁵³

Bajo este escenario, en su momento, los países andinos fortalecieron sus relaciones para lograr un mejor desarrollo económico conjuntamente, mediante la integración de la subregión a la que pertenecían. En este proceso, se crearon mecanismos dedicados a difundir esta nueva unión y lo más importante a concienciar a los ciudadanos de cada país de la dimensión de la integración andina en el presente y en el futuro.

Esta visión se transformó con los acontecimientos que con posterioridad a la creación del Pacto Andino en 1969, surgieron en varios Estados Latinoamericanos. Muestra de eso, es la alteración del sistema constitucional en Chile, Ecuador, Bolivia, Perú, entre otros. Estos hechos dieron un campanazo de alerta a los gobiernos integrantes del Acuerdo de Cartagena acerca de la necesidad de poseer mecanismos regionales de mediación y participación popular democrática mediante la inclusión del carácter supranacional en instancias como el Parlamento Andino ya que los procesos de integración y sus participantes requerían de un control integral. También era fundamental encontrar el canal adecuado para difundir los principios democráticos que regían y rigen nuestras naciones.

Adicionalmente, la necesidad de fortalecer las relaciones entre parlamentos nacionales para dirimir conflictos políticos, generó la creación de parlamentos subregionales impulsados por los propios congresos nacionales dentro de las reuniones o escenarios creados por la llamada diplomacia parlamentaria, encargados de ser el núcleo integrador de los diferentes órganos legislativos o parlamentarios.

Esta voluntad de los parlamentos nacionales se concretó a través de un tratado público, que le otorga una estructura jurídica autónoma y flexible, capaz de responder a un espacio que involucra más que a las naciones a los mismos pueblos, definiendo de esta manera su participación por medio de delegaciones escogidas en cada congreso. En ese sentido, el Parlamento Andino luego de cuarenta años de fundación del Pacto Andino hoy Comunidad Andina y de treinta y dos años de haberse firmado el Acuerdo Constitutivo de este organismo sigue siendo de doble representación, esto es, unos representantes son de elección directa otros de representación de los congresos

²⁵³ “Perú es el segundo productor mundial de coca según la ONU”, en *Diálogo: Foro de las Américas*, 28 de septiembre de 2012, en http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2012/09/28/feature-ex-3551.

nacionales, lo que le ha impedido desarrollar de una manera más puntual su cometido.

4. ELECCIONES DIRECTAS

El Parlamento Andino empezó a ejercer sus labores en 1984 de forma muy irregular. En 1994 se debió trabajar sobre el Protocolo Adicional de Elecciones Directas de sus Representantes, se dieron los primeros pasos y fue así que en el año de 1995 una de las principales gestiones realizadas por el Parlamento Andino fue la elaboración y presentación del Protocolo adicional sobre elecciones directas (S. Insignares, “Las elecciones directas en el Parlamento Andino, un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración”, 317).

Esta propuesta fue presentada en el Consejo Presidencial de Lima, Perú, en marzo de 1996 y quedó aprobado en el denominado Protocolo de Trujillo que prácticamente le da una nueva partida de nacimiento al Parlamento Andino así como su fortalecimiento institucional y la elección de sus representantes por sufragio universal directo, en un plazo no mayor al de 5 años; y fue en la ciudad de Sucre, Bolivia, donde se suscribió por parte de los plenipotenciarios de las partes contratantes el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes (*Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, sobre las elecciones directas y universales de sus representantes*, Arts. 1 al 13).

Lamentablemente los gobiernos de los cinco países no dieron cumplimiento a estas normas comunitarias en el plazo inicialmente establecido para elegir a sus representantes ante el Parlamento Andino. Solamente Venezuela eligió a sus representantes dentro del plazo estipulado.

En un mundo globalizado los procesos de integración vienen tomando cada día más fuerza, lo que implica que debe existir una mayor participación democrática de todos los actores, tanto políticos como sociales involucrados en dichos procesos, situación que todavía no se da en el proceso andino de integración y que podría lograrse, entre otras cosas, con las elecciones directas y universales de sus legítimos representantes; es decir, a través de la representatividad que significa dar presencia a algo que está ausente, y por ende, el objeto de la representación política es darle la

capacidad a una entidad que por sí misma sería incapaz de hacerlo, además porque solo mediante la representación se actualiza la unidad representada.

Un Parlamento sin voz ni voto es una institución decorativa de un proceso; es una institución muerta desde su nacimiento. Si no hay elecciones directas, todo esfuerzo que se siga haciendo será inútil, por cuanto el Parlamento Andino sigue siendo un híbrido en su composición por falta de cumplimiento a los Acuerdos de parte de los gobiernos de turno de los países andinos.²⁵⁴

De igual manera, hay que complementar el diseño cepalino de hace 20 años, el cual hablaba de la integración de los mercados ampliados, de la industrialización y de los programas automotrices y metal mecánicos. Por ello, la importancia de las elecciones directas para buscar soluciones reales y deliberar sobre asuntos de gran importancia tales como la posición política del área andina.

Hay que tratar los problemas de transferencia tecnológica y científica. Tampoco se debe dejar de mencionar los asuntos culturales para que los pueblos andinos estén destinados a progresar, partiendo de la mano con el tema de la preocupación y de debate de una búsqueda de soluciones para las relaciones económicas exteriores, y así hacer frente en forma solidaria a la crisis económica, al desorden monetario, la crisis alimenticia y el problema de la droga. Hay que convencerse que la solución es el intercambio inter-regional y el intercambio sub-regional.

Ricardo Monteagudo, expresidente del Parlamento Andino, manifestó que se necesita un respaldo masivo para que la voluntad política por la integración manifestada tantas veces por los Presidentes andinos, se ejecute aún cuando los Gobiernos hayan dado directivas para cumplir objetivos integracionistas. Le propone a la nueva generación se desarrolle y robustezca y que el leal cumplimiento invite a la Comunidad Andina a plegarse para alcanzar sus fines y objetivos, el bienestar de la comunidad andina por una ruta más viable y segura, ya que el desarrollo andino y latinoamericano vendrá por la integración. Hay que dar cabida efectiva a los grupos sociales para que actúen, trabajen y constituyan ellos el andamiaje institucional de todo el Sistema Andino de Integración, de modo que cada entidad posea y refleje el respaldo social que le compete. Monteagudo finaliza apoyando la elección directa y piensa que esta

²⁵⁴ Por ello, sería muy lamentable que como parte de la iniciativa de reforma de la integración andina de los jefes de Estado, se eliminen las elecciones directas y se vuelva a la designación por las legislaturas nacionales de los parlamentarios andinos.

movilizará la opinión pública hacia la integración, en la medida en que resulte realmente beneficiosa al pueblo, aún cuando no podemos afirmar que va a generar grandes corrientes de opinión hacia el proceso.²⁵⁵

En este sentido, la democratización del proceso de integración se convierte en un elemento indispensable y la existencia de un órgano legislativo comunitario que ejerza su función de control político y fortalezca las competencias de los órganos ejecutivos y funcionales del Sistema Andino de Integración.

5. EL DERECHO AL VOTO

El derecho al voto requiere de la decidida y directa protección de los Países de la CAN, si se tiene en cuenta que solo estos pueden comprometerse con éxito en la empresa nada fácil de proteger la fragilidad y vigencia de la democracia. Es por lo anterior, que el derecho al voto se ha tipificado como el principal mecanismo de participación ciudadana y por ello, las normas constitucionales e internacionales que facultan a los ciudadanos para ejercer el sufragio, obligan correlativamente a las autoridades internas de los Estados andinos a hacer posible el ejercicio de tal derecho.²⁵⁶

En consecuencia, son los Estados andinos, quienes en mayor grado, están en condiciones de proteger, auspiciar y fomentar el derecho al sufragio, no solo por cuanto a estos les corresponde, como fin esencial, garantizar la efectividad de los derechos políticos de los pueblos andinos, sino también porque el ejercicio y efectividad del sufragio, es presupuesto de eficacia del Estado Social de Derecho y del Estado Democrático, características constitucionales propias de los países andinos.

Para el caso colombiano, el derecho al voto se consagra en el artículo 103 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que “son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de

²⁵⁵ Parlamento Andino, *Memorias del Cuarto Período de Sesiones Ordinarias*, Lima, 1984.

²⁵⁶ Para ampliar la información ver Dieter Nohlen, “Derecho Electoral”, Biblioteca Católica Digital, en http://mercaba.org/FICHAS/Capel/derecho_electoral.htm.

las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan” (Constitución Política de Colombia de 1991, Art. 103).

En Ecuador, este tema se regula de acuerdo a lo estipulado en el artículo 62 de la Constitución de 2008, el cual manifiesta que “las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones:

1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.
2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad” (Constitución del Ecuador de 2008, Art. 62).

Por su parte, en Perú el derecho al voto se establece en el artículo 31 de la Constitución Política. Dicho artículo manifiesta que “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos” (Constitución Política del Perú de 1993, Art. 31).

Y en Bolivia los derechos políticos como el sufragio, se rigen por el artículo 26 de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, manifestando que “todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar

libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

El derecho a la participación comprende: 1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley; 2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos; 3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio; 4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios y 5. La fiscalización de los actos de la función pública” (Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, Art. 26).

Es de conocimiento de todos que la realización del proyecto de integración andina demanda la estructuración y puesta en funcionamiento de una organización administrativa y técnica. Como consecuencia de ello, es imperiosa la necesidad de fortalecer las autoridades comunitarias del sistema, y dentro de ellas al Parlamento Andino. En este sentido, es pertinente manifestar que uno de los mecanismos para fortalecer al citado órgano Comunitario, es precisamente promoviendo la eficacia del proceso de elección directa de parlamentarios andinos. Para el efecto, dichas elecciones otorgan la importancia política y jurídica a los Órganos Supranacionales del Sistema Andino de Integración, y como consecuencia de ello, permite otorgar mayor autonomía y poder decisorio a los órganos supranacionales o comunitarios, esto es al Parlamento Andino y al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

La elección directa y universal de los parlamentarios andinos es una necesidad para todos y de cada uno de los Estados Andinos, como una demostración de la voluntad de cumplimiento de sus compromisos y obligaciones internacionales, que en materia de integración andina tienen su fundamento en el Acuerdo de Cartagena, Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, el Protocolo de Trujillo y el Protocolo de elección directa de parlamentarios andinos.

Lo anterior es un paso más en el proceso de integración de los países andinos. Los esfuerzos que hasta la fecha se han hecho en el orden económico se deben complementar de manera decisiva en el campo político; sería un retroceso histórico

eliminar las elecciones directas de los parlamentarios andinos como se pretende con la nueva reingeniería de los órganos e instituciones del SAI que pretende desarrollar la presidencia pro t mpore de Colombia en el período de gestión 2011-2012.²⁵⁷

6. BASES JURÍDICAS

Para desarrollar el marco normativo internacional de la elección de los parlamentarios andinos, es pertinente en primera instancia hacer referencia al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino suscrito en Bolivia en octubre de 1979 el mismo que entro en vigencia en el año de 1984, luego de ser ratificado por todos los Estados Partes. En el artículo 2  de este Tratado se establece que el Parlamento Andino estaría constituido por representantes de los Estados Parte, los cuales serían elegidos por sufragio universal y directo, de conformidad con el procedimiento que los Estados Miembros adoptaran mediante Protocolo Adicional. Y en este sentido, para suplir el período en que tardaría en aprobarse y en entrar en vigencia el mencionado Protocolo Adicional, el artículo 3  dispuso que “el Parlamento Andino estaría constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto”.²⁵⁸

En el año 1997, los Gobiernos de los Países Miembros, en ocasión del IX Consejo Presidencial en Sucre, Bolivia, los días 22 y 23 de abril de 1997, reiteraron su compromiso de continuar consolidando el proceso de integración subregional. En la misma reunión se dio un avance significativo en cuanto al tema de Elecciones Directas, al suscribirse y aprobarse por parte de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los cinco países, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes (*Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, sobre las elecciones directas y universales de sus representantes*, Arts. 1 al 13).

El artículo 4  del Protocolo expresa que en tanto se establezca un régimen

²⁵⁷ Consejo Presidencial Andino, *Declaración Presidencial de Lima*, Lima, 2011.

²⁵⁸ Parlamento Andino, *Tratado Constitutivo*, La Paz, 1979.

electoral uniforme, el sistema de elección de los representantes titulares ante el Parlamento así como el de sus suplentes, se regirá de acuerdo a la legislación interna de cada País Miembro (*Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, sobre las elecciones directas y universales de sus representantes*, Art. 4). Por último en su artículo 13, establece que al Parlamento Andino le corresponde la reglamentación orgánica, estructural y funcional del Protocolo (*Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, sobre las elecciones directas y universales de sus representantes*, Art. 13).

Por ello, y de manera paralela a este proceso, se debe resaltar el correlato interno desarrollado a nivel de los cinco países, evidenciado en el hecho que en algunas legislaciones nacionales en países como Ecuador, Colombia y Venezuela, se han incluido disposiciones en las cuales se apoya el proceso de integración y se considera la elección de representantes a organismos internacionales que así lo requieran; sin embargo después de 15 años de suscrito el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales uno de los Estados Miembros de la CAN no ha dado cumplimiento al mandato supranacional.

7. ELECCIONES EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CAN

7.1. Elecciones en Venezuela

Con el objeto de ver los efectos y el alcance que para los países andinos reviste el proceso de elecciones directas, resulta imprescindible detenerse en el caso Venezuela. Aunque hoy en día este Estado ya no hace parte de la CAN, por ser este el primer país andino en implementar las elecciones directas para los Parlamentos Andinos y Latinoamericanos, que bien puede denominarse como “experiencia piloto”, se constituye en el mejor marco de referencia dentro del cual se pueda evaluar los aciertos, las bondades y los aportes democráticos del proceso; así como también sus posibles debilidades o vacíos. Todo esto permitirá recoger y aplicar lo más valioso de esta experiencia en función de la construcción del modelo ideal y único que se pretende plantear a partir del presente trabajo.

En primer lugar, se debe establecer que la puesta en marcha del proceso de

elecciones directas en Venezuela se dio a partir de mayo de 1998, cuando se aprobó la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que en una de sus disposiciones determina que: “cuando los Acuerdos o Tratados internacionales legalmente suscritos por Venezuela sea necesario un proceso electoral para elegir representantes a organismos deliberantes de competencia internacional, los mismos serán organizados, supervisados y dirigidos por el Consejo Nacional Electoral”. De igual manera, se instituye que dicho proceso debía realizarse en forma simultánea con la elección de Diputados al Congreso, con los mismos requisitos de los candidatos a diputados y sin que se pudieran postular candidatos al Congreso Nacional y a los parlamentos internacionales al mismo tiempo.²⁵⁹

En cuanto al proceso de selección de candidatos, se estableció que los partidos políticos y los grupos de electores debieron postular ante el Consejo Nacional Electoral sus candidatos en listas nacionales y en número igual al triple de los puestos a ser registrados. En ese sentido, el Consejo Electoral, basándose en el total de los votos lista obtenidos por cada colectividad para la Cámara de Diputados, proclamará los candidatos electos de acuerdo a la representación proporcional establecida en la ley para la elección de diputados (Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, Art. 273, numerales 4 y 5).

El segundo domingo del mes de noviembre de 1998 fue fijado por el Consejo Nacional Electoral, como fecha para realizar las elecciones a Gobernadores, Senadores y Diputados, tanto del Congreso como de las Asambleas internacionales. Esta fue la primera vez que se dieron las elecciones directas en Venezuela para los representantes al Parlamento Andino, donde se escogieron cinco representantes titulares y diez suplentes.

El Decreto mediante el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público expedido por la Asamblea Nacional Constituyente el 29 de diciembre de 1999, en su artículo 10, determinó el cese en sus funciones de los parlamentarios andinos venezolanos.²⁶⁰ Este hecho implicó que se fijará inicialmente para el 28 de mayo del

²⁵⁹ Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, “Artículo 273”, Caracas, Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 29 de mayo de 1998, en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_42_sp.pdf.

²⁶⁰ Adolfo Taylhardat, “Un aspecto poco conocido de la megaelección”, Caracas, en <http://www.adolfotaylhardat.net/unaspectopococonocidodelamegaeleccion.htm>.

año 2000 una nueva elección de parlamentarios andinos.

Adicionalmente, el régimen electoral venezolano fue modificado por la Asamblea Nacional Constituyente, con la expedición del Estatuto Electoral del Poder Público el 30 de enero del año 2000.²⁶¹ La Asamblea determinó que este instrumento normativo conduciría todas las funciones que sean del Poder Electoral en lo atinente a la elección del Poder Público en las primeras elecciones que se realicen. La expedición de este Estatuto no derogó la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política y las demás leyes conexas, no obstante enfatizó en que estas normas tendrán una aplicación supletoria al Estatuto. Es necesario precisar que esta norma conlleva un avance importante en las elecciones directas de Representantes al Parlamento Andino por Venezuela, al consagrar este proceso en dos de sus artículos (1 y 10).

Un análisis sobre la experiencia venezolana, debe contener una evaluación en torno a la metodología electoral utilizada, frente al grado de presencia, compromiso y representatividad de los partidos, al igual que sobre el nivel de participación de la sociedad frente al proceso. En otras palabras, es preciso que a partir del caso venezolano, se reflexione en torno al posible impacto de la elección directa sobre las transformaciones y la consolidación de la democracia electoral e institucional en ese país y en términos generales en la subregión.

7.2. Elecciones en Ecuador

Desde la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, se puede evidenciar el compromiso de este país con la Comunidad Andina, así pues en el artículo 4 numeral 5 se establece que se propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana (Constitución de la República del Ecuador de 1998, Art. 4).

Sin duda alguna, esta Constitución sirvió de base para la codificación de la Ley de Elecciones, la cual mediante el artículo 7 habilita el sufragio universal y directo para

²⁶¹ Estatuto Electoral del Poder Público, Caracas, Asamblea Nacional Constituyente, 30 de enero de 2000, en <http://www.sumate.org/democracia-retroceso/attachments-spanish/T3%20ST03%20N2%20Estatuto%20electoral%20del%20poder%20p%20FAblico.pdf>.

parlamentarios andinos.²⁶² Tendrán un período de gestión de cinco años. En el 2002, se eligieron por primera vez parlamentarios andinos por sufragio en Ecuador, en 2006 y 2009 se realizaron nuevos procesos electorales al Parlamento Andino. De acuerdo a esta Ley, la fecha de elección se lleva a cabo el tercer domingo de octubre de cada cuatro años, en las mismas elecciones de Presidente, Vicepresidente de la República, Senadores y representantes ante el Congreso Nacional.

Como los períodos del presente de la República y de los miembros de la Asamblea Nacional se establecieron en cuatro años, estos se aplican también a los parlamentarios andinos ecuatorianos. Entre los requisitos que se debe cumplir para ser candidato están: ser ecuatoriano por nacimiento, tener goce de los derechos políticos, y tener al menos veinticinco años al momento de inscribir la candidatura.

7.3. Elecciones en Perú

La Ley No. 28360 emanada del Congreso de la República del Perú, mediante la cual se reglamenta el procedimiento para realizar las elecciones directas de parlamentarios andinos,²⁶³ fue el avance más importante después de que Venezuela y Ecuador hubieran cumplido con el compromiso de democratizar el proceso de integración andino. Las elecciones en Perú se realizan cada cinco años mediante sufragio universal y directo.

En ese sentido, para el Parlamento Andino es muy importante respaldar la voluntad política del pueblo peruano a través de la sensibilización de la sociedad sobre la importancia y beneficios de adelantar las elecciones directas. Para ello, la Oficina Nacional del Parlamento Andino en Perú, diseñó una estrategia agresiva de promoción y difusión de las virtudes de la integración andina, y por ende, de la necesidad de democratizar el proceso de integración.

Así, de la mano de las instancias más representativas del Sistema Andino de Integración y de los líderes políticos, se está desarrollando como punto principal, el

²⁶² Ley de Elecciones, “Artículo 7”, Quito, Honorable Congreso Nacional, 11 de julio de 2000, en <http://www.oas.org/es/sap/deco/moe/ecuador2007/docs/marco%20legal/Ecuador-Ley%20Organica%20de%20Elecciones.pdf>.

²⁶³ Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino No. 28360, Lima, Congreso de la República, 14 de octubre de 2004, en <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28360.pdf>.

abrir un espacio de discusión que permita la comprensión del tema y resolver las inquietudes que puedan surgir con respecto al proceso de democratizar la elección de parlamentarios andinos y cómo esto puede contribuir a fortalecer el proceso de integración andino.

En 2006 se eligieron por primera vez mediante sufragio universal y directo los parlamentarios andinos por Perú.

7.4. Elecciones en Colombia

En el caso colombiano la Constitución Política mediante su artículo 227 establece la elección a través del sufragio universal directo de los parlamentarios andinos (Constitución Política de Colombia de 1991, Art. 227). Si bien dicho artículo ha constado en la Constitución desde 1991, no era norma suficiente para lograr que en este país se llevaran a cabo dichas elecciones; por tal razón, desde la Secretaría General del Parlamento Andino en coordinación con la representación parlamentaria colombiana, se promovió ante el Congreso de la República la aprobación de una Ley Estatutaria que desarrollara el precepto constitucional antes señalado. Es así como luego de varios intentos en el 2007 se logró la sanción presidencial de la Ley 1157 de 2007, por medio de la cual “se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos”.²⁶⁴

Dicha Ley por su naturaleza estatutaria fue objeto del control constitucional que exige la Constitución colombiana para este tipo de leyes. En tal sentido, mediante la Sentencia de la Corte Constitucional C-502 de 2007 se resolvió declarar exequible el Proyecto de Ley con algunas salvedades respecto a la competencia del Consejo Nacional Electoral para establecer los requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.²⁶⁵

En este orden de ideas y conforme a lo establecido en la Ley 1157 de 2007, en la

²⁶⁴ Ley 1157 de 2007 por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos, Bogotá D.C., Congreso de la República, 20 de septiembre de 2007, en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2007/ley_1157_2007.html.

²⁶⁵ Sentencia C-502/07, Bogotá D.C., Corte Constitucional, 4 de julio de 2007, en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2007/c-502_2007.html.

República de Colombia se llevó a cabo el proceso de elecciones directas de parlamentarios andinos el día 14 de marzo de 2010, esto fue, en la misma fecha en la que se realizaron las elecciones nacionales al Congreso de la República.

7.5. Elecciones en Bolivia

De acuerdo con la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, se establece en su Título VIII, Capítulo Tercero, artículo 266 que “las representantes y los representantes de Bolivia ante organismos parlamentarios supraestatales emergentes de los procesos de integración se elegirán mediante sufragio universal” (Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, Art. 266).

La nueva disposición constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, representa un avance respecto a las elecciones directas de parlamentarios andinos en ese país, pues a diferencia de lo que ocurría en Colombia, en ese país la Constitución no hacía ninguna referencia ni a la integración, ni a la elección de manera universal y directa de los representantes de ese país al Parlamento Andino.

Esta nueva disposición constitucional contribuye a impulsar el procedimiento de elecciones directas, pero se hace necesaria la aprobación y sanción de una ley que regule y establezca el procedimiento de lo dispuesto por el artículo 42 del Protocolo de Trujillo, la disposición transitoria séptima de este instrumento y sus normas adicionales.

Como es conocido esta norma está plenamente vigente para el Estado boliviano, por haber sido adoptada mediante los procedimientos legalmente establecidos en materia de tratados, por lo anterior una Ley Regulatoria de estos instrumentos jurídicos en concordancia con el artículo 266 objeto del presente informe, podría facilitar la realización de los procesos de elecciones directas en esta República.

CAPÍTULO IX

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

DEL PARLAMENTO ANDINO

1. RECORRIDO HISTÓRICO DE UN PROCESO

En el marco histórico de la integración, es importante destacar la conformación del Parlamento Andino, que pese haber transcurrido casi 33 años desde la suscripción de su Tratado Constitutivo, en la actualidad sigue siendo un proceso inconcluso. El nacimiento del Parlamento Andino significó un gran acuerdo político de los Países Miembros de la CAN, gracias al esfuerzo desplegado por los congresos de la región andina, para crear un órgano que los represente en el proceso de integración y que significaría la voz de millones de ciudadanos andinos que no podían dejar en manos del poder ejecutivo de las naciones andinas, decisiones que afectarían sus intereses sin tener un organismo de representación democrática.

El Parlamento Andino encarna el principio de la democracia participativa, el cual, en el ámbito del proceso subregional andino de integración establece que los ciudadanos andinos ejercen su legítimo derecho de elegir mediante sufragio universal y directo a sus representantes ante los órganos e instituciones de la CAN.²⁶⁶ En consecuencia el Parlamento Andino plasma el principio democrático en la estructura institucional de la Comunidad Andina.

El 26 de mayo de 1969 se suscribió el Acuerdo de Cartagena, mediante el cual se creó el Pacto Andino, hoy Comunidad Andina. Casi diez años después, en 1978, un grupo de parlamentarios se reunieron para manifestar la importancia de la creación de un órgano de control político que camine de la mano con el proceso de integración. El 28 de mayo de 1979, se firma el Mandato de Cartagena en el cual se enfatiza

²⁶⁶ Para ampliar información ver Silvana Insignares Cera, “Las elecciones directas en el Parlamento Andino, un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración”, en *Revista de Derecho*, No. 32, Barranquilla, Universidad del Norte, 2009.

nuevamente en la necesidad de garantizar la participación del pueblo dentro del proceso de integración manifestando que: “es deseable la creación de un órgano consultivo que dentro del marco del pluralismo económico, agrupe a los representantes de los distintos parlamentos, organizaciones sindicales, empresariales, profesionales y otras...”.²⁶⁷ Aquí se puede resaltar la propuesta de la participación de diferentes instancias democráticas en el proceso de integración.

El 11 de agosto de 1979 se firma en Quito, Ecuador, la Declaración de Presidentes de los países andinos, en la cual se conviene constituir el Parlamento Andino. El 27 de septiembre de ese mismo año en la Conferencia de la Unión Interparlamentaria número 66 celebrada en Caracas, Venezuela, las delegaciones parlamentarias de los países andinos ratifican y afirman en la Declaración de Caracas²⁶⁸ la pronta la constitución de un órgano que represente los diversos pensamientos ideológicos de los ciudadanos andinos expresando que “teniendo en cuenta que el Parlamento es la representación genuina de la soberanía popular, se propuso la creación del Parlamento Andino como una institución representativa de las diversas tendencias ideológicas de los parlamentos de nuestros países, cuya función esencial será la de servir como instrumento común para lograr la integración política de nuestros pueblos, en armonía con los fines del Parlamento Latinoamericano”. En esta misma declaración, se establece que el Parlamento será el instrumento común para lograr la integración política de nuestros pueblos, de nuestras legislaciones y además se le asigna una función vital como es la de propender por la defensa de los Derechos Humanos y las instituciones democráticas.

Después de la Declaración de Caracas se encargó al Congreso de Colombia preparar el Primer Encuentro de Parlamentarios Andinos, con el objetivo de estudiar y analizar los aspectos necesarios para la creación de dicho órgano comunitario. Posteriormente, el 2 de octubre de 1979 en el marco de la Reunión de Presidentes, en la República de Panamá, se emite el Acta de Panamá en la cual se establece el día 25 de

²⁶⁷ Véase el texto del “Mandato de Cartagena”, declaración emitida por los Presidentes de los Países Andinos en la ciudad de Cartagena el 28 de mayo de 1979, en revista *Mundo Nuevo*, No. 4 año II, Caracas, abril-junio de 1979, p. 166 y 168.

²⁶⁸ Parlamento Andino, “Historia”, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 15 de abril de 2010, en http://www.parlamentoandino.org/index.php?option=com_content&view=article&id=237&Itemid=3.

octubre del mismo año, como fecha para que, en la ciudad de la Paz, República de Bolivia, se suscriba el Tratado que dará nacimiento al Parlamento Andino. Sin embargo, la fecha real en la cual se suscribió por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino fue el 28 de octubre de 1979. Este tratado entre otras cosas, establece en sus considerandos:

Que la participación de los pueblos es necesaria para asegurar la consolidación y proyección futura del proceso global de integración de los países de la sub-región andina; (...) que es indispensable crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia; teniendo en cuenta que la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales a la obra de la integración regional, iniciada al fundarse el Parlamento Latinoamericano, requiere de la existencia de órganos comunitarios, representativos y vinculatorios de dichos cuerpos (Parlamento Andino, *Tratado Constitutivo*, Considerandos).

Sobre la base de estas consideraciones los representantes plenipotenciarios, suscribieron el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, el mismo que quedó estructurado en cuatro Capítulos. El primero se encarga de la creación, constitución y sede del Parlamento como órgano deliberante y común; en este punto es importante resaltar que el Tratado manifiesta que “los representantes serán elegidos por sufragio universal y directo” (Parlamento Andino, *Tratado Constitutivo*, Art. 2). El segundo capítulo, establece la organización del Parlamento y duración de los parlamentarios con sus respectivos suplentes así como de sus dignatarios y de las prerrogativas parlamentarias. El tercer capítulo desarrolla los propósitos y atribuciones del Parlamento, donde además de sustentar en la subregión andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo; en sus atribuciones consagradas en el artículo 43° de Acuerdo de Cartagena ya contempla el Control Político “examinar la marcha del proceso de integración subregional a través de informes anuales de los órganos de los Convenios y Acuerdos Andinos y de las informaciones que juzgue convenientes solicitarles” (Parlamento Andino, *Tratado Constitutivo*, Art. 13).

Este documento establece que los instrumentos a través de los cuales se podrá pronunciar son recomendaciones y determina además ciertos procedimientos comunes para la marcha institucional. Cabe resaltar que este Tratado, aún estableciendo la elección directa mediante sufragio universal y directo de los representantes al

Parlamento Andino, en su primera disposición transitoria introduce lo que podría interpretarse como un veto, ya que establece un plazo de 10 años contados a partir de la entrada en vigencia del Tratado para poder llevar a cabo las elecciones directas.

El Tratado Constitutivo del Parlamento Andino fue ratificado por los gobiernos en las siguientes fechas, Perú, el 13 de julio de 1981; Bolivia, el 16 de marzo de 1983; Venezuela, el 12 de julio de 1983; Ecuador, el 23 de julio de 1984 y Colombia el 20 de noviembre de 1984. Es decir entró en plena vigencia formal en enero de 1985, luego de ser depositado el último instrumento de ratificación. Sin embargo, el Parlamento mantuvo reuniones a finales de 1979, promoviendo la participación de los parlamentarios de los cinco Países Miembros.

En 1979 se reunieron en Bogotá representantes de los órganos Legislativos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, así como dirigentes políticos del Perú en Junta Preparatoria de las primeras sesiones ordinarias del Parlamento Andino. Esta Junta acordó por unanimidad celebrar sus primeras sesiones del Parlamento en la ciudad de Bogotá a partir del día 30 de agosto de 1980.²⁶⁹

1.1. Primera sesión ordinaria del Parlamento Andino, 1980

En desarrollo de la decisión de los órganos legislativos del área andina, se instaló en la ciudad de Bogotá, Colombia el Parlamento Andino el 30 de agosto de 1980, en su primera sesión ordinaria, bajo la dirección de su primer Presidente, el senador colombiano Héctor Echeverri Correa. La reunión que se convocó por iniciativa de los mismos parlamentarios; la misma duró hasta el 2 de septiembre. En estos cuatro días se designó la Comisión de Mesa, se aprobó el reglamento interno de la corporación, se aprobó el presupuesto, se integraron cinco comisiones previstas en el Reglamento y se señalaron las ciudades de Guayaquil y Quito como sedes para las reuniones de octubre de 1981.²⁷⁰

²⁶⁹ Juan Mario Vacchino, “El papel del Parlamento Andino en la integración regional: condiciones y modalidades de una participación necesaria”, Buenos Aires, junio-julio de 1989, en http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/146-147-Estudios_1.pdf, p. 8.

²⁷⁰ Parlamento Andino, *Memorias de Instalación y Primeras Sesiones Ordinarias*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 1980.

Cabe resaltar que, en la Sesión de Instalación del evento, el presidente de la representación venezolana Edecio La Riva, manifestó: “es práctica del derecho internacional moderno la permanente colaboración de los órganos legislativos. Con base en el derecho autónomo de los parlamentos de mantener esa clase de relaciones, los órganos legislativos del área andina han resuelto integrarse a través de la constitución del Parlamento Andino. Constituido así, válidamente, una vez se perfeccione el tratado adquirirá el Parlamento la personalidad jurídica internacional que los gobiernos le reconocen en el artículo 10° de dicho tratado” (Parlamento Andino, *Memorias de Instalación y Primeras Sesiones Ordinarias*, 51).

De igual manera, es importante destacar que los presidentes de las respectivas representaciones de las repúblicas andinas recibieron con beneplácito lo establecido en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, evidenciando que “la participación de los pueblos es necesaria para asegurar la consolidación y proyección futura del proceso global de integración de los países de la subregión andina; al igual que, es indispensable crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia” (Parlamento Andino, *Memorias de Instalación y Primeras Sesiones Ordinarias*).

Muy importante fue la participación del Dr. Julio César Turbay Ayala quien en septiembre de 1980 como Presidente de la República de Colombia en la Primera Sesión de clausura de la reunión del Parlamento Andino, en su discurso argumentó el porqué de la necesidad de la creación del Parlamento Andino:

Es ingenuo suponer que los procesos de integración deban detenerse en el límite de lo simplemente económico, porque la propia economía para que pueda desarrollarse y dar sus mejores frutos, necesita moverse en un ambiente de libertad y para ello, resulta necesario la creación de instituciones complementarias al acuerdo inicial como es el caso del Parlamento Andino y el Tribunal de Justicia, instituciones que al nacimiento del Acuerdo de Cartagena, hacían falta dentro de la organización subregional. En el caso del Tribunal Andino, es una institución que está llamada a eliminar las confrontaciones entre los propios negociadores de los países como autoridad imparcial y representativa de todos ellos, pero ajena al trámite mismo de las negociaciones sectoriales, pero con capacidad para imponer su juicio y sentar jurisprudencia sobre el proceso de integración (Parlamento Andino, *Memorias de Instalación y Primeras Sesiones Ordinarias*, 141).

En este mismo sentido, manifestó que era indispensable abrir las compuertas de

participación, pues el proceso andino reducido y confinado dentro de los límites de lo simplemente económico podría petrificarse, podría carecer de esa extraordinaria dimensión que adquiere cuando tiene el control político que sobre él ejerce los parlamentarios. Algunos quisieran que el Pacto Andino no fuera sino un acuerdo de complementariedad económico e inclusive que tuviera algunas proyecciones en el área económica, pero es verdad, que se trata de un acuerdo de finalidades múltiples como la cultural, el ámbito social y la económica.

Quando se habla de Parlamento se habla de democracia. El Parlamento y la dictadura son incompatibles. Nunca los dictadores quisieron que a su alrededor estuviera el ojo crítico y la voz analítica de los voceros del pueblo. Amordazaron siempre a quien pudieran criticarlos y no aceptaron más libretar que la del incienso, la del elogio, para los propios mandatarios y dictadores engréidos (Parlamento Andino, *Memorias de las Primeras Sesiones Ordinarias*, 141).

1.2. Desarrollo del proceso institucional

El Segundo Período del Parlamento Andino se instaló en Quito el 17 de diciembre de 1981, con la presidencia al ingeniero Raúl Baca Carbo, presidente del Congreso de la República de Ecuador. Este período estuvo marcado por la crisis económica que afectó a los países andinos. Debido a esto el Parlamento realizó varios pronunciamientos para promover el retorno de Chile a la CAN. Sin embargo, no se pudo conseguir una respuesta favorable debido a la situación política que se vivía en esos momentos con el gobierno del general Pinochet. No obstante, el Parlamento trabajó en sus actos propios de inicio institucional tales como modificaciones al reglamento del Parlamento Andino, aprobación de un significativo número de decisiones y recomendaciones que se traducen fundamentalmente en el respaldo político al proceso de integración.²⁷¹

El Tercer Período de Sesiones Ordinarias se llevó a cabo del 18 al 21 de marzo de 1983 en Caracas, Venezuela bajo la presidencia del doctor Godofredo González, presidente del Congreso Nacional de Venezuela. Cabe resaltar que en este período los representantes de los Órganos comunitarios del proceso andino de integración: la Junta

²⁷¹ Parlamento Andino, *Memorias del Segundo Período de Sesiones Ordinarias*, Quito, 1981.

del Acuerdo de Cartagena, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, la Corporación Andina de Fomento, el convenio Andrés Bello, el convenio Hipólito Unanue, el convenio Simón Rodríguez, el Fondo Andino de Reservas, la Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones (ASETA), presentaron sus respectivos informes ante el plenario del Parlamento Andino y ante sus respectivas comisiones dando cumplimiento por primera vez a su atribución de control contemplada en el Tratado Constitutivo y en el acuerdo de Cartagena.²⁷²

Un acto sobresaliente de esta reunión fue la creación y establecimiento de la Universidad Andina Simón Bolívar, Institución que si bien es cierto guarda una relación estatutaria orgánica con el Parlamento, actualmente es una institución autónoma del Sistema Andino de Integración, SAI.

El Cuarto Período de Sesiones Ordinarias (Parlamento Andino, *Memorias del Cuarto Período de Sesiones Ordinarias*) se realizó del 2 al 5 de mayo de 1984 en la ciudad de Lima, Perú, bajo la presidencia del senador peruano Ricardo Monteagudo. Por la difícil coyuntura política por la que atravesaba Perú en esa época la presidencia del senador Monteagudo termino antes de tiempo; sin embargo, en ese corto período que le correspondió y gracias a gestiones anteriores se suscribió el Acuerdo Sede entre el Parlamento Andino y la República de Colombia. A tal efecto el 20 de diciembre de 1984 en la ciudad de Cartagena de Indias, el presidente del Parlamento Andino Ricardo Monteagudo, y el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia Augusto Ramírez Ocampo en representación de la República de Colombia, suscriben el Acuerdo Sede para el funcionamiento de la Oficina Central del Parlamento Andino en la ciudad de Bogotá, Colombia.²⁷³ El acuerdo reconoce que el Parlamento Andino gozará en territorio de la República de Colombia de la capacidad jurídica y de los privilegios e inmunidades necesarios para el cumplimiento de sus funciones y la realización de sus propósitos como organismo con personería jurídica internacional, reconocimiento que se extiende a los Representantes de los Estados Miembros y a los funcionarios.²⁷⁴ El

²⁷² Parlamento Andino, *Memorias del Tercer Período de Sesiones Ordinarias*, Caracas, 1983.

²⁷³ Jorge Londoño, “Las elecciones directas en los parlamentos regionales: el caso del Parlamento Andino”, en *Publicaciones Icesi*, No. 33, octubre-diciembre 1989, p. 48.

²⁷⁴ Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Colombia y el Parlamento Andino para el funcionamiento de la Oficina Central, Cartagena de Indias, 20 de diciembre de 1984, en <http://www.parlamentoandino.org/images/pdf/acuerdosede.pdf>.

Acuerdo Sede fue aprobado mediante la Ley 94 de 1985.

El senador colombiano Jorge Tadeo Lozano se encargó de la presidencia en reemplazo del senador Monteagudo, desde el 28 de julio de 1985; trabajó por el fortalecimiento de las atribuciones otorgadas al Parlamento Andino; así como generó escenarios de debate para conseguir una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de integración. La conquista más importante del Parlamento en esa época fue la instalación de la Oficina Central del Parlamento Andino como sede permanente en la ciudad de Bogotá, Colombia.

El Quinto Período de sesiones ordinarias se llevó a cabo del 11 al 16 de diciembre de 1985 en La Paz, Bolivia. El senador Jorge Tadeo Lozano hizo la entrega de su mandato transitorio de la presidencia del Parlamento Andino al entonces Vicepresidente de la República y presidente del Congreso de Bolivia doctor Julio Garrett Aillón, quien ejerció el período de diciembre de 1985 a marzo de 1987. Durante su administración el doctor Garrett centro sus esfuerzos en plantear la necesidad de dar al Parlamento Andino el estatus de Órgano principal del Acuerdo de Cartagena, al igual que el fortalecimiento de la Oficina Central; muy en especial promover el proceso de desarrollo institucional de la Universidad Simón Bolívar; así como las relaciones internacionales de este organismo en el ámbito de la llamada diplomacia parlamentaria.²⁷⁵

El Sexto Período de sesiones ordinarias se llevó a cabo del 11 al 16 de marzo de 1987 en las ciudades Bogotá y Paipa, Colombia bajo la presidencia del senador Humberto Peláez Gutiérrez presidente del Congreso de Colombia y con la participación de importantes organismos parlamentarios e intergubernamentales, subregionales e internacionales, los voceros del sistema andino presentaron los informes sobre las diferentes actividades. Su gestión se destacó por la suscripción de varios convenios de cooperación entre diferentes organismos internacionales con el Parlamento Andino y la Universidad Andina Simón Bolívar.²⁷⁶

El Séptimo Período que va del 27 de febrero al 4 de marzo de 1989 en la ciudad de Quito, Ecuador, bajo la presidencia del diputado Wilfrido Lucero Bolaños, presidente del Congreso de la República del Ecuador. En este período además de la discusión del informe presentado por los órganos e instituciones del sistema andino de

²⁷⁵ Parlamento Andino, *Memorias del Quinto Período de Sesiones Ordinarias*, La Paz, 1985.

²⁷⁶ Parlamento Andino, *Memorias del Sexto Período de Sesiones Ordinarias*, Bogotá D.C.-Paipa, 1987.

integración cabe mencionar la presencia de instituciones de las Naciones Unidas como PNUD, UNFDAC, UNICEF, FAO, UNESCO, así como el BID y ALADI entre otros, en las reuniones oficiales del Parlamento Andino. La asistencia de estas entidades demuestra el carácter relevante que tiene el Parlamento Andino.²⁷⁷

En este período se impulsaron políticas y proyectos para la erradicación de la pobreza, se generaron debates sobre el manejo de los gobiernos hacia la disminución de la deuda externa, la lucha contra las drogas; así como para buscar que la Integración Andina fuera entendida en un marco conceptual de una Integración Integral, más allá del ámbito netamente económico.

El Octavo Período del 13 al 16 de febrero de 1991 en la ciudad de Lima, Perú, bajo la presidencia del senador Romualdo Biaggi Rodríguez, presidente del Congreso del Perú. Como resultado positivo de este encuentro, está el trabajo de las comisiones de “la mujer, el niño y la familia” y la comisión de “ecología y medio ambiente” instrumentos mediante los cuales el Parlamento empezó a tener muy en cuenta asuntos sociales que se encontraban en mora dentro del proceso de integración; al igual que se dio mayor importancia en temas de la llamada participación popular en la integración andina.²⁷⁸

1.3. Nuevos aires del Parlamento Andino

A partir del año 1992, los presidentes del Parlamento Andino podían ser parlamentarios de uno de los congresos de la subregión sin necesidad de ostentar la máxima autoridad de dichos organismos. Fue así que, en septiembre de ese mismo año en la ciudad de Caracas, Venezuela, y bajo la presidencia del diputado Paciano Padrón se reunió el Noveno Período Ordinario de sesiones del Parlamento Andino. Merece mención importante esta presidencia por cuanto su gestión dio un nuevo giro en pro del fortalecimiento institucional y accionar del Parlamento Andino; se estableció una constante presión en busca del cumplimiento de lo dispuesto en el Tratado Constitutivo sobre las elecciones directas, procura del cambio de paradigmas institucionales plantearon reformas al reglamento general, así como del propio Acuerdo de Cartagena

²⁷⁷ Parlamento Andino, *Memorias del Séptimo Período de Sesiones Ordinarias*, Quito, 1989.

²⁷⁸ Parlamento Andino, *Memorias del Octavo Período de Sesiones Ordinarias*, Lima, 1991.

en pro de una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de integración.²⁷⁹

En septiembre de 1994 en la Paz, Bolivia, se realizó el Décimo Período de Sesiones Ordinarias del Parlamento Andino bajo la presidencia de Víctor Hugo Cárdenas que era a la vez Vicepresidente la República y Presidente del Congreso Boliviano de conformidad a lo dispuesto en su Constitución. Pese a ser un período de un año el mandato de Víctor Hugo Cárdenas se caracterizó por un gran trabajo de Diplomacia Parlamentaria ante organismos internacionales; realizó estudios importantes sobre el nuevo rol del Parlamento Andino en el proceso de integración. Se plantearon reformas sustanciales al Acuerdo de Cartagena así como al propio reglamento del Parlamento Andino; basado en la necesidad de fortalecer la dimensión parlamentaria del proceso de integración, debido a una coyuntura que se presentaba en esa época cuando el Grupo Andino experimentaba una dinámica de transformación en campos diversos. La agenda subregional incorporaba como tema de primera importancia la decisión de llevar adelante la reestructuración de las instituciones creadas en el proceso integracionista, para adecuar su funcionamiento a los nuevos lineamientos estratégicos que orienten la marcha del proceso.²⁸⁰

El Parlamento Andino elaboró un documento que buscó darle dinamismo y efectividad en sus funciones deliberantes, de control y participación normativa; con una propuesta de norma básica en procura de ajustar su rol a la nueva estructura institucional del Pacto Andino hoy Comunidad Andina.

En diciembre de 1995 en la ciudad de Bogotá, República de Colombia se realizó el Décimo Primer período de Sesiones bajo la presidencia del senador colombiano Julio César Turbay Quintero, quien fue designado para un período de un año, y duró en sus funciones dos años por la reforma que se introdujo al Reglamento General respecto al período del Parlamento Andino. En consecuencia el senador Turbay estuvo en la presidencia desde diciembre de 1995 hasta diciembre de 1997.²⁸¹

Debido a una situación coyuntural de esa época, el Pacto Andino buscaba un nuevo rumbo como se señaló anteriormente y estaba en marcha la reforma al Acuerdo de Cartagena. El presidente Turbay y su mesa directiva adelantaron gestiones de alto

²⁷⁹ Parlamento Andino, *Memorias del Noveno Período de Sesiones Ordinarias*, Caracas, 1992.

²⁸⁰ Parlamento Andino, *Memorias del Décimo Período de Sesiones Ordinarias*, La Paz, 1994.

²⁸¹ Parlamento Andino, *Memorias del Décimo Primer Período de Sesiones Ordinarias*, Bogotá D.C., 1995.

nivel político y diplomático para que en el Acuerdo de Cartagena constaran unas nuevas atribuciones al Parlamento Andino.

En 1996 se incluyó en el Acuerdo de Cartagena el artículo 42° que determina la Constitución del Parlamento Andino, y en el artículo 43° las atribuciones que este Acuerdo confiere a dicho organismo, que si bien es cierto no se recogieron todas las propuestas hechas por el Parlamento Andino, al menos quedaron plasmadas algunas atribuciones que son vinculantes en el campo del derecho administrativo internacional (Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Arts. 42 y 43).

La gestión del expresidente Turbay se caracterizó por el fortalecimiento de la Oficina Central, el incremento de su presupuesto, así como en la dotación del edificio del Parlamento Andino. Mención especial merece la voluntad política manifestada por la Mesa Directiva del Parlamento Andino el 21 de octubre de 1996 al declarar como prioritario trabajar en el área de investigación académica y asistencia técnica a través de un programa para el desarrollo legislativo en la región andina. Es así como el 20 de marzo de 1997 mediante Decisión No. 719 (antes D-126 XII POS) se crea el Centro Andino de Investigación, Capacitación y Desarrollo Legislativo (CADEL); que se constituyó conforme al perfil elaborado por la Organización de Estados Americanos OEA, bajo la coordinación de la Secretaría General del Parlamento Andino.

El Décimo Segundo Período de Sesiones Ordinarias²⁸² del Parlamento Andino se realizó en el mes de marzo de 1997 en la ciudad de Cartagena, Colombia. El XIII Período de Sesiones Ordinarias se celebró en diciembre de 1997 en la ciudad de Quito, Ecuador, bajo la presidencia del diputado ecuatoriano Heinz Moeller Freile, cuyo período se dio entre los años de 1997 a 1999, se destacan sus acciones de diplomacia parlamentaria orientadas a lograr el posicionamiento internacional del Parlamento Andino. Uno de los roles más importantes del presidente Moeller fue la inauguración del edificio sede del Parlamento Andino, de igual manera se insistió mucho en la lucha por la participación ciudadana en el proceso de integración. Uno de los papeles más importantes del Parlamento Andino, fue la organización de la Segunda Cumbre Social Andina, con la participación de los distintos actores de la sociedad civil del proceso de integración, esto son, los trabajadores, mujeres, indígenas, negros, académicos, jóvenes

²⁸² Parlamento Andino, *Memorias del Décimo Tercer Período de Sesiones Ordinarias*, Quito, 1997.

entre otros y se publicaron todos sus postulados, en la llamada Carta Social Andina.

El Décimo Quinto Período de Sesiones Ordinarias se llevó a cabo en el mes de diciembre de 1999 en la ciudad de Lima, Perú, bajo la presidencia del congresista peruano Andrés Reggiardo Sayan, quien fue designado para el período (1999-2001). Por circunstancias políticas de ese país, terminó su mandato en forma anticipada, esto es en abril de 2001, siendo reemplazado por el congresista Luis Alba Castro. En su administración, Andrés Reggiardo trabajó por la consolidación de la nueva estructura comunitaria para ello se diseñó un nuevo plan de desarrollo institucional, se fortaleció el observatorio de la integración y la misión de observadores internacionales de los procesos de elecciones (MOPA), instancia del Parlamento Andino.²⁸³

A partir de mayo de 2001 hasta noviembre del mismo año, el congresista peruano Luis Alba Castro buscó una mayor coordinación del Parlamento Andino con los Congresos nacionales y el ejecutivo andino; así como un mayor control político sobre el proceso de integración y lo que es más importante de su gestión, impulsó y promocionó las elecciones directas de la representación parlamentaria peruana ante el Parlamento Andino.

El Décimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias se llevó a cabo en el mes de noviembre de 2001 en la ciudad de Caracas, Venezuela, bajo la presidencia de Jhanett Madriz Sotillo, primera mujer en la Presidencia del Parlamento Andino, quien hizo parte del grupo venezolano que fueron los primeros parlamentarios andinos en ser electos por sufragio universal y directo. En su administración puso énfasis en el fortalecimiento y cumplimiento de las atribuciones consignadas en el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena, con la finalidad de consolidar cada día más al Parlamento Andino en el proceso andino de integración. Esta presidencia tuvo una gran gestión internacional que permitió lograr la suscripción de acuerdos y convenios internacionales con organismos y entidades de cooperación, así como con otras instancias parlamentarias a nivel mundial y hemisférico. Siendo así, de forma simultánea el ejercicio de la presidencia del Parlamento Andino, la parlamentaria Madriz llegó a ejercer la Presidencia de la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA); y, desde sus altas funciones merece mención especial el inicio de las relaciones con el Parlamento Europeo, que se formalizaron a través de una Comisión Mixta

²⁸³ Parlamento Andino, *Memorias del Décimo Quinto Período de Sesiones Ordinarias*, Lima, 1999.

Interparlamentaria que representaba a los componentes Latinoamericano y Europea.²⁸⁴

Estas relaciones interparlamentarias quedaron plasmadas en el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación firmado en la ciudad de Quito, Ecuador. Su participación en diferentes foros internacionales dio origen a recuperar la imagen del organismo parlamentario en el contexto internacional. Se impulsaron importantes acciones directas de los parlamentarios andinos en Bolivia, Perú y Colombia. En cuanto a Perú, desde la oficina central del Parlamento Andino se le apoyó económicamente para la promoción y difusión de las elecciones. Cabe destacar el impulso institucional para la creación del Consejo Electoral Andino que se cristalizó en la reunión de los Cancilleres Andinos en Quirama, Colombia. El Consejo Electoral Andino es un sistema encargado principalmente de establecer un Régimen Electoral Uniforme para el sistema de elecciones de los representantes y suplentes ante el Parlamento Andino.

El XXIII Período de Sesiones Ordinarias fue desarrollado en la ciudad de Sucre, Bolivia, en el mes de noviembre de 2003, bajo la presidencia de Víctor Enrique Urquidí Hodkinson. En esta administración se dio un gran impulso al establecimiento de las relaciones con el MERCOSUR al igual que los avances para una integración suramericana, respetando los procesos CAN-Mercosur como pilares fundamentales y como puntos de convergencia para la unión suramericana. En esta presidencia se dio mucho apoyo para el fortalecimiento del Centro Andino de Investigación, Capacitación y Desarrollo Legislativo denominado CADEL, como un Centro de pensamiento y apoyo a la labor parlamentaria. En su período se destinó una partida presupuestaria para el desarrollo de dicho Centro.²⁸⁵

El XXVII Período de Sesiones Ordinarias se celebró en Bogotá, Colombia, en noviembre de 2005 bajo la Presidencia del senador colombiano Luis Fernando Duque, designado para un período de dos años (2005-2007). Se dio un giro total al trabajo institucional del Parlamento Andino; en la gestión del senador Duque cabe resaltar entre múltiples actividades que se realizaron propuestas de reformas al Acuerdo de Cartagena. Hizo entrega de un documento elaborado por el personal técnico de la Secretaría General del Parlamento Andino al señor presidente de la República de Colombia doctor Álvaro Uribe, quien además ostentaba la Presidencia pro t mpore del Consejo Presidencial Andino, la propuesta contenía un proyecto modificador que

²⁸⁴ Parlamento Andino, *Memorias del Décimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias*, Caracas, 2001.

²⁸⁵ Parlamento Andino, *Memorias del XXIII Período de Sesiones Ordinarias*, Sucre, 2003.

buscaba un adecuado equilibrio de funciones, con mayores atribuciones al Parlamento Andino. El presidente Uribe se comprometió en darle mayores atribuciones vinculantes al Parlamento Andino.²⁸⁶

Otra de las propuestas de reforma se dio en el campo internacional, ya que se impulsaron y materializaron alianzas estratégicas con otros órganos supranacionales y nacionales. Con el Parlamento del MERCOSUR se llevaron a cabo varias reuniones, de igual forma con el Parlamento Latinoamericano y Centroamericano que dio origen a la alianza estratégica para la conformación de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana, EUROLAT, convirtiéndose el Parlamento Andino en uno de los gestores y promotores de primer orden en la organización de las reuniones que se realizaron en Cartagena Colombia y en Quito, Ecuador.

En esta Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana y durante su mandato como presidente del Parlamento Andino, Luis Fernando Duque ostentó la Vicepresidencia de dicho organismo interparlamentario. Mención especial merece el apoyo que brindó para la creación del Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, IDL, antes CADEL, y muy en especial su apoyo desde el Senado de la República de Colombia para el incremento de la partida presupuestaria de la Oficina Central del Parlamento Andino. En la presidencia de Luis Fernando Duque se dio un cambio estructural en el funcionamiento del Parlamento Andino, se aprobó una reforma al Reglamento General del Parlamento Andino mediante la cual las sesiones del Parlamento Andino se constituían en dos períodos anuales, de cuatro sesiones mensuales cada uno, lo que prácticamente dinamizó la actividad del Parlamento Andino y la participación más activa de los parlamentarios de elección. Otra actividad relevante en este período fue el fortalecimiento del área de informática a través de la consecución de equipos y demás implementos que le permitieran al Parlamento Andino contar con las herramientas tecnológicas modernas y actualizadas.

El XXXI Período Ordinario de Sesiones, lo presidió en noviembre de 2007 la parlamentaria ecuatoriana Ivonne Baki.²⁸⁷ Es muy importante recalcar que en el período presidencial de Ivonne Baki se dio continuidad a los programas trazados en el período de Luis Fernando Duque y puso especial empeño en la adquisición de un terreno en el Municipio del Rosal, Cundinamarca, a aproximadamente 18 kilómetros de la ciudad de

²⁸⁶ Parlamento Andino, *Memorias del XXVII Período de Sesiones Ordinarias*, Bogotá D.C., 2005.

²⁸⁷ Parlamento Andino, *Memorias del XXXI Período de Sesiones Ordinarias*, Bogotá D.C., 2007.

Bogotá D.C., con el objeto de destinarlo como el Campus del Instituto de Altos Estudios para la Integración y Desarrollo Legislativo, organismo al cual le dio un gran impulso internacional para convertirlo en tanque de pensamiento en el Área Andina con una proyección Latinoamericana e intercontinental a través de su vinculación con la Asamblea Euro-latinoamericana. Hay que anotar que el período de Ivonne Baki se caracteriza por una promoción y difusión en el campo de las relaciones internacionales con el MERCOSUR y la Unión Europea, para ello se organizó magnos eventos en las ciudades de Quito, Lima y Bogotá.

Otro tema al que la presidenta Baki le dio una gran importancia fue la seguridad Regional ya sea en temas de seguridad política, democrática, ciudadana, etc.; determinando como puntos centrales de los Períodos Ordinarios del Parlamento Andino en su nueva modalidad; es necesario manifestar que en el período de gestión de Ivonne Baki se dio mucho impulso para las elecciones directas de los Representantes colombianos y Bolivia ante el Parlamento Andino.

Es importante mencionar que el período de gestión de la parlamentaria Ivonne Baki concluye anticipadamente debido a la decisión del Gobierno de la República de Ecuador, en cabeza del presidente Rafael Correa, de anticipar las elecciones lo que hace posible que ingrese una nueva delegación; motivo por el cual es nombrado en el mes de agosto el parlamentario Fausto Lupera quien funge como presidente del Parlamento Andino durante los meses que le correspondía dicha dignidad a la representación ecuatoriana.

Al finalizar dicho período de gestión es nombrada como presidenta la parlamentaria peruana Rosa Marina León, lo que motivo un complejo problema político ya que un importante grupo parlamentario desconoció dicha elección argumentando la ilegalidad de la misma. Esta situación solo logró resolverse con el nombramiento para la presidencia del parlamentario colombiano Luis Fernando Duque García, quien, como ya se ha mencionado, había sido presidente del Parlamento anteriormente y ejerció nuevamente esta dignidad hasta el 20 de julio de 2010, cuando tomó posesión el parlamentario peruano Wilbert Bendezú Carpio, quien ejerció la presidencia de la institución hasta el mes de julio de 2011.

Por su parte, el 8 de agosto de 2011 fue electa como presidenta la parlamentaria boliviana Rebeca Delgado Burgoa, quien inició la difícil tarea de afrontar la reforma del Sistema Andino de Integración que anunció la Presidencia pro t mpore de la Comunidad Andina que ejerció Colombia entre julio de 2011 y julio de 2012 y de cuyos

resultados dependerá el futuro del Proceso Subregional Andino de Integración.

Para finalizar, es importante mencionar que el pasado 25 de julio de 2012 fue electo el parlamentario colombiano Héctor Helí Rojas Jiménez, como el nuevo presidente del Parlamento Andino para el período de gestión comprendido entre el mes de julio de 2012 y julio de 2013. Los temas que ha priorizado en su agenda de trabajo, continúan siendo los relacionados con la reingeniería al SAI, los aspectos migratorios, el tema de la minería, la consolidación del Parlamento Suramericano y el fortalecimiento del comercio intrarregional.

CAPÍTULO X

FORTALECIMIENTO DE LA OFICINA

CENTRAL DEL PARLAMENTO ANDINO²⁸⁸

1. ANTECEDENTES

Al referirnos a la Oficina Central del Parlamento Andino, resulta oportuno señalar que la misma funcionó de forma irregular. Si bien el Acuerdo Sede entre el gobierno de Colombia con el Parlamento Andino fue suscrito en 1985, no se contaba con una oficina permanente para su adecuado funcionamiento.

Posteriormente la Oficina Central funcionó en unas instalaciones arrendadas por el Congreso de Colombia a la Asociación de Policías Retirados. Es importante mencionar que estas instalaciones eran inadecuadas para el funcionamiento institucional, debido a que no permitían el funcionamiento de la Mesa Directiva, las Comisiones y la Plenaria.

Por otro lado, es importante mencionar también que no existía un compromiso real de los Países Miembros para cancelar las cuotas de sostenimiento institucional. Casi todos estaban atrasados en su pago y en el mejor de los casos, debían un año de cuotas comunitarias. Lo anterior originaba que el personal en servicio administrativo de la Oficina Central, el cual no superaba un grupo de seis personas, llegaban a estar impagos por más de tres meses.

En esa línea, a principios de la década del 90 se habían emprendido una serie de importantes gestiones parlamentarias, especialmente bajo la dirección política de los presidentes del Parlamento Paciano Padrón, y el vicepresidente de la República y presidente nato del Congreso Boliviano, Dr. Víctor Hugo Cárdenas, quienes, con el apoyo de la Secretaría General Ejecutiva dirigida en su momento por Milos Alcalai y

²⁸⁸ La información presentada por el autor en este capítulo, se basa en documentos no publicados que reposan en el archivo de la Secretaría General del Parlamento Andino, así como hacen parte de la experiencia laboral y del trabajo institucional del Secretario General, Rubén Vélez Núñez.

Jorge Mario Eastman, respectivamente, buscaron un fortalecimiento administrativo y logístico de la Oficina Central del Parlamento, la misma que estaba atravesando momentos muy difíciles por las sucesivas interrupciones en el ejercicio de sus funciones, lo que a su vez produjo una debilidad institucional de toda la Organización. Con la designación del autor de esta tesis como nuevo Secretario General Ejecutivo quien se hizo cargo en forma permanente de la oficina central a comienzos del mes de noviembre de 1994, se inicia un nuevo proceso de negociación con los gobiernos de los Países Miembros a fin de subsanar las debilidades institucionales antes mencionadas.

Con el apoyo decidido del gobierno del presidente de la República de Colombia, doctor Ernesto Samper, se iniciaron las gestiones conducentes a la adquisición de un inmueble para el funcionamiento de la Oficina Central, culminando su propósito en 1996. La nueva sede del Parlamento Andino fue inaugurada oficialmente en 1997; la Secretaría General realizó las gestiones necesarias para que el Senado de la República hiciera entrega de los equipos para la implementación de la oficina, contando actualmente con oficinas propias para recibir a los parlamentarios tanto de elección directa y representación; así como para el área administrativa, técnica y académica.

La Oficina Central se convirtió en un escenario de gran apoyo técnico y logístico para los parlamentarios y del trabajo de la propia Institución. Cuenta actualmente con cuatro departamentos de funcionamiento así: 1.- La Secretaría General, 2.- El Instituto de Altos Estudios para la Integración y Desarrollo Legislativo “IDL”, 3.- Las oficinas de la Representación Parlamentaria de Colombia y sus respectivos equipos asesores y 4.- la oficina de la Universidad Andina Simón Bolívar en Colombia; cada una de estas instancias con su respectivo presupuesto.

2. PROGRESOS

2.1. Saneamiento financiero

Uno de los primeros trabajos adelantados por la Secretaría General, fue lograr el saneamiento financiero de la institución. Se consiguió el pago de las cuotas atrasadas por parte de los países deudores. En 1996, el Estado colombiano, por medio de la Ley General de Presupuesto de la República, reconoció que adeudaba al Parlamento Andino

una importante suma de dinero por concepto de mantenimiento de la Sede, lo cual provocó un desembolso que permitió estabilizar parcialmente las finanzas de la Oficina Central; muy en especial la determinación de un aporte extraordinario además de la cuota comunitaria.²⁸⁹

Una de las principales acciones de la Secretaría General (cuando se habla de Secretaría General, se incluye a todo el equipo administrativo y técnico de la sede) en apoyo a la Mesa Directiva de Parlamento, fue que logró acometer una tarea fundamental para conseguir el fortalecimiento jurídico del Parlamento Andino en el marco normativo del Acuerdo de Cartagena, participando activamente con los órganos intergubernamentales de la CAN en la reforma estructural del Protocolo Modificador de Trujillo, donde quedó plasmado en los artículos 42° y 43° la naturaleza jurídica, representación, constitución, elecciones directas, sede permanente y atribuciones del Parlamento Andino; así como otras prerrogativas y privilegios que se les concede a sus integrantes.

De otro lado, durante estos años la Secretaría General ha acudido a la cooperación internacional para avanzar en el diseño de labores operativas que permitieran prestar un servicio a la Comunidad Andina, posicionar el nombre de la institución y de alguna manera, paliar la difícil situación financiera del Parlamento.

Se establecieron relaciones permanentes con Organismos Internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) con quien se firmó un importante convenio de Cooperación, el cual permanece vigente. Gracias a esto, se han adelantado aproximadamente diez proyectos de envergadura.²⁹⁰

Para el año de 1997, se comenzó a estructurar el Centro Andino de Desarrollo Legislativo (CADEL) (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Art. 67), y se sentaron las bases para el proyecto de la Red Andina de Información Legislativa (RAIL), para

²⁸⁹ El gobierno colombiano aporta una suma de 50.000 dólares anuales como aporte comunitario y para el funcionamiento de la oficina central aporta 1.795.400 dólares.

²⁹⁰ El Acuerdo de Cooperación con la Secretaría General de la OEA se firmó el 28 de febrero de 1994 y uno de los eventos más sobresalientes que se ha realizado con este organismo internacional se llevó a cabo en octubre de 2009, en el cual legisladores, parlamentarios y concejales (ediles) de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú se reunieron en las instalaciones del Parlamento Andino, en Bogotá D.C., para intercambiar experiencias exitosas y lecciones aprendidas sobre los usos de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC's) en las funciones legislativas, así como sobre la Red Global de Información Legal (GLIN).

consolidar todo un espacio de intercambio legislativo. En esta etapa se realizaron trabajos con las fundaciones Konrad Adenauer y Friedrich Ebert, así como con la Organización Mundial de la Salud y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Durante 1997 y el primer semestre de 1998, salió al aire el programa de televisión propio del Parlamento Andino, el cual permitió estructurar una primera imagen del Órgano deliberante en el ámbito público, así como contribuir en Colombia, de forma decisiva, a la difusión del proceso andino de integración.

2.2. Sistematización de la oficina central

En 1994, la Secretaría General no contaba con ningún sistema de cómputo, las comunicaciones se procesaban en máquina de escribir, télex, y la contabilidad se llevaba manualmente en libros y kardex, por tal motivo las primeras inversiones se hicieron precisamente en el área de sistemas.

Luego de una visita protocolaria a Washington D.C., Estados Unidos, la Secretaría del Parlamento Andino firmó un convenio con la Organización Mundial de la Salud (OMS), quienes donaron algunos computadores usados que sirvieron como las primeras herramientas de apoyo al trabajo institucional, principalmente en las áreas administrativa, técnica y secretarial, que luego fueron reemplazadas en 1997 mediante la primera adquisición importante de equipos y software, se compraron cinco computadores con tecnología de punta, para apoyar el trabajo de los funcionarios del recién creado Centro Andino para el Desarrollo Legislativo (CADEL); y para ello se contrató los servicios de acceso a Internet, buzones de correo electrónico y web hosting. Además, se publicó una primera página con información básica del Parlamento Andino.

En 1998, se vio la necesidad de contar con un área de sistemas que prestara apoyo en el manejo de internet, la búsqueda de información en la red, y el envío y recepción de correo electrónico. Para tal efecto, se contó con el apoyo de la entonces Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la OEA, que envió desde Washington a un experto en desarrollo de tecnologías de información en Internet, para capacitar a dos funcionarios de la Secretaría General; y como resultado de esa capacitación salió la propuesta del desarrollo de la Red Andina de Información

Legislativa, RAIL.²⁹¹

Como primer paso para llevar a cabo la RAIL, se debía implementar la red interna en la Oficina Central. Luego, a través de protocolos de Internet, se debía interconectar tanto las Oficinas Nacionales como los Congresos de los Países Miembros de la CAN.

Solo hasta el año 2000 se logró la interconexión en red de la mayoría de los equipos, con una red que funcionaba con tecnología inalámbrica. Una vez implementada la red de datos, se replanteó el rol del área de sistemas dentro de la Secretaría General. Se propuso el impulso del proyecto RAIL, para lo cual se contrató a un experto quien diseñó un sistema de información.

El documento fue entregado en febrero de 2003 y a la fecha se ha avanzado en la actualización de la planta tecnológica y en la formulación de los procesos institucionales videoconferencia y área virtual.

2.3. Fortalecimiento administrativo

La Oficina Central del Parlamento Andino tuvo su primera sede en el centro de la ciudad de Bogotá D.C., para esta época la Secretaría General del Parlamento Andino solo contaba con un *staff* de seis personas, las cuales se distribuían de la siguiente manera: una persona que manejaba la secretaría de despacho, el director administrativo, un conductor, una persona de servicios generales, otra encargada del manejo de las relaciones públicas y la recepcionista.

La transición entre 1999 y 2003, se inició con la búsqueda de un mejoramiento del recurso humano dentro de la Oficina Central. Así, el Secretario General, diseñó una política de reclutamiento de nuevo personal dirigida, en principio, a la incorporación de nuevos profesionales recién egresados de las universidades, para que adelantaran una carrera en la institución. De esta forma, a partir de un programa de pasantías, se contrató personal que comenzó su labor en la institución aprendiendo sobre su funcionamiento y el rol en la Comunidad Andina.

Igualmente, esta política incluía una capacitación del personal existente, así pues

²⁹¹ Apoyo para las Instituciones y Procesos Legislativos, en <http://www.summit-americas.org/Democracy/Legislative-Sp.htm>.

se aprobaron Decisiones mediante las cuales el Parlamento Andino apoyó la formación de recurso humano a través de apoyos económicos, con cero intereses, y subsidios educativos de hasta el 40% del valor de la matrícula.²⁹²

Se vio la necesidad de contar con un equipo académico y administrativo de alta calidad, razón por la cual se contrató personal altamente preparado que adelantó el entrenamiento de los funcionarios más jóvenes, para de esta forma estructurar un nuevo recurso humano comprometido con la institución, capaz de afrontar los desafíos que se estaban presentando en el marco de la Comunidad Andina.

En 1999, se contrataron una serie de sucesivas consultorías dirigidas a fortalecer la gestión administrativa y financiera, y mejorar el manejo de personal. Se estructuró un manual de funciones, procedimientos para el flujo de documentos y la contratación de nuevo personal capacitado para el ejercicio de esta actividad.²⁹³

De otro lado, desde el año 2000 la Secretaría General ha apoyado a las Oficinas de las Representaciones Parlamentarias Nacionales del Parlamento Andino, al igual que actualmente a la representación Colombiana que tienen sus oficinas adscritas a la Secretaría General, a través de la realización de encuentros de capacitación y actualización, así como la prestación de asesoría especializada mediante la elaboración de proyectos documentales, de manuales de funciones y procedimientos para dichas Oficinas, especialmente a las de elección directa que iniciaban sus actividades.

En los últimos años, la Secretaría General ha adelantado una labor de reorganización de todo el archivo documental de la institución, así como un mejoramiento de las herramientas de consulta para los parlamentarios, Investigadores y Académicos del Parlamento Andino. El personal de planta de la Secretaría General, entre funcionarios y empleados, no pasa de treinta personas y todas ellas vinculadas por concurso de méritos.

2.4. Promoción del proceso de integración

²⁹² Parlamento Andino, *Decisión 715. Por la cual se reglamentan los préstamos y auxilios educativos otorgados por la Oficina Central del Parlamento Andino a sus empleados de planta*, Cartagena de Indias, Secretaría General del Parlamento Andino, 1997.

²⁹³ Parlamento Andino, *Primer Manual de Cargos y Funciones*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2001.

Con el avance de diferentes actividades que venía realizando la Secretaría General se consideraba de mucha importancia la creación de un departamento de prensa que cumpliera varias funciones para reorientar las acciones en cuanto a difusión y promoción de las mismas.

El primer intento por consolidar esta área se dio en 1997, cuando el Presidente del Parlamento Andino y el Secretario General, crearon el primer programa de televisión denominado “Magazín del Parlamento Andino”.²⁹⁴ El espacio sirvió para que el órgano deliberante de la Comunidad Andina se diera a conocer en los diferentes ámbitos del quehacer de los ciudadanos en Colombia. Era necesario un medio de divulgación que fuera un vínculo entre el Parlamento Andino y la sociedad civil.

Un año después, se institucionalizó el área de prensa, promoción, difusión, relaciones públicas y protocolo con una jefatura de prensa, que dentro de sus obligaciones tenía la de dar a conocer todas las actividades y participaciones, del órgano deliberante y de sus integrantes tanto en el ámbito nacional como internacional; al igual que colaboraba en la organización de los diferentes foros, seminarios, encuentros, observatorios y conversatorios, propios o co-auspiciados.

Para especificar aún más los lineamientos generales que guiarían el accionar del área de prensa, se definieron aquellas que abarcan el fortalecimiento de la imagen, la promoción del diálogo y la reflexión andina, la proyección y participación ciudadana.

Esto permitió desarrollar unos objetivos y una estrategia de difusión permanente y sistemática de los estudios que se adelantan, de las Decisiones que se aprueban, de las Recomendaciones que se acuerdan y de las actividades realizadas por el Parlamento Andino con los demás Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) en el ámbito internacional, para avanzar en la definición de una agenda para la participación ciudadana.

Todos estos lineamientos fueron plasmados en el Plan de Acción Comentado en la Propuesta de Agenda 2001, elaborado por la Secretaría General del Parlamento Andino, y que se ha constituido en la base esencial de los posteriores Planes de Promoción y Difusión que se han elaborado.²⁹⁵

²⁹⁴ El programa de televisión del Parlamento Andino consistía en dar a conocer a la ciudadanía las actividades realizadas por los parlamentarios andinos y la propia institución.

²⁹⁵ Parlamento Andino, *Plan de Acción Comentado para la Propuesta de Agenda*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2001.

2.5. Fortalecimiento académico

En este tema uno de los mayores logros para el desarrollo académico del Parlamento Andino fue la creación del Centro Andino de Capacitación Investigación y Desarrollo Legislativo, hoy convertido en Instituto de Altos Estudios para la Integración y Desarrollo Legislativo, IDL. Este espacio conformado por jóvenes profesionales especializados en diferentes ramas de la integración y adscrito a la Secretaría General, se ha constituido en el eje principal del desarrollo académico del Parlamento; los diferentes documentos que alimentan el debate parlamentario así como investigaciones y generación de documentos son elaborados por este equipo profesional que se ha constituido en el grupo operativo del Instituto, y que recibe y coordina los trabajos de un centenar de asesores externos de diferentes países de Latinoamérica que forman parte de este tanque de pensamiento. Entre estos asesores externos se puede mencionar al doctor Edgar Vieira Posada, catedrático reconocido por su amplio conocimiento en integración regional.

Las actividades del IDL están estipuladas en su Plan Estratégico de Desarrollo Institucional y se definieron cuatro ejes de trabajo institucional en el ámbito temático: primero, la consolidación democrática y la gobernabilidad de la subregión; segundo, la profundización de la integración y la viabilidad de los actuales modelos de desarrollo económico; tercero, la definición comunitaria de un proyecto de cultura ciudadana para la paz y la integración; y, cuarto, la construcción y plena vigencia del Derecho Comunitario.²⁹⁶

Estos ejes permitieron crear políticas para la investigación científica y académica, la armonización legislativa, el seguimiento y evaluación, la coordinación interinstitucional, el fortalecimiento de la imagen institucional, la promoción del diálogo y la reflexión andina, la proyección y participación ciudadana, el intercambio de experiencias y actualización para parlamentarios andinos y, por último, la cooperación y financiamiento.

De igual manera se pueden observar algunos retrocesos que son productos de su

²⁹⁶ Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, IDL, *Plan Estratégico de Desarrollo Institucional*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2008.

propia constitución, toda vez que, como se dijo anteriormente, el Parlamento Andino es un órgano en proceso; más aún, no está totalmente integrado por parlamentarios elegidos mediante sufragio universal y directo, cabe mencionar que cuatro países cumplieron con este requisito, lamentablemente Venezuela se retiró en el 2006 por denuncia al tratado. En Bolivia se tiene previsto para el 2015, lo que ha impedido un normal funcionamiento institucional.

CAPÍTULO XI

PROPUESTAS DEL PARLAMENTO ANDINO PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PROCESO SUBREGIONAL ANDINO DE INTEGRACIÓN²⁹⁷

1. PROPUESTAS PRESENTADAS AL CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO

Ante la necesidad de participar de manera protagónica en el proceso de integración, el Parlamento Andino se comprometió en las distintas reuniones del Consejo Presidencial a desarrollar una serie de tareas, uno de los mecanismos utilizados por el parlamento fueron los resultados arrojados a través del Observatorio de Seguimiento a la Integración, mecanismo que le ha permitido examinar la marcha del proceso.²⁹⁸ Sin embargo, aún falta fortalecer al órgano deliberante para posicionarlo frente al tejido institucional de la Comunidad Andina.

Algunas acciones implementadas por el Parlamento Andino para el desarrollo de las directrices presidenciales son la Carta Social Andina, el Observatorio Andino de la Integración, las Asambleas Legislativas Fronterizas, los Conversatorios Andinos, las Elecciones Directas de Parlamentarios Andinos, el fortalecimiento institucional, la participación en la formulación y seguimiento a la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el impulso de la integración suramericana, a través de reuniones interparlamentarias con la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, hoy Parlamento del MERCOSUR. También están las propuestas de modificaciones y reforma al Acuerdo de Cartagena y la participación y promoción de

²⁹⁷ Los documentos citados por el autor en este capítulo de la tesis, son documentos no publicados que hacen parte del archivo institucional de la Secretaría General del Parlamento Andino.

²⁹⁸ Carolina Blanco Alvarado, “La importancia social y política del Parlamento Andino”, Bogotá D.C., 24 de octubre de 2010, en http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=105:la-importancia-social-y-politica-del-parlamento-andino&catid=58:decimo-primera&Itemid=146.

Foros Interparlamentarios como el Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos, FOPREL, y la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana, EUROLAT.

Para llevar adelante estas acciones el Parlamento Andino ha presentado al Consejo Presidencial Andino, al Consejo de Cancilleres, a la Comisión de Ministros de Comercio; y a la propia Secretaría General de la CAN en repetidas oportunidades diversas propuestas conducentes al fortalecimiento institucional del proceso de integración. La última propuesta presentada se realizó con base a la reingeniería del Sistema Andino de Integración, planteada por la Presidencia pro t mpore colombiana de la CAN, la cual fue entregada por el parlamentario andino Héctor Hel  Rojas en marzo de 2012 al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.²⁹⁹

Sin embargo, no se recibí ningún comentario de las instituciones andinas antes mencionadas. Se pretende demostrar en este acápite que de parte del Parlamento Andino ha existido preocupación y una constante actividad propositiva en pro de una verdadera integración democrática y sin exclusiones, pese a no estar totalmente conformado por parlamentarios andinos de elección directa. En complemento con la representación parlamentaria boliviana, ha existido un trabajo proactivo que lamentablemente no ha sido aprovechado por las instancias del ejecutivo, lo que ha venido a profundizar el déficit democrático existente en el proceso de integración del cual me he manifestado en líneas anteriores. En este sentido, se analizarán algunas de las propuestas presentadas por el Parlamento Andino en las reuniones del Consejo Presidencial, las cuales hasta la fecha no han sido ni siquiera consideradas por el ejecutivo andino.

1.1. Reunión de Carabobo, junio de 2001

En la reunión del XIII Consejo Presidencial Andino, el Parlamento Andino presentó proyectos de propuestas de Directrices a ser incluidas en Acta final de esta reunión, así como recomendaciones, exhortos y compromisos. Respecto a las propuestas de Directrices, estas se enmarcaron en tres grandes temas como:

- El futuro de la integración política de la Comunidad Andina.
- La Agenda Social Andina.

²⁹⁹ Parlamento Andino, *Propuesta de Reingeniería al Sistema Andino de Integración*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2012.

- Lineamientos para una Estrategia Andina en la Lucha Contra las Drogas y los Delitos Conexos.

En lo que hace referencia al futuro de la integración política de la Comunidad Andina, el Parlamento Andino planteó como Directrices: exhortar de nuevo a la Secretaría General de la Comunidad Andina y al Parlamento Andino, a implementar un mecanismo permanente de seguimiento y evaluación conjunta, a través de la designación de coordinadores técnicos de enlace de ambas instituciones.³⁰⁰

De igual manera, y tomando en consideración que el Parlamento es el Órgano de representación de los pueblos de la Comunidad Andina, se propuso instar al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, para que el Parlamento Andino tenga representación con derecho a voz en el seno de dicho Consejo. Así mismo, se propuso solicitar al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la presencia del Parlamento Andino con derecho a voz en el Consejo Presidencial Andino.

Por otro lado, el Parlamento Andino propuso una Directriz, con el fin de obtener la facultad para aprobar la designación de los integrantes de la Comisión de la Comunidad Andina, efectuada por los respectivos países. Se sugirió exhortar a conformar una Comisión integrada por representantes de cada uno de los Órganos e Instituciones de la Comunidad Andina, a efectos de estudiar y revisar la institucionalidad del Sistema Andino de Integración.

Igualmente, el Parlamento Andino formuló una propuesta para que se incluyera como Directriz un exhorto a la Secretaría General de la Comunidad Andina para que esta proyecte un Presupuesto único e Integral para los Órganos Supranacionales del Sistema Andino de Integración (Parlamento Andino, *Proyectos de Propuestas de Directrices a ser presentadas en la XIII Reunión del Consejo Presidencial Andino*).

El Parlamento Andino planteó la necesidad de crear una Agenda Jurídica de las Leyes de los Países Andinos, que deberían ser armonizadas con el derecho comunitario de la CAN; dicha acción debería revestir el carácter de prioritario. Finalmente, el Parlamento propuso que se exhortara a los diferentes órganos del Sistema Andino de Integración, proceder a elaborar una propuesta de creación de un Centro de Información Estratégica, integrado por representantes de los diversos órganos del SAI.

Frente al tema de la Agenda Social Andina, el Parlamento Andino plantea como

³⁰⁰ Parlamento Andino, *Proyectos de Propuestas de Directrices a ser presentadas en la XIII Reunión del Consejo Presidencial Andino*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2001.

propuestas de Directrices: exhortar a los órganos Legislativos Nacionales de los Países Andinos, incluir en sus sistemas electorales un porcentaje de representación parlamentaria de los pueblos indígenas y afro-descendientes en el seno del Parlamento Andino (Parlamento Andino, *Proyectos de Propuestas de Directrices a ser presentadas en la XIII Reunión del Consejo Presidencial Andino*).

Se planteó al Consejo Presidencial dar instrucciones necesarias a través de su normativa interna para que todos los organismos públicos y privados de los Países Andinos, pudieran adoptar y dar aplicación a la Carta Social Andina, aprobada en el XV Período Ordinario de Sesiones del Parlamento Andino, por considerarla un instrumento garante de los derechos de los pueblos andinos.

Además, sugirió que se planteara como directriz, que se permitiera al Parlamento Andino la elaboración del proyecto de implementación de la Defensoría del Pueblo Andino y la creación de una Comisión Mixta de Parlamentarios de los Órganos Legislativos Nacionales y representantes del Parlamento Andino destinada a ejercer el control y seguimiento de funcionamiento de esta iniciativa (Parlamento Andino, *Proyectos de Propuestas de Directrices a ser presentadas en la XIII Reunión del Consejo Presidencial Andino*).

En el tema de los Lineamientos para una Estrategia Andina en la Lucha contra las Drogas y los Delitos Conexos, el Parlamento Andino propuso el desarrollo de una normativa andina que penalice el tráfico de precursores químicos, el lavado de dinero y especialmente la corresponsabilidad entre países productores y consumidores (Parlamento Andino, *Proyectos de Propuestas de Directrices a ser presentadas en la XIII Reunión del Consejo Presidencial Andino*).

De igual forma el Parlamento Andino planteó a los Presidentes Andinos diferentes propuestas y exhortos tales como recomendar a los Países Miembros proceder a ratificar y consignar, con la mayor brevedad posible, el Protocolo de Sucre, modificadorio del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y el Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas. Igualmente propuso recomendar que el Consejo Presidencial Andino procediera a institucionalizar mediante un Tratado la Defensoría del Pueblo Andino. Como también exhortar al Consejo Presidencial Andino, que instruyan a sus respectivos Ministros de Salud y Educación, diseñar políticas educativas que estén dirigidas especialmente a la prevención de enfermedades, como la malaria, la hepatitis, el dengue hemorrágico, de transmisión sexual, entre otras.

Entre otras recomendaciones está la de pedir a cada uno de los Estados que

conforman la Comunidad Andina, la creación de Centros Hospitalarios dirigidos a la atención de los enfermos de SIDA, teniendo en cuenta la amenaza y el impacto que esta enfermedad genera en la subregión.

También se recomendó que los Ministerios de Educación, incluyan en los programas de estudios, cátedras orientadas a la creación y al desarrollo de la conciencia comunitaria andina.

El Parlamento Andino realizó exhortos a fin de que se ratificaran importantes instrumentos internacionales tales como: la Convención Americana sobre el Tráfico Internacional de Menores, y la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Emigrantes y sus Familias.

Por último, propuso implementar las acciones correspondientes para llevar a cabo los procesos de elecciones directas y universales en los países que aún faltan por realizarlas.

1.2. Reunión extraordinaria en Santa Cruz de la Sierra, enero de 2002

A partir del diagnóstico realizado por la Secretaría General del Parlamento Andino sobre el proceso andino de integración y sobre el papel del Sistema Andino dentro del mismo, el órgano deliberante presentó las siguientes propuestas de directrices para que fueran incluidas por el Consejo Presidencial Andino en el Acta final de su reunión, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en enero de 2002.

En el tema de fortalecimiento institucional, el Parlamento vuelve a insistir en la necesidad de establecer un Presupuesto Comunitario. Dicho Presupuesto, podría estar fundamentado en unos porcentajes de los ingresos provenientes del Impuesto a las ventas, IVA, y del Arancel Externo Común, AEC.³⁰¹

De igual manera, el Parlamento Andino considerando la inadecuada distribución de las funciones actualmente asignadas a varios de los órganos responsables de la integración, sugiere al Consejo Presidencial una revisión de la institucionalidad Andina, para equilibrar la responsabilidad y participación de los diferentes órganos de la

³⁰¹ Parlamento Andino, *Propuestas de Directrices para presentar en la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino en Santa Cruz de la Sierra*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2002.

integración subregional.

En el tema del dictamen favorable a las negociaciones externas de la Comunidad Andina el Parlamento Andino solicitó al Consejo Presidencial fijar como directriz, que en las decisiones sobre las “negociaciones externas” de la Comunidad Andina, el órgano deliberante debería reunirse previamente en Comisión Ampliada de Ministros de Relaciones Exteriores y de Titulares ante la Comisión, con el fin de emitir “dictamen previo favorable” a cualquier negociación internacional (Parlamento Andino, *Propuestas de Directrices para presentar en la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino en Santa Cruz de la Sierra*).

Frente a la implementación y seguimiento de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el Parlamento Andino propuso al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores una directriz presidencial mediante la cual se estableciera un mecanismo de coordinación diplomático parlamentario para implementar la “Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos” (Parlamento Andino, *Propuestas de Directrices para presentar en la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino en Santa Cruz de la Sierra*).

El Parlamento Andino propuso al Consejo Presidencial la elaboración de una legislación comunitaria andina en materia de corrupción.

Frente al Plan Andino de Cooperación para la Lucha Contra las Drogas Ilícitas y sus Delitos Conexos, el Parlamento Andino propuso al Consejo Presidencial se encargue al primero las siguientes acciones: a) Incorporarse en las discusiones sobre la adopción de estrategias de acción para su implementación; b) Participar con uno de sus miembros, en el Comité Ejecutivo Andino del Plan Andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y sus delitos conexos, que elaborará el Programa de Acción de dicho Plan y; c) Instrumentar el “Observatorio de Lucha Andina contra las Drogas”, como mecanismo de monitoreo del cumplimiento del Programa de Acción del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y sus Delitos Conexos (Parlamento Andino, *Propuestas de Directrices para presentar en la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino en Santa Cruz de la Sierra*).

Sobre el establecimiento de una Legislación Comunitaria Andina sobre biodiversidad, se recomendó al Consejo Presidencial establecer una directriz para que el Parlamento Andino, en coordinación con el Parlamento Amazónico, desarrolle las acciones necesarias para que esta legislación se haga efectiva pronto. De igual manera, el Parlamento Andino propuso al Consejo Presidencial adelantar coordinaciones con los

otros parlamentos regionales para el inicio de trabajos tendientes a la preparación de leyes de ámbito latinoamericano, que faciliten la convergencia integracionista de América Latina.

1.3. Reunión de Quirama, Antioquia, junio de 2003

En esta ocasión, el Parlamento Andino propuso al Consejo Presidencial Andino, las siguientes Directrices:

1. Que los Presidentes ratificaran su compromiso de avanzar en el cumplimiento del Protocolo Modificatorio, referente a las elecciones directas de parlamentarios andinos y felicitaron a los países que han cumplido con este mandato. Igualmente, exhortaron a los Ministerios de Relaciones Exteriores, a los Congresos Nacionales y a los Organismos Electorales de los países que aún no habían realizado dicho proceso, para que desarrollaran las gestiones pertinentes al cabal cumplimiento del mencionado Protocolo en un plazo no mayor a dos años.
2. Subrayaron la necesidad de generar una voluntad política sólida, que permitiera la consolidación del Proceso de Integración Subregional y un verdadero fortalecimiento del Sistema Andino de Integración, SAI. En este sentido, consideraron de vital importancia desarrollar una revisión política de la institucionalidad andina, con el propósito de otorgar los nuevos roles que deben cumplir cada uno de los órganos e instituciones del Sistema, a fin de implementar mecanismos para una más estrecha y permanente coordinación interinstitucional. Para ello, solicitaron al Parlamento Andino que, en coordinación con la Secretaría General y el Tribunal de Justicia de la CAN, diseñaran y presentaran un plan de acción en esta materia, para conocimiento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (XIV Consejo Presidencial Andino, *Declaración de Quirama*).
3. Encargaron al Parlamento Andino para que, de manera conjunta con la Secretaría General de la CAN, diseñaran e implementaran un plan estratégico encaminado a la elaboración de propuestas de armonización legislativa en temas prioritarios para el desarrollo del proceso de integración.

1.4. Reunión de Quito, aniversario de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, julio de 2004

El XV Consejo Presidencial Andino se realizó en la ciudad de Quito, Ecuador, el 12 de julio de 2004. En esta oportunidad el Parlamento Andino presentó las siguientes propuestas, las cuales quedaron aprobadas en forma de Directrices por parte de los Presidentes de los países de la CAN, así:

- Respalamos la creación del Instituto Andino de la Biodiversidad cuya sede principal estará en la ciudad de Quito. Dicho Instituto iniciaría sus funciones una vez que el Gobierno del Ecuador y el Parlamento Andino hayan obtenido el financiamiento requerido, asegurando su sostenibilidad, y que sus estatutos hayan sido elaborados en coordinación con las autoridades competentes de los Países Miembros y del Sistema Andino de Integración y, en consulta con organismos de la sociedad civil.
- Se encarga a la Secretaría General de la Comunidad Andina que, en coordinación con la Secretaría General del Parlamento Andino, diseñe mecanismos y procedimientos eficientes para garantizar la coordinación entre ambos órganos, con la finalidad de coadyuvar al cumplimiento pleno de las atribuciones que el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena confiere al Parlamento Andino. La Secretaría General informaría al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores sobre los mecanismos acordados.
- Se reitera la importancia de la suscripción del Protocolo sobre Elecciones Directas del Parlamento Andino y se congratulo a los Países Miembros que le han dado cumplimiento. Igualmente, se exhorto a los Congresos Nacionales de los Países Miembros que aún no lo han ratificado a hacerlo en el más corto plazo posible, de modo que se realicen las elecciones directas y universales de los Representantes ante el Parlamento Andino en los procesos electorales que están próximos a ejecutarse.³⁰²
- En lo que hace relación a lo referente a la ciudadanía andina efectivamente que no existe actualmente en el Acuerdo de Cartagena, pero es una propuesta que se está haciendo al Consejo de Cancilleres para que en buen romance hagamos algo

³⁰² Acta de San Francisco de Quito, “XV Consejo Presidencial Andino”, Quito, 2004, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/XVacta_s.asp.

parecido a lo que ya existe en la Unión Europea, que poco a poco fue desarrollando el concepto de ciudadanía europea que a partir de 1990 fueron profundizando sus estudios para solucionar algunos derechos especiales, derechos de los ciudadanos de la Unión Europea, en donde poco a poco se manifestaron resueltos a crear una ciudadanía común a los nacionales de sus países, esto es, reforzar los derechos y los intereses de sus nacionales mediante la creación de una ciudadanía andina. En esa línea y en ese sentido en la propuesta en su pag. 298 presentó una propuesta similar a la de la Unión Europea que pueda analizarse para incluir en nuestro tratado.

CAPÍTULO XII

PROPUESTAS DE REFORMA

AL ACUERDO DE CARTAGENA

La Secretaría General del Parlamento Andino ha venido haciendo el seguimiento y la evaluación a las Directrices Presidenciales, y de conformidad a lo manifestado en el capítulo anterior, ha elaborado una propuesta que fue puesta a consideración de Mesa Directiva y de la propia Plenaria tomando en consideración ciertos elementos que la ciudadanía andina siempre ha venido reclamando como son: ¿cuáles son sus derechos?, ¿cuáles son sus beneficios?, interrogantes que los han mantenido alejados del proceso.

Si bien es cierto que en el marco de la CAN en los últimos años se ha tomado un relativo interés por los aspectos sociales de la integración, con el denominado “Plan Integrado de Desarrollo Social” (PIDS), su contenido ha quedado plasmado en simples declaraciones y se registran muy pocos avances ejecutorios; por todo lo expuesto el Parlamento Andino, fundamenta y sustenta las propuestas que se han elaborado y que hacen relación a ciertos criterios que permitirían una modificación al Acuerdo de Cartagena partiendo de los elementos que a continuación se mencionan.

1. DIRECTRICES DE REFORMA DOGMÁTICA

Para el efecto, se ha de entender Reforma dogmática como el conjunto de principios, valores y derechos que se tipifican como criterios orientadores a toda la normatividad jurídica. Como tal, los argumentos dogmáticos son también equivalentes a los argumentos jurídicos, los cuales en un sentido amplio son admitidos en los contextos de debate jurídico, es así que un argumento científico puede eventualmente ser considerado un ‘argumento jurídico’; de esta forma, los argumentos dogmáticos se

caracterizan por su pertenencia al discurso jurídico técnico o dogmática jurídica.³⁰³

2. PROPUESTAS DE REFORMA AL ARTICULADO

Se propone incluir un capítulo titulado “Principios rectores” por cuanto se considera de mucha importancia que debe existir en el Tratado, la irreversibilidad, subsidiariedad, proporcionalidad y competencia de atribución; en consecuencia el artículo propuesto quedaría así:

La Comunidad Andina está fundamentada en valores comunitarios y principios democráticos, como las libertades fundamentales, el respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. Los principios enunciados en el presente artículo y los valores comunitarios se entenderán en concordancia con los siguientes principios:

1. *Irreversibilidad.*- La atribución de competencias a los respectivos Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración es irreversible, lo cual conlleva necesariamente la desposesión de los poderes de los Estados Miembros en estos ámbitos. En consecuencia, un retorno de atribuciones así conferidas al ámbito de las competencias exclusivas de los Estados miembros no podrán producirse sino en virtud de una disposición expresa de un protocolo.
2. *Subsidiariedad.*- En los ámbitos que no sea de su competencia exclusiva, la Comunidad Andina intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.
3. *Proporcionalidad y suficiencia de medios.*- La Comunidad Andina dispondrá de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas. En todo caso ninguna acción puede excederse de lo necesario para

³⁰³ Vicente Ramírez, “Argumentos dogmáticos y aplicación del Derecho”, artículo producto de la investigación terminada “El derecho como argumentación”, inscrita en el Comité para el Desarrollo de la Investigación, CODI, Universidad de Antioquia, 2 de mayo de 2007, en <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/viewFile/2547/2071>, p. 47-48.

alcanzar los objetivos del Acuerdo.

4. *Competencia de atribución.*- Los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración actuarán dentro de los límites las competencias atribuidas por el Acuerdo de Cartagena y los protocolos modificatorios y adicionales.³⁰⁴

Reforma del Texto al artículo 1 del Acuerdo de Cartagena

La intención de la reforma al artículo primero es la de adecuar los objetivos de la Comunidad Andina a las nuevas realidades políticas, económicas, sociales y culturales; en consecuencia se propone la siguiente reforma del texto.

Artículo 1º: La Comunidad Andina tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en el artículo tres, un desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad de género, un crecimiento sostenible, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

Se pide incluir al artículo 3º del Acuerdo de Cartagena:

Es necesario reanudar la meta del Mercado Común Andino, el cual debería establecerse a más tardar en el 2009, con el fin de consolidar el proceso de integración andino. En tal sentido, la propuesta gira en torno a incluir el siguiente texto:

Mecanismos y medidas para alcanzar los objetivos del Acuerdo de Cartagena:

- Construcción de una política comercial común con miras a la consolidación de la Unión Aduanera y el Mercado Común Andino.
- Diseñar una política común para la protección de la seguridad alimentaria en los Estados miembros.

En los Programas y acciones de cooperación económica y social se propone

³⁰⁴ Parlamento Andino, *Propuestas de Reforma al Acuerdo de Cartagena*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2005.

modificar el literal e) por el siguiente:

- Diseñar programas y proyectos de cohesión social y económica en aras de conformar un Fondo Estructural Andino que haga sostenible la política común de desarrollo social.

Propuesta

Sección A. “Ciudadanía Andina”

ARTÍCULO: Se crea una ciudadanía de la Comunidad Andina. Será ciudadano de la Comunidad toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro.

La nacionalidad se concederá y se reconocerá en concordancia al Derecho nacional de los Estados Miembros. Esta ciudadanía andina es complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional, ya que no la elimina. La ciudadanía andina coexiste y presupone la ciudadanía de un Estado miembro, es decir la nacionalidad de un Estado miembro es condición sine qua non para ser ciudadano de la Comunidad Andina.

La ciudadanía andina significa que las personas no puede ser objeto de discriminaciones en el ejercicio de sus derechos ni por las autoridades públicas (administrativa o judicial) ni por otros particulares en cualquier Estado miembro.

ARTÍCULO: Los ciudadanos de la Comunidad Andina serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Acuerdo.

ARTÍCULO: Todo ciudadano de la Comunidad Andina que resida en un Estado miembro del que no sea nacional por nacimiento tendrá derecho de elegir y ser elegido en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones, como se regula para los nacionales de dicho Estado.

De esta misma manera, todo ciudadano de la Comunidad Andina que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho de elegir y ser elegido en las elecciones al Parlamento Andino en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

ARTÍCULO: El Parlamento Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, emitirán ante la Comisión un informe anual del cumplimiento de los procedimientos desarrollados para consolidar la ciudadanía andina a través de las disposiciones consignadas en esta parte. La Comisión y el Consejo Andino de Ministros

de Relaciones Exteriores previa consulta con el Parlamento Andino, por unanimidad y/o a propuesta propia por otros Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos previstos en la presente parte y recomendar su adopción a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales.

ARTÍCULO: Todo ciudadano de la Comunidad Andina tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Andino, de conformidad con lo dispuesto en la reglamentación del mismo (Parlamento Andino, *Propuestas de Reforma al Acuerdo de Cartagena*).

Sección B. Libre Circulación de Personas

ARTÍCULO: Todo ciudadano de la Comunidad Andina tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las disposiciones adoptadas para su aplicación.

ARTÍCULO: Crear un Sistema de Información Andino, que contemple una base de datos sofisticada que permita a las autoridades responsables de los Estados intercambiar datos sobre determinadas categorías de personas mediante redes nacionales conectadas a un sistema central.

ARTÍCULO: Constituir un espacio andino de libre circulación de personas, a través de las siguientes acciones:

- Eliminar los controles en las fronteras comunes y la realización de estos controles en las fronteras exteriores;
- Definir comunitariamente las condiciones de paso a través de las fronteras exteriores y de las normas y modalidades uniformes de control de estas personas en dichas fronteras;
- Separación en las terminales de los aeropuertos entre los viajeros andinos y los procedentes del exterior de la zona;
- Establecer lo antes posible, el reconocimiento de documentos nacionales de identificación –Decisión 503 de 2001– y el Pasaporte Andino –Decisión 504 de 2002–, con el fin de armonizar las condiciones de entrada y de visados para las cortas estancias;
- Coordinar entre administraciones nacionales la supervisión de las fronteras (funcionarios de conexión, armonización de las instrucciones y de la formación

- impartida al personal);
- Unificar comunitariamente las normas nacionales relativas a las solicitudes de asilo y refugio;
 - Instaurar un derecho de observación y persecución transfronteriza para los agentes de policía de los Estados.

3. DIRECTRICES DE REFORMA ORGÁNICA

Para el efecto, es pertinente entender por reforma orgánica la normatividad que determina los órganos e instituciones y funciones de los mismos en un sistema.

Como antecedente a las propuestas que se presentarán en este acápite, es necesario puntualizar varias ausencias que existen en el Acuerdo de Cartagena; a lo largo de 43 años de vigencia de la Comunidad Andina se identifican las siguientes deficiencias a nivel orgánico.

- A nivel institucional se identifica una ausencia de determinación en el tipo de estructura institucional (intergubernamental o supranacional), así mismo se visualiza concentración de poder en algunos órganos andinos y vacíos en el carácter de la norma supranacional.
- Se resalta la existencia del déficit democrático en referencia al papel del Parlamento Andino, como Órgano Deliberante en la Comunidad Andina y en esta misma vía, se determina una ausencia de participación democrática constructiva por parte de la sociedad civil en el proceso de integración, características que pueden configurar la Comunidad Andina como excluyente y deslegitimizada.
- A pesar de la existencia de un marco de acción trazado por el Acuerdo de Cartagena a través de los Órganos del SAI para la correcta aplicación de políticas comunitarias en el marco de la nueva agenda multidimensional andina. Estas aún no poseen un alcance realmente comunitario y en la mayoría de las ocasiones son lineamientos retóricos y dispersos, lo cual hace que no cumplan con el fin para lo que fueron creados, ni con el propósito de beneficiar a la sociedad civil en general.
- No se está guardando coherencia entre los mandatos presidenciales y varias de

las políticas nacionales instrumentadas, otorgándole más importancia a las consideraciones locales que a los intereses comunitarios.

- Se apela peligrosamente a la adopción de medidas restrictivas unilaterales y de la suscripción de tratados de libre comercio con terceros países, desconociendo el instrumental normativo a nivel comercial del cual dispone la integración andina. El número de incumplimientos en el Arancel Externo Común y en el ya finalizado Programa de Liberación, muestran un bajo nivel de compromiso por parte de las naciones.
- Se está desinstitucionalizando el proceso, al no acatar los fallos de los órganos de la integración subregional, como el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, lo cual puede ocasionar un complejo vacío institucional.

La desinstitucionalización del proceso se ve agravada por las serias limitaciones existentes, donde los propósitos expresados en Trujillo en 1996 al crear la Comunidad Andina y buscar fortalecer el Sistema Andino de Integración, SAI, no se han logrado cumplir, ya que el énfasis dado en la estructura institucional a entes ejecutivos como los ministerios participantes en los Consejos y en la Comisión, ha descuidado el papel de entes de supervisión y de control jurídico y político como el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino. Ejemplo de esto, se evidencia en que las propuestas de fortalecimiento al SAI, que el Parlamento Andino ha presentado en diferentes ocasiones al Consejo Presidencial Andino y al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, no han sido consideradas dentro de la normativa comunitaria. Esto expresa la ausencia de una voluntad política constante y coherente de los Estados Miembros, dejando que prime la voluntad gubernamental a través del ejecutivo y no la voluntad del Estado.

Lo anterior, contribuye a la inexistencia de espacios deliberativos de Resolución democrática que permitan una eficaz decisión política y administrativa del proceso en momentos en que se debería estar avanzando en un estado de democratización. Dicha situación se muestra como imposible de alcanzar ante la absorción de competencias por los entes ejecutivos y por el limitado y recortado funcionamiento del SAI, que no ha podido operar como el foro de concertación equilibrada entre los diversos organismos responsables de la marcha del proceso.

Por lo anterior, es necesario que los Estados transfieran competencias nacionales a los organismos supranacionales o comunitarios que componen el Sistema Andino de Integración.

Propuesta de Modificación al artículo 6 del Acuerdo de Cartagena:

ARTÍCULO: El Sistema Andino de Integración está conformado por los siguientes Órganos e Instituciones:

A) Órganos Principales

- El Parlamento Andino.
- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.
- La Comisión de la Comunidad Andina.
- El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.
- La Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Tribunal de Cuentas Andino.

B) Órganos Subsidiarios

- El Consejo Económico y Social Andino.
- El Consejo Consultivo Empresarial.
- El Consejo Consultivo Laboral.
- El Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina.
- El Consejo Consultivo de Autoridades Municipales.
- El Consejo Electoral Andino.

C) Instituciones

1. Financieras

- La Corporación Andina de Fomento.
- El Fondo Latinoamericano de Reservas.

2. Sociales

- Convenio Hipólito Unanue-Organismo Andino de Salud.
- La Universidad Andina Simón Bolívar.
- Instituto Andino de Biodiversidad.
- El Instituto de Altos Estudios para la Integración y Desarrollo Legislativo, IDL.
- Convenios sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo.

4. EL PORQUÉ DE LA PROPUESTA

Para garantizar el fortalecimiento del proceso democrático dentro del Sistema Andino de Integración, es importante dotar de mayores atribuciones al Parlamento Andino como representante de los pueblos de la Comunidad Andina. Esto implica que el Parlamento Andino tenga una mayor injerencia dentro del proceso de toma de decisiones de la CAN y que sus instrumentos de pronunciamiento sean vinculantes para los países andinos y para todos los órganos e instituciones del proceso andino de integración. A continuación se detalla la propuesta:

- Órganos Principales: Órganos jerárquicamente superiores con funciones de regulación, control y sanción.
- Órganos Subsidiarios: Son considerados órganos que apoyan a los órganos principales en las funciones dispuestas en el Acuerdo de Cartagena.

Se sugiere eliminar el Convenio Simón Rodríguez, ya que desde diciembre de 2002 se suscribió el Acuerdo Marco Tripartito entre el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos, que tiene como objetivo asumir las funciones del Convenio Simón Rodríguez, debido a que el Congreso de la República de Colombia no ha ratificado su Protocolo Modificadorio de 2001, hecho por el cual no ha entrado en vigencia. Así mismo, se sugiere eliminar las siguientes figuras institucionales, en aras de evitar una inflación institucional, la cual se traduce en una burocratización e inoperancia del Sistema: los Consejos Consultivos que establezca la Comisión; y, los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina.

Se propone la inclusión de un párrafo al artículo 7 del Acuerdo de Cartagena con relación al funcionamiento del Sistema Andino de Integración, en tanto que habían creado la expectativa de poder contar con un mecanismo que permitiera realizar la debida coordinación entre todos los organismos responsables de la integración subregional.

Sin embargo, se debe reconocer que esto no se ha logrado, pues las reuniones del SAI se limitan a un rápido informe de cada organismo, sin que se produzca el necesario trabajo conjunto para profundizar las acciones que cada uno está desempeñando y lograr la interacción esperada.

De esta manera, al Sistema Andino de Integración, SAI, le debiera corresponder la evaluación de las contradicciones internas en la marcha del proceso, por ser el foro en que están representados todos los organismos responsables de su funcionamiento, esa debe ser una de sus funciones principales, permitiendo la interacción de los

componentes ejecutivos, legislativos y judicial, además de darle una real oportunidad de participación a los voceros de sectores como el laboral, indígena, afro-descendientes, academia y organizaciones sociales.

Así mismo, el Sistema Andino de Integración es el foro de confrontación de ideas, programas, objetivos y metas orientadas a la solución de las dificultades que se presenten en desarrollo de los procesos de integración andina.

También, se proponen modificaciones al artículo 9 del Acuerdo de Cartagena, relacionadas con las reuniones de coordinación y articulación de los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración estarán a cargo del Presidente del Parlamento Andino con apoyo técnico de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Estas reuniones se reglamentarán mediante una norma comunitaria derivada. La Reunión tendrá como principales cometidos (se sugiere incluir el literal a): promover la coordinación efectiva de las distintas agendas de los Órganos e Instituciones participantes, incorporando además el rendimiento de informes, el análisis y discusión de los puntos de vista de cada organismo sobre los planteamientos, programas y resultados de las demás entidades.

La siguiente propuesta se relaciona con la modificación al artículo 11 del Acuerdo de Cartagena, la cual está dirigida a reformar la naturaleza jurídica de los Órganos intergubernamentales del sistema, y como consecuencia de ello, su papel al interior del Sistema Andino de Integración. Por lo cual, una vez aprobada la propuesta de modificación, es imperativo desarrollar posteriormente las funciones y reglamentaciones pertinentes.

Propuesta:

Naturaleza jurídica del Consejo Presidencial Andino

Los Jefes de Estado de la Comunidad Andina se reunían en el marco de cumbres presidenciales, con el objeto de impulsar el proceso de integración andino a través de la consolidación de la vocería única, como estrategia de posicionamiento en la dinámica mundial.

Así mismo, se propone la inclusión de un artículo sobre la naturaleza jurídica del Consejo Presidencial de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual como órgano encargado de formular la política exterior, la cooperación política y la política de seguridad externa común de la Comunidad Andina debe hacer una consulta previa a la

Comisión, al Parlamento Andino y a los Órganos Subsidiarios de carácter consultivo.

También se sugiere modificar el artículo 21 del Acuerdo de Cartagena, dirigido a la naturaleza jurídica de la Comisión de la Comunidad Andina. La Comisión de la Comunidad Andina es un órgano de naturaleza comunitaria, independiente, autónoma, representa los intereses del proceso de integración andino. La Comisión está encargada de formular la política general de la Comunidad Andina con miras a la conformación del Mercado Común previa consulta al Parlamento Andino y a los Órganos Subsidiarios de carácter consultivo.

La Comisión está constituida por un representante de cada Estado miembro. Para el efecto, los Estados postularán por ternas los candidatos nacionales. La designación estará a cargo del Parlamento Andino. La Comisión expresará su voluntad mediante Decisiones.

Modificar también el artículo 32 del Acuerdo de Cartagena sobre la naturaleza jurídica de la Secretaría General de la Comunidad Andina, en tanto que estará a cargo de un funcionario internacional denominado Secretario General quien será elegido para un período de cinco años por el Parlamento Andino, previa presentación de candidatos a través de ternas enviadas por los Presidentes de los Estados Miembros, pudiendo ser reelegido por una sola vez. Establecer que el Secretario General será un ciudadano andino de uno de los Países Miembros de reconocido prestigio internacional, con título académico y especialista en temas de integración. Actuará únicamente en función de los intereses de la subregión en su conjunto.

Así mismo, durante su período, el Secretario General no podrá desempeñar ninguna otra actividad; ni solicitará o aceptará instrucciones de ningún gobierno, entidad nacional o internacional. En caso de vacancia, el Parlamento Andino procederá de inmediato a designar por consenso al nuevo titular, con base en el último proceso de selección de candidatos. Hasta tanto se proceda a tal designación, asumirá interinamente la Secretaría General el Director General de mayor antigüedad en el cargo.

Le sigue la propuesta de modificar artículo 40 del Acuerdo de Cartagena, que se refiere a la naturaleza jurídica del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Este órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina es de carácter supranacional y comunitario, encargado de asegurar la aplicación e interpretación uniforme del ordenamiento jurídico andino en los Estados miembros. Para lo cual, tendrá competencia para imponer sanciones económicas, las cuales se destinarán para el Fondo Estructural Social Andino.

También se propone incluir al artículo 42 del Acuerdo de Cartagena que la Comisión y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores tendrán la obligación de solicitar y considerar la opinión consultiva preceptiva del Parlamento Andino, en el proceso de formación de la normativa comunitaria. El Parlamento Andino ostentara la atribución codecisoria en la formación de la normativa andina, cuando la totalidad de los parlamentarios andinos sean designados por vía de sufragio universal.

Igualmente, modificar el tercer párrafo del artículo 42 del Acuerdo de Cartagena, estableciendo que la sede permanente del Parlamento Andino estará en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia.

Es fundamental incluir un artículo que establezca que en caso de que la Comisión y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores no compartan la opinión emitida por el Parlamento Andino, es necesario crear un Comité de concertación formado por los tres órganos, el cual tendrá como objeto en un plazo no superior a tres meses concertar las posiciones.

De igual forma, se sugiere modificar el artículo 44 del Acuerdo de Cartagena, estableciendo que le corresponderá a estos Consejos Consultivos emitir opinión ante la Comisión, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Secretaría General, a solicitud de estos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que fueran de interés para sus respectivos sectores. Así mismo se articularán con el Parlamento Andino en aras de lograr una efectividad de sus demandas en el nivel decisorio mediante la facultad preceptiva del Parlamento Andino. También podrán ser convocados a las reuniones de los grupos de trabajo y de expertos gubernamentales, vinculados a la elaboración de proyectos de Decisión, y podrán participar con derecho a voz en las reuniones de la Comisión.

Se plantea la posibilidad de incluir en el cuerpo normativo del Acuerdo de Cartagena una sección sobre el Tribunal de Cuentas Andino, entendiéndolo como órgano encargado de comprobar que los fondos que maneje el Presupuesto Comunitario Andino sean recaudados de forma correcta y utilizados conforme a los fines que la Comisión de Presupuesto haya decidido. Para realizar eficazmente su trabajo, el Tribunal Andino de Cuentas debe ser totalmente independiente de los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, pero al mismo tiempo debe estar en coordinación permanente con ellos. Podrá revisar la ejecución de gastos, sin necesidad de previa autorización del Órgano e Institución a verificar y sus informes se deberán

presentar públicamente.

El Tribunal Andino de Cuentas emitirá informes anuales los cuales serán examinados previamente por el Parlamento Andino y elevados por el mismo ante la Comisión y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La subregión no podrá abordar con seriedad y profundidad las responsabilidades comunitarias con la capacidad suficiente, sin contar con una sostenibilidad financiera autónoma. El actual sistema de cuotas ha hecho evidente la vulnerabilidad presupuestal y financiera en los principales Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración para su normal funcionamiento.

Los recursos con los que se han mantenido las principales instituciones a través de dicho sistema tienen un alto nivel de riesgo porque dependen de la aprobación presupuestal de los gobiernos nacionales. Esto genera demoras en la asignación de los recursos, afectando directamente el flujo de caja y en términos generales, la seguridad financiera y de funcionamiento de estas instituciones. En tal sentido, es indispensable definir una solución estructural integral al problema de limitaciones financieras de los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, determinando como tema prioritario el establecimiento de un Presupuesto Comunitario, el cual puede estar fundamentado en unos porcentajes de los ingresos provenientes del Impuesto a las ventas, IVA, y/o otro mecanismo financiero.

En cuanto a las propuestas de destino del presupuesto comunitario andino, debe haber una primera etapa en donde los recursos del Presupuesto Comunitario Andino cubrirían las necesidades de financiación de los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración.

La segunda etapa se refiere a que el presupuesto Comunitario estaría dirigido a brindarle sostenibilidad a los fondos estructurales de cohesión social en la subregión andina, principalmente en el tema de desarrollo.

CAPÍTULO XIII

EL ROL DEL PARLAMENTARIO ANDINO

Para realizar un análisis objetivo sobre el trabajo y actividad parlamentaria al interior del Parlamento Andino, es necesario ratificar la idea de que este organismo aún después de 33 años de historia se encuentra en proceso de construcción y hasta tanto no se concluya con las elecciones directas de sus integrantes en todos los países, su participación al interior del Sistema Andino de Integración no alcanzará sus reales dimensiones.

No obstante lo anterior, la idea de consolidar un parlamento fuerte y común a todos los países de la Comunidad Andina, se evidenció desde sus inicios. Las reuniones presidenciales que se llevaron a cabo entre el año 1969 y 1980 expresaban su intención de poner en marcha este proceso. Al respecto, es importante mencionar las palabras del Dr. Julio César Turbay Ayala, expresidente de la República de Colombia, quien en septiembre de 1980 en la Primera Sesión de clausura de la reunión del Parlamento Andino, en su discurso argumentó la necesidad de la creación y fortalecimiento del Parlamento Andino.

Entre los propósitos de creación del Parlamento Andino, tal y como se ha expresado a lo largo de este estudio, se evidenciaron: el de coadyuvar a la promoción y orientación del proceso subregional andino; sustentar en la subregión, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo; promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina; fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina; promover en los pueblos de la subregión andina la toma de conciencia y la más amplia difusión de los principios y normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional; fomentar el desarrollo e integración de la comunidad latinoamericana; y finalmente, contribuir al afianzamiento de la paz y justicia internacionales.

En consideración a los propósitos de su creación, los gobiernos andinos dotaron a este órgano deliberante y común de unas atribuciones específicas las mismas que se expresan de la siguiente manera: examinar la marcha del proceso de integración subregional a través de los informes anuales de los órganos de los convenios y acuerdos

andinos y de las informaciones que juzgue conveniente solicitarles; mantener relaciones de cooperación con los Parlamentos de las Partes Contratantes o de otros países con respecto a las materias previstas en este Tratado; y, proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de las Partes Contratantes (Parlamento Andino, *Tratado Constitutivo versión 1979*, Art. 13).

Partiendo de estos antecedentes, se podrá abordar el trabajo parlamentario y la trascendencia que el mismo ha tenido en la evolución del Parlamento Andino como órgano de la Comunidad.

Lo primero que se debe resaltar es que, a pesar de que la constitución del Parlamento Andino es en 1979, su puesta en funcionamiento, después de la ratificación del tratado por todos los países, fue en 1985, razón por la cual es esta fecha la adecuada para estudiar las actuaciones del Parlamento.

Ahora bien, tal y como el Parlamento Andino ha evolucionado en el tiempo, de la misma forma lo ha hecho su forma de trabajo. En un principio por ejemplo, las reuniones del órgano deliberante se realizaban una sola vez al año de forma ordinaria y en ocasiones, por razones coyunturales que lo motivaren, se reunía de forma extraordinaria. Estas reuniones anuales se llevaron a cabo desde 1980 hasta 1996.

En desarrollo de la reunión anual se llevaba a cabo el observatorio de la integración andina, esta importante actividad se llevaba a cabo con la presentación de informes de los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, se realizaba el trabajo de las comisiones y se emitían recomendaciones y decisiones a los gobiernos andinos.

En 1997 se expidió el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, en esta oportunidad se incluye una reunión ordinaria adicional al año, razón por la cual, los parlamentarios andinos debían sesionar dos veces de forma ordinaria y extraordinariamente cuando las circunstancias lo ameritaran.

A partir del año 1998, los países andinos iniciaron procesos electorales para elegir de forma universal y directa a sus parlamentarios ante este órgano deliberante. Como quedó visto, Venezuela lo hizo en 1998, Ecuador en 2002, Perú en 2006 y Colombia en 2010. Esta circunstancia exigió una actividad más seria y comprometida de los parlamentarios, pues debían rendir cuentas a un electorado que reclamaba acciones.

Como reacción a esta nueva realidad, bajo la presidencia del senador colombiano Luis Fernando Duque García, se realizó una reforma general al reglamento

interno, resaltando para efectos del tema en cuestión, aquella que versó sobre la forma y período de las reuniones del Parlamento (Parlamento Andino, *Reglamento General*, Arts. 35 al 39).

De esta reforma se pasó de tener dos reuniones al año a tener dos períodos de sesiones, conformados cada uno por cuatro reuniones llevadas a cabo la última semana de cada mes. De esta manera el Parlamento Andino se reúne el primer período del año en el mes de marzo, abril, mayo y junio, en el segundo período del año se reúne en agosto, septiembre, octubre y noviembre.

El cambio en el mecanismo de sesiones del Parlamento Andino hizo que cada vez más su trabajo se equiparara, metodológicamente hablando, al realizado por cualquier congreso nacional. Las reuniones mensuales trajeron consigo una serie de consecuencias positivas y negativas que han hecho que la vida y las actuaciones de este Parlamento Andino hayan cambiado para siempre.

Por un lado, generó una visión de trabajo continua, una relación parlamentaria más seria y profesional. Pasó de ser un grupo de amigos que se reunían una o dos veces al año para revisar el proceso de integración, a generar una relación constante que prontamente se materializó en la creación de grupos ideológicos que superaron las fronteras. Por otro lado, las reuniones mensuales permitieron a los parlamentarios de elección popular, impulsar eventos de promoción de la integración, realizar debates con grupos de opinión de la sociedad civil, así como hacer un seguimiento constante a la realidad de la integración andina.

No obstante lo anterior, la nueva mecánica generó de igual forma un vacío inevitable, en la participación inconstante de los parlamentarios que aun no han sido elegidos popularmente.

Las múltiples ocupaciones de los representantes colombianos ante el Parlamento Andino, producidas por su doble condición de parlamentarios y congresistas nacionales, concluyeron en más de una oportunidad en la inasistencia a las sesiones. Bolivia por su parte ha vivido una realidad distinta pero con una misma conclusión. Pasar de tener dos reuniones al año, a reunirse de manera mensual ha generado que por cuestiones presupuestales, los representantes bolivianos no hayan podido cumplir con sus obligaciones ante este organismo, de igual forma, ha sido uno de los países con más inconvenientes para efectuar el pago de la cuota comunitaria.

De la lectura de estos planteamientos se puede fácilmente deducir que, en un órgano compuesto por 20 parlamentarios la inestabilidad en la asistencia de la mitad de

ellos ha generado un estancamiento en la evolución de un proceso materializado en la falta de Quórum de muchas de sus sesiones. El segundo semestre de 2009, por ejemplo, evidenció una crisis en el trabajo parlamentario. De 8 sesiones ordinarias que se deben hacer al año, en el segundo semestre de 2009 solamente se pudieron llevar a cabo 2, las mismas que atendieron netamente a temas electorales internos.

Además de lo anterior, vale la pena resaltar que la actuación del parlamentario andino cambia radicalmente dependiendo si son de elección o de representación. Hay un mayor nivel de compromiso y sentido de responsabilidad en aquellos parlamentarios que son elegidos democráticamente, en tanto que se involucran directamente con el debate y la propuesta de iniciativas y programas dirigidos hacia la profundización de la integración andina.

La falta de unificación del proceso electoral andino ha generado situaciones híbridas en donde el principal afectado es el proceso andino de integración. Al ser unos parlamentarios de carácter representativo, las posibilidades de fortalecer y consolidar al Parlamento Andino como órgano deliberante de la Comunidad Andina cada vez son más difíciles; lo cual implica un claro estancamiento del proceso integracionista y de la posibilidad de generar iniciativas con un verdadero impacto a nivel subregional.

Dicho esto, es factible afirmar que la consolidación del Parlamento Andino todavía es un proceso inconcluso que requiere de un mayor nivel de voluntad y compromiso político por parte de los gobiernos nacionales. Lo anterior significa que se mantiene la necesidad de llevar a cabo un proceso de elección directa de parlamentarios en Bolivia, único país donde todavía no está determinado cuando se van a llevar a cabo los comicios. Mientras no haya un avance significativo en este tema, la legitimación y el peso del Parlamento Andino en el proceso de integración y en sus relaciones externas, va a estar cada vez más limitado.

Otro tema de suma preocupación es el vacío de identidad andina que existe entre los parlamentarios. Siguen primando los intereses nacionales sobre los supranacionales, lo cual significa que no se está realmente construyendo un proceso de integración conjunto que promueva la mejora de las condiciones de vida de la población andina. Se mantiene la pugna por la satisfacción de los intereses peruanos, ecuatorianos, colombianos y bolivianos, esto genera una falta de coherencia y consolidación de la integración andina a nivel político. La primacía de las posiciones e ideologías políticas que promulgan los gobiernos nacionales, y su inserción en el esquema del Parlamento Andino, obstaculizan el debate y la adopción de programas que estén dirigidos hacia el

crecimiento y el progreso de la región andina en su conjunto. Como evidencia de lo anterior, se puede mencionar el hecho de que en algunas ocasiones, los parlamentarios andinos prioricen el tema de las dignidades y no el trabajo temático que debe realizar cada una de las Comisiones Permanentes.

Son estas visiones las que actualmente generan la crisis al interior del Parlamento Andino, situación que se vio reflejada en la poca actividad parlamentaria que ocurrió durante el segundo semestre del año 2009. Lo anterior es un claro reflejo de la falta de compromiso y voluntad política en donde la integración andina se convierte en un tema de segunda instancia.

Ante este hecho, es necesario recalcar la falta de cumplimiento del artículo 43 del Acuerdo de Cartagena, donde se estipulan las atribuciones del Parlamento Andino ya que actualmente no se está realizando un verdadero seguimiento de la marcha del proceso de integración subregional andino y el cumplimiento de sus objetivos.

Por consiguiente, los parlamentarios no están participando en la promoción y orientación del proceso de integración andino, así como tampoco se ha formulado durante el último semestre recomendaciones sobre los programas o el presupuesto de las instituciones del Sistema Andino de Integración. Esta poca actividad parlamentaria ha impedido una participación activa en la elaboración de sugerencias normativas a los órganos del SAI y una mayor armonización de las legislaciones de los Países Miembros.

Dada la aprobación de la nueva Agenda Estratégica Andina, es preciso resaltar que se debe estipular con mayor claridad el rol del Parlamento Andino dentro del proceso de integración. Igualmente, la Agenda se queda corta en establecer un vínculo más fuerte entre la Secretaría General y los órganos del SAI, entre esos el Parlamento Andino; esta falta de relación le impide a los parlamentarios andinos tener un rumbo claro y definido hacia una verdadera integración. La búsqueda de lazos más estrechos, permitiría crear mayores iniciativas desde las Comisiones del Parlamento Andino, instaurando programas y proyectos con un impacto más significativo en la región andina. Es a través de este trabajo que se pueden realizar mejores esfuerzos en materia de armonización legislativa entre los Países Miembros.

A pesar de todos los impedimentos y problemas que se han presentado en el caminar y evolución del Parlamento Andino, se debe exaltar la idea que su mayor logro es mantenerse en su idea de consolidación y año a año ir ganando espacios de participación impensados en 1979.

Adicionalmente, valdría hacer una evaluación sobre los resultados que ha

conseguido esta institución deliberante, partiendo de las atribuciones del Acuerdo de Cartagena, carta fundacional y jerárquicamente superior a los órganos e instituciones del Sistema Andino de integración.

Según el Acuerdo de Cartagena las atribuciones del Parlamento Andino se expresan en 7 literales normativos que sirven como fundamento a sus actuaciones y actividades. Por lo tanto, basados en ellos se puede realizar una rápida evaluación a sus logros a lo largo de su historia, los mismos que vale agrupar de la siguiente manera:

- Por lo que concierne sus atribuciones son: en primer lugar participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana (Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, Art. 43, literal a).

Las actividades vinculadas a este tema son: realización de foros, paneles, debates académicos, políticos y culturales; realización de foros académicos y políticos en todos los países, los mismos que involucran sectores, económicos, culturales y sociales con el objetivo fundamental de promocionar y discutir el proceso de integración. Vale recordar que en el año 2008 se llevaron a cabo foros multitudinarios alrededor de la seguridad en todas sus concepciones.

A través de las Asambleas Fronterizas el Parlamento Andino ha creado espacios de reflexión y diálogo entre las autoridades y la ciudadanía de países fronterizos, buscando fortalecer los vínculos y unir esfuerzos en pro de la comunidad.

En este contexto, el Parlamento Andino ha realizado diferentes Asambleas Regionales Fronterizas³⁰⁵ entre las que se encuentran:

1. Asamblea Regional Fronteriza Colombo-Venezolana integrada por los cuerpos legislativos del Norte de Santander y el Estado Táchira: fue creada el 12 de marzo de 1987, mediante la Decisión No. 184 del VI Período Ordinario de Sesiones. Así mismo, se le otorgaron las facultades necesarias para dictar su Tratado Constitutivo y Reglamento General, para lo cual, tenían un plazo de noventa días a partir de la fecha de suscripción de la Decisión en mención.
2. Asamblea Regional Fronteriza Colombo-Venezolana integrada por los cuerpos

³⁰⁵ Rubén Vélez, *Parlamento Andino: historia de un proceso*, Bogotá D.C., Secretaría General Parlamento Andino, 2004, p. 94-95.

legislativos del Estado de Zulia República de Venezuela y los departamentos de Guajira y Cesar República de Colombia: fue creada el 4 de marzo de 1989, mediante Decisión No. 271 del VII Período Ordinario de Sesiones. Se le otorgaron también las facultades necesarias para dictar su Tratado Constitutivo y Reglamento General, estableciéndose un plazo de noventa días a partir de la fecha de suscripción de la Decisión. Así mismo, se ordenó estabilizar el funcionamiento de las dos Asambleas existentes y progresivamente, integrar las restantes regiones de ambos países, mediante un Acuerdo que armonice las peculiaridades de cada región con los objetivos generales de la integración fronteriza.

3. Asamblea Regional Fronteriza integrada por los cuerpos legislativos del Estado Apure, Venezuela y el Departamento de Arauca, Colombia: fue fundada el 24 de septiembre de 1992, por medio de la Decisión No. 462 del IX Período Ordinario de Sesiones. La instrumentación de esa Decisión a los dos capítulos existentes se encomendó a la Asamblea Regional Fronteriza Colombo-Venezolana.
4. Asamblea Fronteriza Colombo-Ecuatoriana: fue realizada el 13, 14 y 15 de agosto de 2003, cuyos temas principales fueron el transporte terrestre internacional de carga y pasajeros, medio ambiente y seguridad fronteriza, entre otros.
5. Asamblea Fronteriza Ecuador-Perú: fue creada mediante la Decisión 1180 del XXX Período Ordinario de Sesiones. La Asamblea se realizó el 18 y 19 de octubre de 2007 en la ciudad de Huaquillas (República del Ecuador) y Zarumilla (República del Perú). Durante esta Asamblea Fronteriza se trataron temas de desarrollo e integración fronteriza, seguridad regional y fronteriza, migración y participación y perspectivas de las comunidades indígenas y afrodescendientes en la zona de frontera. En sí, el resultado final fue la suscripción de la Declaración de Huaquillas y Zarumilla.

De la misma manera el Parlamento Andino a través de sus oficinas nacionales lleva a cabo programas de promoción y difusión que buscan involucrar al ciudadano desde su niñez a los temas de la integración, para esto se han creado:

- a) Programa Andinitos.
- b) Educando para Participar.
- c) Rompiendo fronteras.
- d) Semana Cultural Andina.

- e) Conversatorios Académicos.
- f) Emisión del programa de televisión y el periódico.

- En segundo lugar, 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.

Las actividades vinculadas a este tema son: llevar a cabo el Observatorio de la integración. El control político a los órganos e instituciones del Sistema Andino de integración como (CAF, FLAR, UASB, Secretaría General de la CAN) es una de las actividades más importantes del Parlamento Andino, para ello se lleva a cabo al inicio de cada año una citación formal a los directores de estos organismos, con el fin de discutir las actividades del año anterior, sus presupuestos y debatir sobre los planes de acción del año que llega.

Hacer seguimiento a las actividades de la CAN. Mensualmente las comisiones estudian y debaten sobre las actuaciones y actividades de la Secretaría General con el fin de hacer una evaluación de sus resultados y hacer los aportes que se consideren necesarios.

Realizar una situación extraordinaria a los plenos. Adicionalmente si existe un tema importante de coyuntura económica, política o cultural, la Plenaria del Parlamento Andino cita a los protagonistas a participar en las reuniones con el fin de debatir los temas, socializarlos con la comunidad y promover diferentes acciones. El ejemplo más reciente de esta actividad se llevó a cabo cuando se citaron a todos los negociadores principales del acuerdo de asociación CAN-UE, y en segundo lugar cuando las autoridades electorales ecuatorianas explicaron el cambio de las leyes en el tema de las elecciones.

- En tercer lugar, 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.
- En cuarto lugar, 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.

Las actividades vinculadas a estas atribuciones son: el Parlamento Andino a través de sus órganos técnicos y académicos, ha presentado año a año, documentos de evaluación al desarrollo de la CAN, cuyo resultado ha sido una nueva visión de la Comunidad Andina. Estos estudios han sido tomados en cuenta entre otros, por la Comisión de plenipotenciarios convocados por el entonces Presidente pro t mpore y Presidente de la República del Ecuador, economista Rafael Correa.

Adicionalmente, se debe destacar que al interior del Parlamento Andino se ha ido perfeccionando su funcionamiento interno, estandarizando sus actuaciones a los requisitos legislativos normales, lo cual dota su actividad de mayor seriedad y rigurosidad. De esta manera emite decisiones en todos los temas, los cuales previamente a la realización de un estudio detallado de cada uno, se someten a los correspondientes debates en comisión y plenario, hasta que finalmente se convierten en decisiones. Las decisiones son recomendaciones a los Consejos Presidencial Andino, de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión de Ministros de Comercio, actos de creación de instituciones o de expedición de documentos centrales en el desarrollo de la integración. Estos son unos ejemplos:

- a) Creación de la Carta Social Andina.
- b) Creación de la Universidad Andina Simón Bolívar.
- c) Creación del Instituto Andino de Biodiversidad.
- d) Programas de educación y prevención anti drogas s nteticas.
- e) Promoción de la Zona Andina de Paz.

- En quinto lugar, promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros.

Este es un tema en el cual, la actividad del Parlamento Andino ha quedado en deuda con la sociedad en general, la complejidad de los temas políticos y la rigurosidad jurídica que implica ha hecho que no se haya avanzado al nivel de lo que se ha querido. Sin embargo, vale mencionar los siguientes avances.

Algunas de las actividades que se han llevado a cabo en relación a este tema son la presentación de propuesta de armonización legislativa sobre Seguridad Social, propuesta de armonización legislativa sobre privilegios ha adultos mayores, programa de armonización legislativa en tratamiento de insumos químicos en la lucha anti drogas, presentación de estudios comparados de constituciones andinas; y, estudio y propuesta

de armonización legislativa sobre sistemas electorales.

- En sexto lugar, 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.

Entre las actividades relacionadas con esta atribución se encuentra la creación de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana, la propuesta de funcionamiento de convergencia entre Parlamento Andino y Parlamento del MERCOSUR para la Constitución del Parlamento Suramericano y, por último, la promoción de relaciones con los Presidentes de los Congresos a través del FOPREL, Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos.

CAPÍTULO XIV

IMPORTANCIA DE LA INTEGRACIÓN EN LOS PAÍSES ANDINOS

1. RELEVANCIA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA PARA EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES MIEMBROS

Los temas tratados en los Talleres Nacionales de Reflexión sobre el Proceso Andino de Integración, realizados en cada uno de los países andinos en noviembre de 2006 y febrero de 2007, coinciden en que la relevancia de la agenda del proceso andino de integración depende de su efectiva contribución al logro de ciertos objetivos compartidos del desarrollo integral (económico, social, político, cultural, sostenible), equilibrado y armónico de los Países Miembros.³⁰⁶

No obstante, existe conciencia que estos objetivos dependen en esencia de las políticas nacionales de desarrollo y de los respectivos instrumentos de política social y económica adoptados por los Estados. Al proceso de integración solo pueden darse responsabilidades para las cuales cuente con instrumentos, recursos y respaldo político permanente. En tal sentido, no pueden asignarse a la integración andina objetivos nacionales de desarrollo para los cuales no dispone de los necesarios instrumentos de intervención.

En efecto, políticas tales como la inversión y el gasto público, las monetarias, tributarias y de financiamiento externo, el acceso a los recursos naturales, la descentralización y el desarrollo territorial, la administración de justicia, entre otras, no han sido delegadas a los órganos comunitarios y permanecen en el ámbito de los

³⁰⁶ Comunidad Andina, “Principales conclusiones y recomendaciones de los Talleres Nacionales de Reflexión sobre el Proceso Andino de Integración”, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2007, en <http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fintranet.comunidadandina.org%2FDocumentos%2FDTTrabajo%2FSGdt383.doc&ei=24iAUIKTKITe8wS96YH4Bw&usq=AFQjCNETKtYOupF2JXn-ot3aVb4nhzM6lQ>.

Estados nacionales.

Sin embargo, los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, SAI, disponen de ciertos mecanismos establecidos en el Acuerdo de Cartagena y la normativa comunitaria, cuya instrumentación conjunta puede ofrecer contribuciones a los mencionados objetivos de desarrollo, principalmente los siguientes:

1. La formación de un mercado ampliado entre los Países Miembros que incluye reglas para la eliminación de obstáculos y restricciones a la circulación de personas, bienes, servicios e inversiones en el área integrada.³⁰⁷
2. La posibilidad de impulsar una política exterior común de los Países Miembros en áreas específicas, en la búsqueda de fortalecer su capacidad de negociación externa, proporcionarle mayor presencia e influencia internacional a la comunidad en un mundo globalizado y favorecer su articulación con los demás procesos de integración de América Latina y el Caribe.
3. El establecimiento de algunos mecanismos de cooperación política en aras de la seguridad regional y para confrontar amenazas comunes a las democracias andinas.
4. La adopción de programas y proyectos conjuntos de cooperación en áreas específicas del desarrollo social y sostenible de los Países Miembros.

El impulso de políticas andinas (financieras, de armonización normativa, de cooperación) para eliminar barreras estructurales al aumento de la productividad y a la mejora de la competitividad de empresas y sectores productivos: promoción de la infraestructura, integración fronteriza y facilitación aduanera, transporte, cooperación energética, fomento a las Pymes, formación laboral, asimilación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras.

La efectividad de este conjunto de mecanismos, programas y proyectos se ve respaldada por una normativa supranacional, en virtud de la cual las decisiones adoptadas por los órganos comunitarios son de obligatorio cumplimiento, entran en vigencia a partir de la fecha de su publicación y generan la obligación para los países de no adoptar medidas que sean contrarias a la normativa comunitaria. Como ejemplo de este cumplimiento, se puede mencionar la aplicación en todos los países andinos de la

³⁰⁷ En este apartado, es importante mencionar las dificultades presentadas en los últimos tres años, en cuanto a la libre circulación de personas entre el gobierno ecuatoriano y colombiano, al exigírseles a los ciudadanos colombianos el pasaporte judicial para ingresar a Ecuador.

Decisión 503 que estipula el reconocimiento de documentos nacionales de identificación y la Decisión 397 sobre la Tarjeta Andina de Migración.

Adicionalmente, se considera que en el diseño y aplicación de estos mecanismos, debe tenerse en cuenta la situación de desarrollo económico relativo de los Países Miembros, en particular la de Bolivia, según lo previsto en el Acuerdo de Cartagena.

CAPÍTULO XV

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se han formulado conclusiones y propuestas.

Sin perjuicio de ello vamos a plantear algunas conclusiones finales:

Se ha elaborado un hilo conductor que permita un desarrollo temático que partiendo de la teoría de la evolución jurídica, haga un recorrido resumido del derecho internacional y el derecho de los tratados así como el nacimiento de los organismos internacionales, así como el origen del llamado derecho comunitario o de la integración, al igual que un análisis de sus características y su propio ordenamiento jurídico, sus competencias y las normas constitucionales ámbitos fundamentales (económico, político y social); entendida la integración económica es un proceso mediante el cual dos o más Estados construyen zonas de libre comercio, uniones aduaneras y uniones económicas.

En la integración comercial tenemos; Zona de preferencia arancelarias, Zona de libre comercio, unión aduanera, integración de factores o mercado común.

En la integración política, es la que tiende a profundizar la unión económica cuando se adicionan, las políticas monetarias, financieras, fiscal, industriales, agrícolas entre otras. Especialmente indicadores macroeconómicos, entre ellas inflación, déficit presupuestal, interés etc.

Integración Social, mediante el cual se busca reconocimiento y participación de la sociedad civil.

En el desarrollo del trabajo se cita los principios en los que se funda la integración y resalto que la integración se fundamente en el principio de soberanía entendido como aquellos temas bajo los cuales el proceso de integración se construye y sobre los cuales los estados deben ceder cierto nivel de control para sujetarse al esquema que se haya acordado en tratado suscrito. es decir tener claro el concepto de democracia e integración así como el déficit democrático en la integración, que en desarrollo del trabajo pretendo demostrar la diferencia entre Estado y Organismo Internacional-

Se comenta de forma esquemática otros procesos de integración donde hago un recuento histórico de la integración europea, la misma que no ha sido una idea original o espontánea propia del XX, muy por lo contrario ha sido una constante utopía en el pensamiento europeo, si se remonta a la edad media se encuentra las ideas de una cristiandad medieval organizada, nostálgica del imperio romano; la comunidad cultural de Europa se caracterizaba por su lengua y una religión común; luego de un largo recorrido histórico, culmina con los cambios que se ha venido dando, desde la firma de los tratados de París (1951) y Roma (1957), constitutivos en tres comunidades: Comunidad Económica del Carbón y del Acero CECA; Comunidad Económica Europea CEE; y Comunidad Europea de la Energía Atómica CEEA; el Tratado de la Unión Europea TUE de Maastricht 1992, con el que nace formalmente la Unión Europea, y las modificaciones que se producen a través de los Tratados de Ámsterdam 1997, y de Niza 2001 que permite consolidar la Unión; luego viene la redacción de la constitución Europea 2002-2004, el tratado por el que se establece una constitución firmada el 29 de octubre de 2004 que daba respuesta a la necesidad de más democracia, más eficiencia, más presencia en el mundo, que presenta el modelo político europeo para hacer frente a los desafíos del siglo XXI.

En esa misma línea se realiza un recorrido rápido del origen y desarrollo de la integración en América Latina y Caribe, partiendo desde sus civilizaciones, así como la presencia española y portuguesa en América, que formaron parte de un vasto proceso histórico de predominio europeo, que fue esencialmente el de la transición del feudalismo al capitalismo.

En general se pone énfasis que en los siglos XVI, XVII, y XVIII, que se caracterizaron por el desarrollo de tres procesos significativos para América Latina, tanto en sus condiciones internas como en sus relaciones con el mundo exterior, se destaca en el trabajo la construcción de una sociedad vertical, de marcada desigualdad y poco dinamismo creador y transformador; en segundo lugar se fue formando a partir del siglo XVI un patrón de dominación colonial y de intervención foránea que aún todavía no ha sido superado; en tercer lugar se ratifica en la época de la conquista y la colonia quedaron sembradas las raíces de conflictos territoriales intra-latinoamericanos que todavía perturban y obstaculizan los modernos esfuerzos de integración regional y subregional.

Considero que el proceso Latinoamericano da sus primeros pasos con proyectos industrialistas y la divulgación de las propuestas de la Comisión Económica para América Latina CEPAL, que dio un gran impulso integracionista con la fundación de la Asociación Latinoamericana de libre Comercio ALAC que se creó a través del tratado de Montevideo; luego este tratado se transforma en 1980 en la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI, Todo esto se menciona en el trabajo por cuanto se esta evolución se da origen a la creación de los procesos de integración como la CAN, el Mercosur y el Centroamericano.

Sin embargo, en lo que hace relación a la Comunidad Andina, pese a todos los beneficios que ha venido prestando el proceso de integración, es importante mencionar que a la fecha se encuentra bastante debilitado no solo por circunstancias geopolíticas, sino por falta de una voluntad clara de los gobernantes que permita visualizar el futuro de la Comunidad Andina. Hay falta de frontalidad, por cuanto se está apoyando otros procesos de integración, que se consideran alternativos, sean económicos, políticos, sin robustecer a la propia Comunidad Andina.³⁰⁸

- En consecuencia no hay que olvidar que la Comunidad Andina y sus órganos, nacen del Derecho internacional público y el Derecho de los tratados; Un tratado de derecho internacional público es la manifestación de la voluntad concordante, con fines jurídicos, celebrado entre dos o varios Estados, con el objeto de crear, modificar y exigir derechos o deberes- (Comunidad Andina). Los tratados multilaterales y las organizaciones internacionales constituyen los factores principales de la evolución del fenómeno convencional y ambos son el resultado de la creciente solidaridad internacional-

³⁰⁸ Esto no quiere decir que se deba desechar otros procesos, sino que se debe visualizar con claridad que algunos de ellos no son integración propiamente, sino cooperación internacional. Este es el caso del ALBA, por ejemplo. El proceso andino, en cambio, es integración posible y en marcha.

- Lo anterior hace necesario resaltar, que la riqueza normativa del proceso de integración cuenta con legitimidad jurídica dado que el mismo está contemplado en todas las constituciones de los Estados Miembros. Este hecho permite garantizar una continuidad del proceso, en donde la responsabilidad de los Estados es enorme, ya que deben estar dispuestos a ceder atribuciones o competencias nacionales, e incluso, en ciertos aspectos se habla de la de cesión de soberanía en temas que anteriormente eran de competencia de los Estados miembros. La inclusión de la normativa supranacional en las legislaciones nacionales, es una clara muestra que los Países Miembros han identificado temas comunes en los cuales pueden trabajar conjuntamente y construir una posición comunitaria.³⁰⁹ a través de un ordenamiento jurídico propio de las organizaciones supranacionales que identifique las normas sustantivas, las normas de derecho derivado en aplicación de los niveles que determine el tratado.
- Es importante comentar, que la actual estructura institucional de la Comunidad Andina que nace a través de la reforma al Tratado Constitutivo en Trujillo, Perú, en 1996, y ratificado en Sucre, Bolivia, en 1997. Entre una de sus fallas se encuentra la existencia de un déficit democrático en el proceso de integración. Ya sea por falta de una verdadera participación ciudadana o por los concentrados poderes de los entes intergubernamentales que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;
En este hilo conductor que fue trazado al comienzo del documento, se ha desarrollado el origen de la CAN, partiendo del porque del Pacto Andino hasta llegar a la constitución de la Comunidad Andina su estructura institucional sus funciones de cada uno de los órganos e instituciones del sistema; de igual manera se hace un resumen de las actividades programadas en la nueva Agenda Estratégica a manera de una evaluación en el cumplimiento de dichas actividades.

³⁰⁹ Debe anotarse, sin embargo, que las normas andinas rigen dentro de los países aunque no se hubieran acogido en la legislación interna.

En lo que hace relación al tema incluido en este trabajo, la denominada Diplomacia Parlamentaria que ha dado buenos resultados en negociaciones, cooperación interinstitucional en varios temas de la actividad parlamentaria y apoyo a los procesos de integración. De igual manera es de importancia, la elaboración de una especie de cuadro comparativos de las atribuciones y funciones de los diferentes Parlamentos de Integración en donde se demuestra el desarrollo y la fuerza jurídica del Parlamento Europeo.

El Parlamento Andino y su Papel Integracionista, constituye una parte narrativa del documento que nace del análisis estructural del Sistema Andino de Integración donde se encuentra una rama parlamentaria, deliberante y representativa del poder popular, como órgano deliberante y de control del sistema Andino y que constituye la expresión democrática y política del Sistema Andino de Integración, reflejado en el trabajo institucional desde su origen, sus primeras sesiones, su desarrollo, sus nuevos aires y su fortalecimiento institucional; Para terminar con propuestas del Parlamento Andino, para el fortalecimiento del proceso subregional andino; propuestas de reforma al Acuerdo de Cartagena; el rol del Parlamento y la importancia de la integración en los países andinos.

En lo que hace relación al fortalecimiento institucional del Parlamento Andino, los gobiernos no han expresado una verdadera colaboración para llevar adelante los procesos electorales de los representantes ante el Parlamento Andino. Muy por el contrario, han estado cuestionando el accionar de este organismo.³¹⁰ Si bien es cierto fue creado en 1979, y luego ratificado con atribuciones y competencias en el Protocolo Adicional de Trujillo de 1996 y ratificado en 1997 en Sucre, Bolivia, son los gobiernos los responsables en convocar a través de sus órganos competentes las elecciones de los representantes del pueblo ante el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración.

³¹⁰ Uno de los más recientes cuestionamientos ha sido por parte del gobierno colombiano, el cual inició el proceso de reingeniería al SAI, para revisar el funcionamiento y la operatividad de los diferentes órganos e instituciones que componen la CAN, entre estos el Parlamento Andino.

Es fundamental resaltar en este punto que resulta de vital importancia no solo cumplir con este mandato en el estado Plurinacional de Bolivia, sino mantener y fortalecer los procesos de elecciones que se han logrado instaurar en Ecuador, Perú y Colombia, por cuanto el solo hecho de proponer la eliminación de las elecciones directas como se ha insinuado por parte de la Presidencia pro t mpore de Colombia (2011-2012), deslegitima el proceso y hace que su consolidación política se vea aún más lejana de lo que actualmente está. (Colombia eliminó las elecciones directas).

En concordancia con lo manifestado en la conclusión anterior, los actos decisorios del Parlamento Andino no forman parte del ordenamiento jurídico común, pese a ser un órgano principal del proceso de integración, con atribuciones consagradas en el Acuerdo de Cartagena. El Parlamento, por los comentarios expuestos previamente en el desarrollo de este trabajo, deberían tener el carácter vinculante y en otros casos debería ser motivo de una reforma, como ha venido solicitando el Parlamento para que se le d  mayores atribuciones como el caso de codecisión o derecho de opinión.

Para potenciar el rol del Parlamento Andino, es fundamental que se legitime su institucionalidad no solo a través de la elección directa de parlamentarios andinos, sino también por medio de propuestas significativas de Reforma Institucional al Acuerdo de Cartagena.

La inclusión de este tipo de iniciativas permitiría darle mayor protagonismo a este órgano del SAI, en tanto que las propuestas directamente implican un cambio normativo a lo establecido en el Acuerdo de Cartagena; sin embargo, es necesario recalcar la importancia de las elecciones directas, porque gracias a los esfuerzos que se han venido realizando se ha podido notar un divorcio total de la ciudadanía con el proceso de integración; y, se considera que una de las acciones que vinculan al pueblo en los procesos de integración son las elecciones directas de sus parlamentarios; pues como se decía anteriormente, las elecciones tienen tres fines: el de socializar el proceso de integración entre los ciudadanos andinos; el fortalecimiento institucional no solo del Parlamento Andino por los argumentos antes expuestos, sino de la propia Comunidad en su contexto; el poder de control político de parte del Parlamento Andino ante los órganos e instituciones del Sistema, según lo estipulado en el artículo 43 va a ser más óptimo y arrojar  mejores resultados.

Por otro lado, existe una separación entre los congresos nacionales con los procesos de integración y el propio accionar del Parlamento Andino.³¹¹ Esto provoca una limitación de parte de los congresos nacionales frente a la ratificación de los acuerdos internacionales, más no una verdadera participación como representantes de los pueblos en aspectos internacionales. Lo anterior lleva a afirmar la importancia que adquieren los parlamentarios andinos en la promoción y difusión de estas propuestas dentro de sus congresos nacionales. El rol que como representantes de los pueblos andinos deben asumir los parlamentarios, es fundamental para garantizar la participación de la ciudadanía en el proceso de reforma y darle más peso a la propuesta de Reforma Institucional al interior de los Países Miembros.³¹²

De igual forma, es pertinente resaltar la participación cada vez más activa de los Parlamentos Nacionales de los Países Miembros, lo cual le ha otorgado mayor legitimidad al proceso de integración. Sin embargo, deben procurarse construir canales de comunicación más eficientes que permitan llevar a cabo paulatinamente armonizaciones legislativas en temas de interés comunitario. Por consiguiente, el Parlamento Andino debe asumir un rol más activo y actuar como interlocutor y coordinador entre los Congresos Nacionales y la Comunidad Andina.³¹³

Hay una clara debilidad del trabajo parlamentario andino debido a diversas circunstancias. Una de estas es la falta de legitimidad y reconocimiento que tiene un parlamentario de representación frente a uno de elección. De igual forma, hay una constante dispersión de temas y actividades parlamentarias, lo cual genera incumplimientos frente a la realización de Períodos Ordinarios. La realización de eventos fortuitos en diversas ciudades andinas en fechas que obstaculizan el trabajo parlamentario, ha venido generando un congelamiento del Parlamento y sus respectivas obligaciones. Es así como en un sin número de ocasiones se pospone lo establecido en la agenda debido a compromisos previamente establecidos por los

³¹¹ El Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos –FOPREL Andino– no se reúne desde hace varios años y sin duda alguna este Foro es indispensable para fortalecer la cooperación y adelantar acciones conjuntas entre el Parlamento Andino y los poderes legislativos de la región andina.

³¹² Esta es quizá, en este momento, la tarea más urgente de los parlamentarios andinos que, si bien no tienen muchas actividades concretas, pueden promover la imagen de la integración en los países.

³¹³ Esto se puede promover a través de la firma de acuerdos de cooperación con las comisiones competentes de las Asambleas y Congresos Nacionales, tal como se ha venido trabajando con la Comisión Segunda del Congreso de la República de Colombia.

parlamentarios.³¹⁴ En muchos casos los parlamentarios dan más importancia a los trabajos o intereses personales que al trabajo parlamentario en pro del establecimiento institucional.

Se resalta que en la última oportunidad en la cual el Consejo Presidencial emitió directrices para dinamizar la agenda comunitaria, fue en la reunión sostenida en Lima en junio del año 2005, es decir hace más de 9 años. En tal virtud el retroceso que experimenta el proceso de integración en el último lustro obedece a la falta de voluntad política del propio Consejo Presidencial como máximo representante de la Comunidad Andina, y no de los demás miembros del Sistema, sin desconocer con ello la propia responsabilidad que estos tengan.

Cualquier proceso de reforma institucional, como la anunciada en la Declaración de los Presidentes reunidos en Lima el 28 de julio de 2011, debe partir de la aceptación de las debilidades que afronta el Sistema Andino de Integración en su conjunto incluyéndose al propio ámbito ejecutivo del proceso de integración.³¹⁵ Ello quiere decir que los nuevos parámetros sobre los cuales se establezca el funcionamiento del SAI deben contemplar mecanismos para mejorar en eficiencia y efectividad, lo cual nunca podrá lograrse si la base de las reformas es el debilitamiento de los pilares fundamentales de los órganos principales del sistema.

Es evidente que el actual sistema de cuotas se convierte en uno de los principales obstáculos para el adecuado funcionamiento del proceso de integración, ello implica que se debe empezar una discusión profunda, y seguramente de largo plazo, con los ministerios de economía y finanzas, a fin de determinar los mecanismos y fuentes financieras sobre las cuales se pueda estructurar un presupuesto comunitario. Para esto se sugiere establecer un gravamen sobre el comercio intracomunitario destinado al funcionamiento administrativo de todo el Sistema Andino de Integración.

La articulación del Sistema Andino de Integración no puede seguir dependiendo de

³¹⁴ Cuando los parlamentarios colombianos eran designados por el Congreso, las Comisiones del Parlamento Andino en algunas ocasiones no contaban con el quórum reglamentario para reunirse, debido a la ausencia de los parlamentarios colombianos quienes tenían otros compromisos legislativos.

³¹⁵ Declaración Presidencial de Lima, “XVIII Consejo Presidencial Andino”, Lima, 28 de julio de 2011, en <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Decimo%20Octava%20Reunion%20del%20Consejo%20Presidencial%20Andino.Declaracion%20de%20Lima.28.7.2011.pdf>.

la voluntad política de los órganos ejecutivos del Sistema, motivo por el cual, el Tribunal de Justicia de la CAN en su calidad de órgano jurisdiccional y el Parlamento Andino en su calidad de órgano político, sin desconocer la guía natural que debe ser ejercido por las instancias ejecutivas, deben empezar a ejercer un renovado liderazgo que le permita al SAI mejorar sus canales de diálogo y coordinación interinstitucional.

Es de vital importancia que los parlamentarios andinos entiendan que su rol fundamental como representantes ya no de los Estados miembros en el cual fueron electos, sino de toda la ciudadanía andina en general, deben enfocar todos sus esfuerzos en lograr por una parte acrecentar la vinculatoriedad jurídica del Parlamento y por otra establecer los canales de diálogo político entre las autoridades nacionales a fin de facilitar la plena ejecución de la Agenda Comunitaria.

Para terminar una conclusión de fondo. Considero de suma importancia que el Consejo Ampliado que lo conforman los Ministros de Relaciones de Exteriores y los Ministros de Consejo de los países miembros, luego de los informes presentados por las instituciones: Fundación Getulio Vargas de Brasil y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), contratadas para la evaluación tanto de la estructura orgánica, como funcional de la Comunidad Andina, determinen de una manera transparente y definitiva cuál debe ser el verdadero rol del Parlamento Andino como órgano deliberante y de control de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, esto es si existe la voluntad política de los estados miembros para que el Parlamento Andino continúe como órgano deliberante del Sistema de naturaleza comunitaria y representante de los pueblos de la Comunidad Andina, el mismo que está constituido por parlamentarios elegidos mediante sufragio universal y directo, y si se le da mayores atribuciones a las ya estipuladas en el Art. 43 del Acuerdo de Cartagena, o por lo contrario, el Parlamento Andino deje de ser órgano del Sistema Andino de Integración como ya se han manifestado extraoficialmente, sobre una posible migración del Parlamento Andino hacia el Parlamento Suramericano.

Esta conclusión es de suma importancia, toda vez que, si no hay una aclaración en el sentido antes mencionado seguirá debilitándose y pasaría a ser un simple foro parlamentario como otros que existen en América Latina.

Y lo que más grave para el cumplimiento de todas las ambiciones y propuestas planteadas en el desarrollo de este trabajo, que hacen relación al Papel del

Parlamento Andino como órgano deliberante es la decisión 792 emanada por el CAMRE (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores ampliado con los Ministros de Comercio e Integración) mediante la cual manifiestan su voluntad de sacarle al Parlamento Andino de los Órganos e Instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración;

Esta conclusión es de suma importancia, toda vez que, si se mantiene el criterio de los Ministros en el sentido que el Parlamento deje de ser Órgano del Sistema, seguirá debilitándose y pasaría a ser un simple foro de parlamentarios representantes de los países del Área Andina, como otros grupos Parlamentarios que existen en América Latina.

Como manifesté anteriormente, uno de los trabajos de mayor relevancia y encargo que se les ha hecho a los Parlamentarios Andinos, que los parlamentarios no han sabido capitalizar estas atribuciones, hace relación a la facultad que le concede el Acuerdo de Cartagena y que consiste en promover la armonización legislativa de los países miembros en temas de integración.

Al igual que la facultad que le permite el Art. 43 del Acuerdo de Cartagena la armonización legislativa de la Comunidad Andina, al igual que la iniciativa de Ley, entre otras que vuelvo a insistir que los Parlamentarios no han sabido capitalizar esta creciente legitimidad.

Uno de los trabajos de mayor relevancia y encargo que se le ha hecho al Parlamento Andino; hace relación a la facultad que le concede el Acuerdo de Cartagena para promover la armonización de las legislaciones de los países miembros.

La falta de legitimidad del proceso andino de integración frente a los ciudadanos andinos amerita con carácter urgente y prioritario una nueva estructuración jurídica del Acuerdo de Cartagena en la cual se dote de instrumentos no solamente retóricos, sino pragmáticos a los Países Miembros y a la propia Comunidad Andina a fin de crear bases reales para la construcción de la Ciudadanía Andina.

Para consolidar lo anterior, es necesario otorgar beneficios reales no solamente a las élites políticas y empresariales, sino directamente a los ciudadanos. Un ejemplo claro de ello es el papel que viene cumpliendo de manera efectiva y oportuna la Universidad Andina Simón Bolívar. El alto nivel académico especialmente de la sede de Quito y las valiosas alianzas estratégicas que se han visualizado en diversas oportunidades entre el Parlamento y esta importante instancia educativa del Sistema Andino de Integración, se deben ampliar a su máximo posible a fin de que todos los

estudiantes de la subregión puedan beneficiarse de la alta calidad académica enmarcada dentro de los importantes programas con que cuenta la UASB.³¹⁶

En un mundo irreversiblemente globalizado se hace cada vez más necesario el acompañamiento político y social de las discusiones que los Estados y especialmente los gobiernos realizan en el ámbito de la comunidad internacional, en tal virtud resulta fundamental la profundización y consolidación de todos los mecanismos que la nueva diplomacia parlamentaria ofrece sobre este particular y que, en el caso de la Comunidad Andina puede liderar exitosamente su órgano deliberante.

Lamentablemente, los parlamentarios andinos no han hecho uso de este patrimonio que se les ha otorgado como integrantes del órgano deliberante del sistema de naturaleza comunitaria y representante de los pueblos de la Comunidad Andina, que es la verdadera esencia de la existencia de este organismo”.

Finalmente, es necesario que los gobiernos de los Países Miembros establezcan con absoluta claridad cuál será el rol de la Comunidad Andina en la todavía prematura construcción de la Unión de Naciones Suramericanas, ya que esta última no será viable sin tener como punto de partida al MERCOSUR y a la propia CAN.³¹⁷

Es importante manifestar que el interés de llegar al tema central de la tesis, obliga puntualizar otros aspectos tales como la evolución de los organismos internacionales, que partiendo de las guerras napoleónicas de 1815, congreso de Viena, Liga de naciones en 1919, carta de naciones unidas 1945; todo esto se ha manifestado en la y finalidad de los Estados de crear organizaciones jurídicas fruto de un acto multilateral; en consecuencia la esencia del fenómeno de la organización internacional radica en la existencia de un voluntad propia en el ejercicio de las competencias que los estados hayan atribuido a cada organización en su tratado

³¹⁶ Uno de los objetivos que debe plantearse el Parlamento Andino es el establecimiento de sedes de la Universidad en todos los Países Miembros, y también la incorporación de otros Estados a la institución, siguiendo el ejemplo de la CAF, que ahora tiene una amplia membresía.

³¹⁷ Se repite mucho esta tesis, pero no se han dado muchos pasos para llevarla a la práctica. Todavía se piensa, a veces que se debe optar entre la CAN y UNASUR. Pero se ha demostrado que la oposición es falsa. Ambos procesos deben articularse.

fundacional-(Derecho Comunitario Andino.³¹⁸) Gracias a este último se puede afirmar que tienen una jurisdicción supranacional que está por encima de lo estipulado en la normativa de los países nacionales que pertenecen al proceso de integración. (Estado Nación)- Es este carácter lo que permite facilitar y darle un sentido de pertenencia a la integración, incentivando la creación de iniciativas para profundizar el acercamiento entre los Estados pertenecientes.

PD: Debo dejar constancia que el tema fue presentado y aprobado por la Universidad Andina muchos años atrás de que los ministros hayan tomado la decisión de sacar al Parlamento Andino del Sistema de Integración.

Protocolo de Quito”,

Se utilizaron varios documentos de investigación y estudios realizados por la Secretaría General del Parlamento Andino, función que he desempeñado por dos décadas.

³¹⁸ En este trabajo y en varios anteriores de mucha importancia, que se han citado en su momento, ha quedado claro que existe un “Derecho Comunitario Andino”, que se ha desarrollado en más de cuatro décadas de vigencia del Acuerdo de Cartagena.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Aldecoa, Francisco, *La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos*, tomo II, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2002.
- Aldecoa, Francisco, y Mercedes Guinea, *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2010, 2a. ed.
- Altini, Carlo, *La fábrica de la soberanía: Maquiavelo, Hobbes, Spinoza y otros modernos*, Buenos Aires, El Cuenco de Plata, 2005.
- Anderson, Benedict, *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen de la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Andrade, Santiago, Julio César Trujillo y Roberto Viciano, edit., *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/Centro de Estudios Políticos y Sociales, España/Universidad de Valencia, España/Corporación Editora Nacional, 2004.
- Arámbula, Alma, y Gabriel Santos, *La Honorable Cámara de Diputados y la Diplomacia Parlamentaria*, México D.F., Centro de Documentación, Información y Análisis/Cámara de Diputados, 2007.
- Arnaud, Vicente, *MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996.
- Ayala Mora, Enrique, *Ecuador, patria de todos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2009, 3a. ed.
- Ayala Mora, Enrique, *La enseñanza de integración en los países andinos*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2006.
- Becerra, Manuel, y Klaus Theodor Müller, edit., *Soberanía y juridificación en las relaciones internacionales*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2010.
- Bianchi, Andrés, *Ensayos de interpretación económica*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969.

- Biglino, Paloma, *La política europea de las comunidades autónomas y su control parlamentario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.
- Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de Gobierno en la historia del pensamiento político*, México D.F., FCE, 2001.
- Boersner, Demetrio, *Relaciones internacionales de América Latina: breve historia*, Caracas, Nueva Sociedad, 1996, 5a. ed.
- Bolívar, Simón, “Carta de Jamaica” del 6 de septiembre de 1815, en Simón Bolívar, *Discursos, proclamas y epistolario político*, Madrid, Editora Nacional, 1975.
- Briceño, José, *Las teorías de la integración regional y su praxis en Europa y América Latina*, Mérida, Vicerrectorado Académico Universidad de los Andes, 2003.
- Caballero, Gaspar, y Gil Marcela Anzola, *Teoría constitucional*, Bogotá, Temis, 1995.
- Campanella, Bruno, y Leandro Ruffa, *Derecho Internacional Público Contemporáneo*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2010.
- Casas, Ángel, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/ETEA, Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, Universidad de Córdoba/Corporación Editora Nacional, 2005.
- Chahín Lizcano, Guillermo, *Testimonio comunitario*, Quito, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 2004.
- Crespo, Alberto, “La independencia desde el sur”, en Germán Carrera Damas, edit., *Historia de América Andina*, vol. 4, *Crisis del régimen colonial e independencia*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Libresa, 2003.
- Deutsch, Karl, *Análisis de las relaciones internacionales*, México D.F., Gernika S.A., 1990.
- Diez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2003, 14a. ed.
- Diez de Velasco, Manuel, *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1999, 11a. ed.
- Dougherty, James, y Robert Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1990.
- Espinoza Soriano, Waldemar, *Los Incas: economía, sociedad y Estado en la era del Tahuantinsuyo*, Lima, Amaru Editores, 1990.

- Faría, José Eduardo, *El Derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta, 2001, citado por César Montaña, “Constitución ecuatoriana e integración andina: la situación del poder tributario del Estado”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.
- Godoy, Emiliano, *Organismos internacionales*, Florida, Valletta Ediciones, 2005.
- Herdegen, Matthias, *Derecho Internacional Público*, México D.F., Fundación Konrad Adenauer/Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Hobsbawm, Eric, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, Grijalbo Mondadori, 1991.
- Hoffmann, Stanley, “The European Community and 1992”, en *Foreign Affairs*, vol. 68, No. 4, 1989.
- Holzmann, Guillermo, “Dilemas actuales de la integración: un enfoque desde la ciencia política”, en *Revista Política y Estrategia*, Argentina, 1995.
- Ibáñez, Joseph, “El nuevo regionalismo en los años noventa”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Buenos Aires, 1999.
- Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, IDL, *Plan Estratégico de Desarrollo Institucional*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2008.
- Jessup, Philip, “Parliamentary Diplomacy”, en *Recueil des Cours de l’Académie de La Haye*, No. 89, La Haya, 1956.
- Linde, Enrique, *Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- López Bassols, Hermilo, *Derecho Internacional Público contemporáneo e instrumentos básicos*, México D.F., Ediciones Porrúa, 2003.
- Losano, Mario, edit., *Derecho internacional y Estado soberano: un diálogo con Kelsen sobre paz, federalismo y soberanía*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.
- Maldonado Lira, Héctor, *Treinta años de integración andina: balance y perspectivas*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1999.
- Mangas, Araceli, y Diego Liñán, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2002.
- Mariño, Jorge, *La supranacionalidad en los procesos de integración regional*, España, Mave Editor, 1999.

- Marks, Gary, "Structural Policy Ad Multilevel Governance in the EC", en A.W. Cafruny y G.G. Rosenthal, ed., *The State of the European Community*, vol. 2, The Maastricht Debates and Beyond, Boulder/Harlow, 1993.
- Martí, Luis Felipe, *La reinención de la soberanía en la globalización. Perspectivas y alcances de la soberanía del Estado democrático constitucional en un mundo interdependiente*, México D.F., Porrúa, 2007.
- Martín, Miguel Ángel, "Hacia el reconocimiento del principio de soberanía popular en el Derecho Internacional", en *Soberanía popular y Derecho internacional*, Barcelona, Huygens Editorial, 2007.
- Melo, Luis, *Diplomacia contemporánea: teoría y práctica*, Santiago de Chile, Ril Editores, 2004.
- Memorias del Seminario Internacional "Integración del derecho y los tribunales comunitarios"*, Quito, Cuenca, Guayaquil, Trujillo, julio-agosto 1996, citado por Eric Tremolada, "Aplicación del derecho andino en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela frente a la experiencia Europea", en *Revista OASIS*, Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2005/2006.
- Mitrany, David, *A Working Peace System. An argument for the functional development of international organization*, Chicago, Quadrangle Books, 1943, edición de 1966.
- Montaño, César, "Constitución ecuatoriana e integración andina: la situación del poder tributario del Estado", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2004.
- Morales, Miguel, *Combinación de factores políticos en la solución de la crisis centroamericana y génesis del PARLACEN: 1991-1996*, Heredia, Universidad Nacional, UNA-Escuela de Relaciones Internacionales, 2000.
- Morales, Miguel, "El proceso de la negociación política de enero a diciembre 1991-1992 y las perspectivas del trabajo social en El Salvador", San Salvador, investigación académica, 1993.
- Moreno, Ismael, *La diplomacia: aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Murra, John, *La organización económica del Estado Inca*, México, Siglo XXI/Instituto de Estudios Peruanos, 1978.
- Negro, Sandra, "Caracterización y clasificación de los esquemas de integración", en *Derecho de la Integración. Manual*, Buenos Aires, Editorial B de F, 2010.

- Olarte, Diana Carolina, “Problemas y retos en la enseñanza del Derecho internacional”, en *Reflexiones sobre Derecho global*, Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Jurídicas, 2007.
- Parlamento Andino, *Estudio sobre Reforma Institucional en la Comunidad Andina*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2007.
- Parlamento Andino, *Instrumentos básicos del Parlamento Andino*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2003.
- Parlamento Andino, *Memorias de Instalación y Primeras Sesiones Ordinarias*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 1980.
- Parlamento Andino, *Memorias del Cuarto Período de Sesiones Ordinarias*, Lima, 1984.
- Parlamento Andino, *Memorias del Décimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias*, Caracas, 2001.
- Parlamento Andino, *Memorias del Décimo Período de Sesiones Ordinarias*, La Paz, 1994.
- Parlamento Andino, *Memorias del Décimo Primer Período de Sesiones Ordinarias*, Bogotá D.C., 1995.
- Parlamento Andino, *Memorias del Décimo Quinto Período de Sesiones Ordinarias*, Lima, 1999.
- Parlamento Andino, *Memorias del Décimo Tercer Período de Sesiones Ordinarias*, Quito, 1997.
- Parlamento Andino, *Memorias del Noveno Período de Sesiones Ordinarias*, Caracas, 1992.
- Parlamento Andino, *Memorias del Octavo Período de Sesiones Ordinarias*, Lima, 1991.
- Parlamento Andino, *Memorias del Quinto Período de Sesiones Ordinarias*, La Paz, 1985.
- Parlamento Andino, *Memorias del Segundo Período de Sesiones Ordinarias*, Quito, 1981.
- Parlamento Andino, *Memorias del Séptimo Período de Sesiones Ordinarias*, Quito, 1989.
- Parlamento Andino, *Memorias del Sexto Período de Sesiones Ordinarias*, Bogotá D.C.-Paipa, 1987.

- Parlamento Andino, *Memorias del Tercer Período de Sesiones Ordinarias*, Caracas, 1983.
- Parlamento Andino, *Memorias del XXIII Período de Sesiones Ordinarias*, Sucre, 2003.
- Parlamento Andino, *Memorias del XXVII Período de Sesiones Ordinarias*, Bogotá D.C., 2005.
- Parlamento Andino, *Memorias del XXXI Período de Sesiones Ordinarias*, Bogotá D.C., 2007.
- Parlamento Andino, *Plan de Acción Comentado para la Propuesta de Agenda*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2001.
- Parlamento Andino, *Primer Manual de Cargos y Funciones*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2001.
- Parlamento Andino, *Tratado Constitutivo*, La Paz, 1979.
- Parlamento Andino, *XI-XIV-XV-XVI-XVII Resumen Memorias de los Períodos Extraordinarios*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2012.
- Parlamento Andino, *XXXVIII-XXXIX Resumen de las Memorias del Período Ordinario de Sesiones*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2012.
- Parlamento Centroamericano, *Documentos Memoria de Reuniones Preparatorias*, Ciudad de Guatemala, 1991.
- Parlamento Centroamericano, *Instrumentos básicos del Parlamento Centroamericano*, Ciudad de Guatemala, Secretaría Ejecutiva del Parlamento Centroamericano, 1992.
- Peces-Barba, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1995.
- Penagos, Gustavo, *Los actos políticos*, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1985.
- Peña Romo, María de la, *Parlamento Europeo: una institución para Europa*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2007.
- Pérez, Pablo, “La reforma del Senado ante la Unión Europea”, en *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònomic, 1996.
- Pérez-Prat, Luis, *Sociedad civil y Derecho internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- Perina, Rubén, *El régimen democrático interamericano: el papel de la OEA*, Washington, 2001.

- Pescarote, Pierre, *Derecho Internacional*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo/INTAL, 1973.
- Pico Mantilla, Galo, *Tratados y convenios de la integración*, Quito, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 1992.
- Pino Iturrieta, Elías, “La independencia desde el norte”, en Germán Carrera Damas, edit., *Historia de América Andina*, vol. 4, *Crisis del régimen colonial e independencia*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Libresa, 2003.
- Ponce de León, Eugenia, *Temas de derecho comunitario ambiental andino*, Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2001, citado por César Montaña, “Constitución ecuatoriana e integración andina: la situación del poder tributario del Estado”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.
- Prebish, Raúl, “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico”, en Andrés Bianchi, comp., *América Latina. Ensayos de interpretación económica*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1952, citado por Ángel Casas, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/ETEA, Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, Universidad de Córdoba/Corporación Editora Nacional, 2005.
- Quispe, Celia, “ ‘Trapianto giuridico’ e dialogo inter-parlamentare in America Latina”, en *Parlamenti in Dialogo. L’uso della comparazione nella funzione legislativa*, Napoli, Jovene Editore, 2011.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe, 1992.
- Reuter, Paul, *Introducción al Derecho de los Tratados*, México, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica de México, 1999.
- Rostworowski, María, *Historia del Tahuantinsuyu*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1988.
- Rusk, Dean, “Parliamentary Diplomacy. Debate vs. Negotiation”, en *World Affairs Interpreter*, Estados Unidos, 1955.

- Salazar Manrique, Roberto, “Bases jurídicas institucionales y doctrinales para la proyección internacional de la Comunidad Andina”, 1999, citado por Ángel Casas, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/ETEA, Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, Universidad de Córdoba/Corporación Editora Nacional, 2005.
- Salcedo, Mauricio, *El Poder Legislativo. Democracia e integración*, Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales/UPD-OEA, s.f.
- Salcedo, Mauricio, “Los Parlamentos Nacionales en la Integración Subregional”, en *Unidad para la Promoción de la Democracia*, Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, s.f.
- Santofimio, Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Sidjanski, Dusan, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998, citado por Edgar Vieira, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Bogotá D.C., Convenio Andrés Bello, 2008.
- Sobrino, José Manuel, “El estatuto jurídico de las organizaciones internacionales”, en Manuel Diez de Velasco, dir., *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1999, 11a. ed.
- Sobrino, José Manuel, *Principales manifestaciones de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales*, citado por Manuel Diez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1999, 11a. ed.
- Sorensen, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Storini, Claudia, *Parlamentos nacionales y Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- Tangarife, Marcel, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, Bogotá D.C., Baker & McKencie, 2002.
- Terán Najas, Rosemarie, “Implantación del orden colonial”, en *Manual de Historia del Ecuador I*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2008.

- Tokatlian, Juan, “Componentes políticos de la integración”, en Jaime Acosta Puertas, comp., *Integración, desarrollo económico y competitividad*, Bogotá D.C., Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, CRESET, 1994, citado por Andrés Franco y Francisco Robles, “Integración: un marco teórico”, en *Revista Colombia Internacional*, No. 30, Bogotá D.C., Universidad de los Andes, 1995.
- Touraine, Alain, *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Trujillo, Julio César, *Teoría del Estado en el Ecuador: estudio de Derecho Constitucional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 1994.
- Universidad Andina Simón Bolívar, *Prospecto*, Sucre, Imprenta UASB, 1996.
- Vacchino, Juan Mario, *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*, Buenos Aires, BID/INTAL/Ediciones Depalma, 1990, 2a. ed.
- Vélez Núñez, Rubén, *Parlamento Andino: historia de un proceso*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2004.
- Verdross, Alfred, *Derecho Internacional Público*, Madrid, Aguilar, 1957.
- Verdú, Pablo Lucas, *La democracia como régimen político. Curso de Derecho político*, vol. II, Madrid, Tecnos, 1994.
- Vieira, Edgar, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Bogotá D.C., Convenio Andrés Bello, 2008.

Enciclopedias

- Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Buenos Aires, Heliasta, 1997.

Publicaciones periódicas

- Badie, Bertrand, “De la souveraineté á la capacité de L’Etat”, en *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et theories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, citado por Edgar Vieira, “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”, en *Revista Papel Político*, No. 18, Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2005.

- Cienfuegos, Manuel, “La Comisión Mixta para la Unión Europea: análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios”, 1997, en *Gaceta Jurídica de la CE*, No. 27.
- Franco Andrés, y Francisco Robles, “Integración: un marco teórico”, en *Revista Colombia Internacional*, No. 30, Bogotá D.C., Universidad de los Andes, 1995.
- Héraud, Guy, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution a la théorie juridique du fédéralisme*, Paris, Presses d’Europe, 1968, citado por Edgar Vieira, “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”, en *Revista Papel Político*, No. 18, Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2005.
- Ibáñez, Joseph, “El nuevo regionalismo en los años noventa”, en *Revista Electrónica de Estudios internacionales*, Buenos Aires, 1999.
- Insignares Cera, Silvana, “Las elecciones directas en el Parlamento Andino, un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración”, en *Revista de Derecho*, No. 32, Barranquilla, Universidad del Norte, 2009.
- Londoño, Jorge, “Las elecciones directas en los parlamentos regionales: el caso del Parlamento Andino”, en *Publicaciones Icesi*, No. 33, octubre-diciembre 1989.
- Mandato de Cartagena, declaración emitida por los Presidentes de los Países Andinos en la ciudad de Cartagena el 28 de mayo de 1979, en revista *Mundo Nuevo*, No. 4 año II, Caracas, abril-junio de 1979.
- Marcuello, J.L., “La participación del Parlamento en el control y seguimiento del Derecho Comunitario: la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea”, en *Noticias de la Unión Europea*, 1996.
- Moravsik, Andrew, *The Choice for Europe: Social purpose and state power from Mesina to Maastricht*, Londres, UCL Press, 1998, citado por Edgar Vieira, “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”, en *Revista Papel Político*, No. 18, Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2005.
- Ondarts, Guillermo, *La nueva integración. Integración latinoamericana*, 1992, citado por Andrés Franco y Francisco Robles, “Integración: un marco teórico”, en *Revista Colombia Internacional*, No. 30, Bogotá D.C., Universidad de los Andes, 1995.

- Quispe, Celia, “La cooperación interparlamentaria en América Latina”, en *Revista Andina de Estudios Políticos*, vol. II, No. 2, Lima, Taller de Estudios Políticos Andinos/Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2012, en <http://revistas.ojs.es/index.php/revistaestudiosandinos/article/view/812/648>.
- Sánchez, Gabriel, “Tendencias globales: incidencia en la región y consecuencias para el proceso de descentralización”, en *Revista Papel Político*, No. 9-10, Bogotá D.C., 1999.
- Vélez Núñez, Rubén, “El panorama actual de la Comunidad Andina: una visión general a las puertas de cumplir cuatro décadas integracionistas”, en *Revista Observatorio*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino/Instituto de Altos Estudios, IDL, 2008.
- Vieira, Edgar, “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”, en *Revista Papel Político*, No. 18, Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2005.

Citas de internet y de otros medios

- Abanto Valdivieso, José, Oficial Mayor del Congreso de la República del Perú, *La Diplomacia Parlamentaria*, Lima, Diapositiva 4.
- Agenda Joven para la UE, “Elecciones al Parlamento Europeo 2009”, en <http://www.agendajovenparalaue.org/?cat=9>.
- Aguirre, Juan Carlos, *La interdependencia compleja y los procesos de integración subnacional: el caso chileno*, Santiago de Chile, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2006, en http://holismoplanetario.files.wordpress.com/2009/08/interdependencia_compleja_caso_chileno.pdf.
- Aldecoa, Francisco, “Proceso de integración europeo”, conferencia dictada en el Curso Corto de Derecho Comunitario, Bogotá D.C., Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, IDL/Secretaría General del Parlamento Andino, 23.05.2011.

- Altmann, Josette, y Tatiana Beirute, dossier *Comunidad Sudamericana de Naciones*, en *Cuadernos Integración en América Latina*, San José, Secretaría General FLACSO/Fundación Carolina, 2007, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan027089.pdf>.
- Apoyo para las Instituciones y Procesos Legislativos, en <http://www.summit-americas.org/Democracy/Legislative-Sp.htm>.
- Arámbula, Alma, y María Paz Richard, *Parlamento Centroamericano, PARLACEN*, México D.F., Centro de Documentación, Información y Análisis/Cámara de Diputados, 2008, en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-17-08.pdf>.
- Asamblea de la República, X Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, Lisboa, 17-19.06.99.
- Ayala Mora, Enrique, “La identidad andina”, conferencia dictada en el Curso Corto de Derecho Comunitario, Bogotá D.C., Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, IDL / Secretaría General del Parlamento Andino, 28.03.2011.
- Beetham, David, “Un parlamento eficaz (II): implicación de los parlamentos en los asuntos internacionales”, en *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006, en http://www.ipu.org/pdf/publications/democracy_sp.pdf.
- Blanco Alvarado, Carolina, “La importancia social y política del Parlamento Andino”, Bogotá D.C., 24 de octubre de 2010, en http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=105:la-importancia-social-y-politica-del-parlamento-andino&catid=58:decimo-primer&Itemid=146.
- Bolívar, Simón, “Carta de Jamaica”, Kingston, 6 de diciembre de 1815.
- Burga, Manuel, “Formación y apogeo del sistema colonial (siglos XVI y XVII)”, en *Historia de América Andina*, vol. 2, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/Libresa, 2004, en <http://www.uasb.edu.ec/public/hist/histandina2.htm>.
- Cámara de Diputados, “Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Parlamentaria*, No. 2999 A-II, México D.F., 29 de abril de 2010, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/abr/20100429-A-II.html>.

- Canovas, Pedro, “Planteamientos de la integración. Evolución de la integración en Latinoamérica”, ponencia presentada en el III Simposio Grupo de Estudios Jean Monnet, Madrid, 7-8 de marzo de 2002, en <http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0201/0203.pdf>.
- Cardoso, Fernando Henrique, y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1977, en <http://www.ceipil.org.ar/wp-content/uploads/2011/CURSO/unidad%201-Cardoso%20y%20Faletto.pdf>.
- Centro Andino de Investigación, Capacitación y Desarrollo Legislativo, CADEL, *Documento Visión de Futuro*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2004.
- Centro Andino de Investigación, Capacitación y Desarrollo Legislativo, CADEL, *Reforma Institucional en la Comunidad Andina*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2006.
- Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, “La Diplomacia Parlamentaria”, Lima, septiembre de 2011, en http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/estudios/Articulo_Diplomacia_Parlamentaria.pdf.
- Comunidad Andina, “La CAN en cifras 2012”, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 21 de mayo de 2012, en http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/1904_8.pdf.
- Comunidad Andina, “Principales conclusiones y recomendaciones de los Talleres Nacionales de Reflexión sobre el Proceso Andino de Integración”, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2007, en <http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fintranet.comunidadandina.org%2FDocumentos%2FDTTrabajo%2FSGdt383.doc&ei=24iAUIKTKITe8wS96YH4Bw&usg=AFQjCNETKtYOupF2JXn-ot3aVb4nhzM6lQ>.
- Comunidad Andina, “Procedimientos por Acciones de Incumplimiento”, TJCA 4-AI-06, 2006, en <http://www.comunidadandina.org/Solcontroversias.aspx?fr=0&codProc=216&codpadre=14&tipoProc=2>.
- Conceptos europeos, 2006, en http://europa.eu/scadplus/glossary/europe_a_la_carte_es.htm.

Confederación Parlamentaria de las Américas, “Referencias históricas”, México D.F., en <http://www.copa.qc.ca/esp/quienes/referencias-historicas.html>.

Cooperación Interparlamentaria, París, Senado de Francia, en <http://www.senat.fr/international/espanol/coop.html>.

Corte Constitucional Colombiana, “Sentencia C-137 de 1996”.

Corte Suprema de Justicia Colombiana, *Gaceta Judicial*, Nos. 2393-2394.

Dirección General del Sector Audiovisual, Información, Comunicación y Cultura de las Comunidades Europeas, *El fortalecimiento de la democracia en la CE*, Luxemburgo, 1993.

Estatuto Electoral del Poder Público, Caracas, Asamblea Nacional Constituyente, 30 de enero de 2000, en <http://www.sumate.org/democracia-retroceso/attachments-spanish/T3%20ST03%20N2%20Estatuto%20electoral%20del%20poder%20p%20FAblico.pdf>.

Figueroa, Trillo, “Cooperación Interparlamentaria”, ponencia presentada ante la X Conferencia de Presidente de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, Asamblea de la República de Portugal, 1999.

Fondo Latinoamericano de Reservas, FLAR, en http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_8.html.

Fondo Latinoamericano de Reservas, “Convenio Constitutivo”, 2011, en https://www.flar.net/documentos/4361_convenioConstitutivo-13.pdf.

González, Jorge, y María Paz Richard, *Diplomacia parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados*, México D.F., Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis/Cámara de Diputados, 2011, en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-04-11.pdf>.

Granato, Leonardo, “La personalidad jurídica de las organizaciones internacionales”, en *Noticias Jurídicas*, 2005, en <http://noticias.juridicas.com/articulos/00-Generalidades/200502-165510811052380.html>.

Informe de la Secretaría General del Estado de Avance del Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina, 2011, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/.../SGdi968.doc.

- Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, IDL, *Información Técnica de Soporte para el Diálogo con el Sistema Andino de Integración*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, Sesiones Reglamentarias del mes de marzo, correspondientes al XXXVIII Período Ordinario de Sesiones, 27-30.03.2011.
- Instituto de las Relaciones Europeas-Latinoamericanas, IRELA, *Tres décadas de integración andina: logros y nuevos retos*, Dossier No. 69, 1999.
- Larrea Holguín, Juan, “Supremacía de la Constitución y los Tratados Internacionales”, en *Foro: revista de derecho*, No. 1, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2003, citado por César Montaña, “Constitución ecuatoriana e integración andina: la situación del poder tributario del Estado”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.
- Manual de derechos humanos para los parlamentarios, 2005, en <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?navid=39&pid=1410>.
- Molestina Zavala, Oswaldo, “La institucionalización jurídica de los procesos de integración y la supremacía de la normatividad comunitaria”, conferencia dictada en el XXI Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Tegucigalpa, 26.11-2.12.2000, citado por César Montaña, “Constitución ecuatoriana e integración andina: la situación del poder tributario del Estado”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.
- Morón Díaz, Fabio, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-256 del 27 de mayo de 1998, en [http://vlex.com/vid/-43561747?ix_resultado=1.0&query\[buscable_id\]=2559&query\[buscable_type\]=Fuente&query\[fecha_resolucion\]=1998-05-27..1998-05-27&query\[filters_order\]=source%2Cfecha_resolucion&query\[q\]=corte](http://vlex.com/vid/-43561747?ix_resultado=1.0&query[buscable_id]=2559&query[buscable_type]=Fuente&query[fecha_resolucion]=1998-05-27..1998-05-27&query[filters_order]=source%2Cfecha_resolucion&query[q]=corte).
- Nohlen, Dieter, “Derecho Electoral”, Biblioteca Católica Digital, en http://mercaba.org/FICHAS/Capel/derecho_electoral.htm.
- Orozco, Manuel, “Democracia y participación ciudadana”, Washington D.C., en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029956.pdf>.

- Parlamento Andino, “Historia”, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 15 de abril de 2010, en http://www.parlamentoandino.org/index.php?option=com_content&view=article&id=237&Itemid=3.
- Parlamento Andino, *Propuesta de Reingeniería al Sistema Andino de Integración*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2012.
- Parlamento Andino, *Propuestas de Directrices para presentar en la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino en Santa Cruz de la Sierra*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2002.
- Parlamento Andino, *Propuestas de Reforma al Acuerdo de Cartagena*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2005.
- Parlamento Andino, *Proyectos de Propuestas de Directrices a ser presentadas en la XIII Reunión del Consejo Presidencial Andino*, Bogotá D.C., Secretaría General del Parlamento Andino, 2001.
- Parlamento del MERCOSUR, “Proyecto de Reglamento Interno”, Montevideo, 2007.
- Parlamento Europeo, “Organización y funcionamiento”, Bruselas, en <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/0025729351/Organizaci%C3%B3n-y-funcionamiento.html>.
- Parlamento Europeo, “Reglamento”, 2004.
- Parlamento Latinoamericano, “¿Qué es el Parlatino?”, Ciudad de Panamá, 2012, en <http://www.parlatino.org/es/conozca-el-organismo/historia-y-objetivos.html>.
- ParlAmericas, “Historia”, Ottawa, en <http://www.parlamericas.org/es/about/historia.aspx>.
- Parliamentary diplomacy: some preliminary findings, 2002, en <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp48.htm>.
- “Perú es el segundo productor mundial de coca según la ONU”, en *Diálogo: Foro de las Américas*, 28 de septiembre de 2012, en http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2012/09/28/feature-ex-3551.
- Proyecto de Directrices: un enfoque de derechos humanos para las estrategias de reducción de la pobreza, 2002, en <http://www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html>.

- Ramírez, Socorro, “Reingeniería Andina”, en *El Tiempo*, Bogotá, 2 de septiembre de 2011, en http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/socorroramrez/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10280167.html.
- Ramírez, Vicente, “Argumentos dogmáticos y aplicación del Derecho”, artículo producto de la investigación terminada “El derecho como argumentación”, inscrita en el Comité para el Desarrollo de la Investigación, CODI, Universidad de Antioquia, 2 de mayo de 2007, en <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/viewFile/2547/2071>.
- Salcedo, Mauricio, “La integración andina y el reto democrático de su desarrollo institucional”, documento presentado en el Seminario “Integración Andina en la Coyuntura Actual”, Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer, 29.08.2001.
- Salgado, Germánico, *El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 1998, en <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/EC-INT-0001.pdf>.
- Salgado, Germánico, “El Grupo Andino: problemas y perspectivas”, conferencia dictada en la Conferencia sobre Integración Latinoamericana organizada por la Third World Fundation, Cartagena, 09.1984, en <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15841/16327>.
- Secretaría General del Parlamento Andino e Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, *El Parlamento Andino en la Nueva Visión Estratégica de la Comunidad Andina. III Encuentro de los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración*, Bogotá D.C., 2009, documento inédito.
- Secretaría General del Parlamento Andino e Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, “Propuesta de Reforma a la Comunidad Andina para el Fortalecimiento Institucional del Parlamento Andino”, Bogotá D.C., 2009, documento inédito.
- Síntesis de la legislación de la Unión Europea, “Glosario”, en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/europe_a_la_carte_es.htm.

- Sistema de Integración Centroamericana, *Cronología de las Cumbres Presidenciales*, San Salvador, 1999.
- Sistema Económico y Latinoamericano del Caribe, SELA, “Notas estratégicas: documentos de base presentados por el grupo del Río”, Bruselas, 11.09.1995.
- Sloan, John, “La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: una evaluación de sus logros y fracasos”, Houston, Universidad de Houston, 1979, en http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/042-Estudios_Economicos_2.pdf.
- Sobrino, José Manuel, “Análisis comparado de los ordenamientos jurídicos de integración latinoamericana y europea. Equilibrio institucional en la integración”, conferencia dictada en el Curso Corto de Derecho Comunitario, Bogotá D.C., Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo, IDL/Secretaría General del Parlamento Andino, 29.06.12.
- Taylhardat, Adolfo, “Un aspecto poco conocido de la megaelección”, Caracas, en <http://www.adolfortaylhardat.net/unaspectopococonocidodelamegaeleccion.htm>.
- Texto del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, 13 de diciembre de 1960, en http://www.mineco.gob.gt/mineco/tlc/Tratados/textos_ieca/tratado_general.htm.
- Tres, Joaquim, y Ramiro Pascual, “La integración regional y global emergente de América Latina y el Caribe”, ponencia presentada en la II Conferencia Internacional RIBEI “Crisis global y reequilibrios de poder: retos y oportunidades para Iberoamérica”, Red Iberoamericana de Estudios Internacionales, Quito, 8 de noviembre de 2011, en <http://www.ribei.org/index.php/esl/PUBLICACIONES/La-integracion-regional-y-global-emergente-de-America-Latina-y-el-Caribe-1>.
- Universidad Andina Simón Bolívar, “Estatuto”, Sucre, 2001, en <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/File/pdfs/INFORMACIONBASICA/estatuto.pdf>.
- Vacchino, Juan Mario, “El papel del Parlamento Andino en la integración regional: condiciones y modalidades de una participación necesaria”, Buenos Aires, junio-julio de 1989, en http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/146-147-Estudios_1.pdf.

Documentos oficiales

- Acta de Barahona, “VI Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Cartagena de Indias, 1991, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/VIacta_s.asp.
- Acta de Carabobo, “XIII Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Valencia, 2001, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_13.doc.
- Acta de Caracas, “V Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Caracas, 1991, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Vacta_s.asp.
- Acta de Cartagena, “XI Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Cartagena de Indias, 1999, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/XIacta_s.asp.
- Acta de La Paz, “IV Reunión del Consejo Presidencial Andino”, La Paz, 1990, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/IVacta_s.asp.
- Acta de Lima, “XII Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Lima, 2000, en <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/act10-6-00.htm>.
- Acta de Machu Picchu, “Directrices Presidenciales”, Machu Picchu, 1990, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_01.doc.
- Acta de Machu Picchu, “Instrumento de Creación del Consejo Presidencial Andino y del Sistema de Coordinación de las Instituciones de Integración Andina”, Machu Picchu, 1990, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_01.doc.
- Acta de Quito, “VII Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Quito, 1995, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/VIIacta_s.asp.
- Acta de San Francisco de Quito, “XV Consejo Presidencial Andino”, Quito, 2004, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/XVacta_s.asp.
- Acta de Sucre, “IX Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Sucre, 1997, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/IXacta_s.asp.
- Acta de Trujillo, “VIII Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Trujillo, 1996, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/VIIIacta_s.asp.
- Acuerdo Constitutivo de la Organización Andina de Telecomunicaciones por Satélite (OATS), en <http://www.dian.gov.co/dian/dai.nsf/pages/M050?opendocument>.
- Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D667.htm>.

Acuerdo de Cartagena, Bogotá D.C., 1969, en <http://www.fmmeduacion.com.ar/Recursos/Documentos/Internacionales/acuerdo-cartagena.htm>.

Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena”, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>.

Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Colombia y el Parlamento Andino para el funcionamiento de la Oficina Central, Cartagena de Indias, 20 de diciembre de 1984, en <http://www.parlamentoandino.org/images/pdf/acuerdosede.pdf>.

Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, “Países Accionistas”, en <http://caf.com/view/index.asp?pageMS=61406&ms=19>.

Comisión del Acuerdo de Cartagena, “Decisión 239: Reconocimiento de la Confederación de Abogados de los Países Andinos como Órgano Subsidiario del Acuerdo”, Lima, 1988, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d239.htm>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, No. 39, 1994, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>.

Comunidad Andina, “Decisión 425: Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina”, Montevideo, 1997, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D425.htm>.

Comunidad Andina, “Política y Relaciones Externas”, en <http://www.comunidadandina.org/exterio/hitos.htm>.

Comunidad Andina, “Una Comunidad Andina para los Ciudadanos. Un Proyecto para la Integración Integral de Nuestros Pueblos”, 2008, en <http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/UNA%20COMUNIDAD%20ANDINA%20PARA%20LOS%20CIUDADANOS.pdf>.

Constitución de la República del Ecuador de 1998, en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html#mozTocId163868>.

Constitución del Ecuador de 2008, “Título VIII: Relaciones Internacionales”, en <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf>.

Constitución Política de Bolivia de 1967, artículo 2, en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia1967.html>.

Constitución Política de Colombia de 1991, “Capítulo VIII: De las Relaciones Internacionales”, en <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.

Constitución Política de la República de Chile, Santiago, 1980, en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México D.F., 1917, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

Constitución Política del Perú de 1993, en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/\\$\\$ViewTemplate%20for%20constitucion?OpenForm&Start=1&Count=30&Expand=1&Seq=2](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/$$ViewTemplate%20for%20constitucion?OpenForm&Start=1&Count=30&Expand=1&Seq=2).

Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de Tratados, Viena, 1969, en <http://www.aloj.us.es/eulalia/derecho%20internacional/materiales%20dpto/cv1969.htm>.

Convenio Andrés Bello, “Quienes somos”, en <http://www.convenioandresbello.org/index.html>.

Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, en <http://www.caf.com/attach/19/default/ConvenioConstitutivoEspañol-MAR2012.pdf>.

Convenio “Rodrigo Lara Bonilla” entre los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, sobre cooperación para la prevención del uso indebido y la represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, Lima, 1986, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/.../SGdi489.doc.

Convenio Simón Rodríguez, en http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_21.html.

Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, “Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria”, Centro Latino Americano de Ecología Social, CLAES, 2005, en <http://www.integracionsur.com/sudamerica/CumbreSudamericanaBrasilia2005.pdf>.

Decisión 236: Codificación del Acuerdo de Cartagena, en <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/Dec236s.asp>.

Decisión 409: Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Quito, 1997, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D409.htm>.

Decisión 441: Consejo Consultivo Laboral Andino, Cartagena, 1998, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d441.HTM>.

- Decisión 442: Consejo Consultivo Empresarial Andino, Cartagena, 1998, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D442.htm>.
- Decisión 471: Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina, Lima, 1999, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D471.htm>.
- Decisión 674: Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina, Nueva York, 2007, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D674.htm>.
- Decisión 717: Política Arancelaria de la Comunidad Andina, Lima, 2009, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D717.htm>.
- Decisión 758: Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina, Lima, 2011, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/Decisiones/dec758.doc.
- Decisión 765: Indicadores de Vulnerabilidad Financiera, IVF, 2011 en <http://www.sice.oas.org/trade/junac/Decisiones/DEC765s.pdf>.
- Declaración de Ayacucho, Pampa de La Quinoa, Ayacucho, 9 de diciembre de 2004, en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/ayacucho_sudamerica.htm.
- Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza, Lima-Machu Picchu, 2001, en http://www.ops.org.bo/multimedia/cd/2010/sri-2010-4/files/docs/2_docs_regionales/5_1_2001%20Declaracion%20MachuPicchu.pdf.
- Declaración de Margarita, “Construyendo la Integración Energética del Sur”, Isla de Margarita, 2007, en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_margarita.pdf.
- Declaración de Quirama, Recinto Quirama, 2003, en <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Quirama.htm>.
- Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Santa Cruz de la Sierra, 2002, en <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/santacruz.htm>.
- Declaración Presidencial de Lima, 2011, en <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/declaracion28-7-2011.pdf>.

- Declaración Presidencial de Lima, “XVIII Consejo Presidencial Andino”, Lima, 28 de julio de 2011, en <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Decimo%20Octava%20Reunion%20del%20Consejo%20Presidencial%20Andino.Declaracion%20de%20Lima.28.7.2011.pdf>.
- Documentos de la Reunión de Galápagos, “Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación”, Galápagos, 1989, en <http://www.comunidadandina.org/public/Presidentes.pdf>.
- Estructura del Sistema Andino de Integración, “Secretaría General de la Comunidad Andina”, en http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_21.html.
- Ley de Elecciones, “Artículo 7”, Quito, Honorable Congreso Nacional, 11 de julio de 2000, en <http://www.oas.org/es/sap/deco/moe/ecuador2007/docs/marco%20legal/Ecuador-Ley%20Organica%20de%20Elecciones.pdf>.
- Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino No. 28360, Lima, Congreso de la República, 14 de octubre de 2004, en <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28360.pdf>.
- Ley No. 27619. Ley que regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos, Lima, 2002, en <http://peruintegro.pcm.gob.pe/normas/pdfs/LeyAutorizacionViajes.pdf>.
- Ley Orgánica del Congreso de la Unión y Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, México, 2006.
- Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, “Artículo 273”, Caracas, Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 29 de mayo de 1998, en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_42_sp.pdf.
- Ley 1157 de 2007 por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos, Bogotá D.C., Congreso de la República, 20 de septiembre de 2007, en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2007/ley_1157_2007.html.
- Naciones Unidas, “Carta de las Naciones Unidas”, San Francisco, 1945, en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>.

Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, “Título VIII: Relaciones Internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima”, en <http://www.diputados.bo/images/docs/cpe.pdf>.

Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue, “Presentación”, en <http://www.orasconhu.org/quienes-somos/presentaci%C3%B3n>.

Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue, en <http://www.orasconhu.org/index.php?IDIOMA=SP&plantilla=contenido&ncategoria1=101&ncategoria2=101&ncontenido=2>.

Parlamento Andino, *Decisión 715. Por la cual se reglamentan los préstamos y auxilios educativos otorgados por la Oficina Central del Parlamento Andino a sus empleados de planta*, Cartagena de Indias, Secretaría General del Parlamento Andino, 1997.

Parlamento Andino, “Tratado Constitutivo versión 1979”, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/creapar2.htm>.

Parlamento Centroamericano, “Reglamento Interno”, en <http://www.parlacen.org.gt/vinculo-1-parlacen-v-010.htm>.

Parlamento Centroamericano, 2008, en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-17-08.pdf>.

Parlamento del Mercosur, “Protocolo Constitutivo”, Montevideo, 2005, en http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/175/1/protocolo_es.pdf.

Parlamento Europeo, “Secretaría General”, en <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=8&language=ES>.

Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina, 2011, en opalc.org/web/images/.../SGdt445_Plan_Implementacion_AEA.doc?

Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”, 1998, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/democracia.htm>.

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, Sucre, 1997, en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07343.pdf>.

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre las Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, “Artículo 1”, Sucre, 1997, en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07343.pdf>.

Protocolo de Arequipa, adicional al Acuerdo de Cartagena, Arequipa, 1978, en http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Derecho_Integracion/documentos/028-029-Documentacion_01.pdf.

Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), Trujillo, 1996, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/trujillo.htm>.

Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Quito, 1997, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/DBasicos/DBasico3.doc.

Reglamento General del Parlamento Andino, Bogotá D.C., 2006, en http://www.parlamentoandino.org/images/pdf/reglamento_general.pdf.

Secretaría General de la Comunidad Andina, “Plan de Trabajo”, 2009, en <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi920.pdf>.

Sentencia C-502/07, Bogotá D.C., Corte Constitucional, 4 de julio de 2007, en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2007/c-502_2007.html.

Sistema Andino de Integración, “Consejo Consultivo Empresarial Andino”, en http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_18.html.

Sistema Andino de Integración, “Consejo Consultivo Laboral Andino”, en http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_19.html.

Sistema Andino de Integración, “Universidad Andina Simón Bolívar”, en http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_9.html.

Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas, “Artículo 1”, Managua, 1987, en <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoJur%C3%ADdico/TratadoConstitutivo.aspx>.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, “Artículo 2”, Brasilia, 2008, en http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm.

Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Artículo 33”, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/moditrib.htm>.

Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 1996, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/moditrib.htm>.

Tratado de Lisboa, “El Tratado en pocas palabras”, 2010, en http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_es.htm.

- Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, Maastricht, 1992, en http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_es.htm.
- Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en http://www.mineco.gob.gt/mineco/tlc/Tratados/textos_ieca/tratado_general.htm.
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Decisión 500: Estatuto del TJCAN, artículo 2”, Valencia, 2001, en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D500.htm>.
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Proceso 5-IP-89”, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/Procesos/5-ip-89.doc.
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Proceso 5-IP-95”, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/Procesos/5-ip-95.doc.
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Sentencia del proceso 3-AI-96”, citada por Marcel Tangarife, *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*, Bogotá D.C., Baker & McKencie, 2002.
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Testimonio Comunitario”, 2004, en http://www.comunidadandina.org/public/libro_37.htm.
- XI Consejo Presidencial Andino, Cartagena de Indias, 27 de mayo de 1999, en http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/XIacta_s.asp.
- XIV Reunión del Consejo Presidencial Andino, “Antecedentes: Suscripción del