

EL ROL DEL PARLAMENTO ANDINO COMO ÓRGANO CENTRAL EN EL

PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA CAN

JUAN FELIPE AGÁMEZ MARTÍNEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ D.C 2016

EL ROL DEL PARLAMENTO ANDINO COMO ÓRGANO CENTRAL EN EL

PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA CAN

ESTUDIO DE CASO

PRESENTADO COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE
INTERNACIONALISTA

PRESENTADO POR

JUAN FELIPE AGÁMEZ MARTÍNEZ

DIRIGIDO POR

WALTER ARÉVALO

SEMESTRE II, 2016

RESUMEN

En este estudio se examinará el papel del Parlamento Andino como un Órgano Parlamentario Supranacional en el marco de integración de la Comunidad Andina de Naciones, establecido como un ente central en el Acuerdo de Cartagena de 1967, esto debido a que el Parlamento Andino como Órgano Supranacional presenta limitaciones en sus funciones para desarrollar el proceso de integración de la CAN, al prescindir de funciones propias de un órgano legislativo supranacional y de representación de los pueblos que componen la Comunidad Andina de Naciones. Con el fin de llevar a cabo el desarrollo del presente trabajo se analizarán la estructura y funciones del Parlamento Andino, así como se evidenciarán los hechos y decisiones del Parlamento que reflejen las limitaciones que este presenta en cuando a funciones legislativas y de representación ciudadana, finalmente se pretende analizar el Parlamento Andino desde una visión Neo Funcionalista e intergubernamentalista de las relaciones internacionales, más específicamente desde el concepto de Spillover, realizando una breve comparacion con el Parlamento Europeo, en cuando a su desarrollo y funciones.

Palabras clave: Parlamento Andino, Acuerdo de Cartagena, Comunidad Andina de Naciones, Órgano Supranacional, Spillover, función legislativa, función de legitimación.

ABSTRACT

This research will study the roll of the Andean Parliament as a Supranational Parliamentary Organism in the integration framework of the Andean Community of Nations, stablished as a principal organism within the Cartagena agreement in 1967, due to the Andean Parliament as a Supranational organism has limitations in its functions to develop the integration process of the ACN, by disregarding proper functions of an supra national legislative Body and representative of the people from the ACN. In order to carry out the development of this work will be analyzed the structure and the functions of the Andean Parliament that reflects the impediments in order of legislative functions and people representation, finally this text pretend to analyze the Andean Parliament from a Neo functionalist and intergubernamental theories, most of all the concept of spillover, making a

brief comparison with the European Parliament, specially among its functions and development.

Key words: Andean Parliament, Cartagena agreement, Andean Community of Nations, Supranational Organism, Spillover, legislative function, legitimating function.

INTRODUCCIÓN

Desde tiempos coloniales América Latina no ha logrado concretar algún proceso de integración pese a una gran cantidad de intentos. El primero de estos fue el primer Congreso Anfictiónico también conocido como el Congreso de Panamá de 1826 (Reza, 2010, p. 15). el cual fue convocado por Simón Bolívar, y que terminó como muchos intentos posteriores, en una carta llena de ideas que consagrarían los recién proclamados Estados latinoamericanos en una unión que los fortalecería como bloque frente a las grandes potencias europeas, sin embargo estas fracasaron por razones políticas, ya que dentro de los invitados se encontraban Estados Unidos y Brasil, en ese entonces considerados por muchos países latinoamericanos como potencias distantes políticamente, especialmente Brasil, que continuaba con un modelo monárquico. Posteriormente se produjeron las denominadas conferencias panamericanas o internacionales americanas, las cuales se llevaron a cabo entre 1889 y 1950.

La primera de estas conferencias se da tras la aprobación de una ley en el congreso de los Estados Unidos, que facultaba al presidente para celebrar un encuentro entre los Estados Unidos, la República de México y países de Centro y Sur América, Haití, Santo Domingo, y el Imperio del Brasil. Esta conferencia tuvo como finalidad aumentar el comercio entre los países americanos, principalmente de los países del sur hacia el norte, crear una unión aduanera, mejores comunicaciones entre puertos, adoptar el patrón plata y unificar el sistema de pesos y medidas y de patentes y marcas (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 1999, p.3).

Si bien no todos adoptaron todas las propuestas, se realizaron más de 15 conferencias, dentro de las cuales, las más destacables fueron las de 1947, realizada en Río de Janeiro, Brasil, en la cual se fijaron las bases para la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y la conferencia panamericana de 1948, que tuvo sede en Bogotá, Colombia. La última se puede considerar como la conferencia más relevante, ya que en esta se crea la Organización de Estados Americanos (OEA), además del tratado americano de soluciones pacíficas y la declaración americana de los

derechos y deberes del hombre (Secretaria de Relaciones Exteriores de México, 1999, p. 17, 47).

Este bloque no solo estaba pensado en el ámbito militar como una alianza bandwagoning (Schweller, 1994, p. 80), sino en términos económicos, buscando una apertura de mercados horizontal con las grandes economías extranjeras. Sin embargo, este nunca fue llevado a la realidad por los diferentes dirigentes latinoamericanos, o por lo menos no a cabalidad. Como muestra de lo anterior se puede traer a colación el tratado antibélico de no agresión y de conciliación, firmado en Río de Janeiro en 1933, en el ámbito de las conferencias panamericanas (Secretaria de Relaciones Exteriores de México, 1999, p. 678), así como las restricciones al comercio internacional, la idea de la creación de una unión aduanera y el tratado sobre patentes de invención, dibujos y modelos industriales, y marcas de comercio y de fábrica de 1933, que surgen durante el congreso anfitrión de Panamá y que algunas se materializan durante las conferencias interamericanas, aunque en la práctica muchos no se llevaron a cabo, como fue el caso del tratado antibélico, que demostró su obsolescencia durante diferentes conflictos internacionales, como la guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia, la guerra del 1941 entre Perú y Ecuador, y la guerra del Cenepa, entre otros conflictos regionales menores.

Dentro de las Organizaciones Internacionales (OI) más relevantes para el contexto actual se puede encontrar a MERCOSUR, creado en la década de los 80, en una campaña liderada por Argentina y Brasil, que abogaban por un regionalismo abierto, tomando este mecanismo como uno de los más inmediatos y eficaces para la expansión de los mercados nacionales, incentivar la inversión extranjera y aumentar la competitividad.

Esto, debido a que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), presentó la propuesta de crear un regionalismo abierto, el cual se puede definir como (CEPAL, 1994) “el proceso que busca conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y la tendencia de la liberalización comercial en general” (p. 12, 13). De esta manera lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y la promoción no discriminatoria de exportaciones, es que el primero comprende un ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración,

reforzado por la cercanía geográfica, y la afinidad cultural de los países de la región (Lerman, 1997, p. 354).

Otras de las OI con fines de integración en América Latina que podemos encontrar es el ALBA, también conocida como Alianza Bolivariana para los Pueblos de América, que ha emergido como una alternativa más amplia que la CAN, ya que está planteada según se establece en el portal alba, como un equipo gran nacional que trabaja por la unidad de América en las áreas de formación ideológica, comunicación, organización y movilización ideológica en contra de lo que ellos denominan poder imperialista, el ALBA se encuentra liderada por los países afines al bolivarianismo.

Esta organización hace las veces de institución de integración y cooperación entre los países que han suscrito el tratado de libre comercio de los pueblos (ALBA-TCP); la organización cuenta con más de diez años de funcionamiento y con membresía compartida con países miembros de otros esquemas de integración en América Latina y el Caribe, que para julio de 2015 son, Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador, San Vicente y la Granadinas, Antigua y Barbuda, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves y Granada (SELA, 2015, p. 7), si bien el ALBA cuenta con un número considerable de miembros, la mayoría de estos son pequeños Estados del Caribe, con economías modestas y poca influencia política.

Adicionalmente, está la ya mencionada Comunidad Andina de Naciones, el más antiguo de los proyectos de integración en la región, creada en virtud del acuerdo de Cartagena 1946 y demás tratados internacionales que lo desarrollan, la cual se veía como una esperanzadora vía de integración para los países andinos. Otros procesos de integración que se pueden encontrar en el continente son el CARICOM, o Comunidad del Caribe, compuesto en su mayoría por ex colonias inglesas; el Sistema de la Integración Centroamericana o SICA, el cual fue constituido en 1991 por el Protocolo de Tegucigalpa, sus miembros de pleno derecho son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Honduras, Belice y República Dominicana; la Alianza del Pacífico, que es uno de los procesos más nuevos en la región y que ha generado mayor interés por su esquema eminentemente económico y comercial, aunque con un importante elemento político como motor de la integración y desarrollo de la Alianza, la cual se constituyó

formalmente en 2012 con la suscripción del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, por parte de México, Perú, Chile y Colombia; la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2011, es un espacio de concertación política y de cooperación e integración de los 33 Estados Latinoamericanos y Caribeños que surgen del denominado Grupo de Río (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España, 2012).

Finalmente, dentro de los procesos con mayor relevancia encontramos la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), auto denominada como el mayor grupo de integración regional americano, sus miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Esta Asociación se crea en virtud del Tratado de Montevideo de 1980, y propicia la creación de un área de preferencias económicas en la región con el objetivo de crear un mercado común para los países de Latino América (Tratado de Montevideo, 1980). Estas son solo algunas de las OI más relevantes que se han creado para la integración económica en la región, y a pesar de que la mayoría se ha creado con gran entusiasmo político, en gran medida, estas pierden fuerza rápidamente sin llegar a lograr mayores avances en sus objetivos.

Tras el breve recuento de los procesos de integración latino americanos más relevantes, se va a continuar con la CAN, que es finalmente el objeto de este estudio del presente artículo. La Comunidad Andina se componía en sus inicios por Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Chile¹, sin embargo como veremos más adelante, Venezuela abandono la comunidad.

Para entender un poco mejor la CAN, hay que tener en cuenta que dentro de esta organización podemos encontrar la Secretaría general de la Comunidad Andina, que es un órgano técnico y ejecutivo, que representa los intereses de la organización, dentro de sus funciones se encuentran las de administrar el proceso de integración, velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios, resolver asuntos sometidos a su

¹ Sin embargo Chile no hacer parte de la Comunidad Andina de Naciones, aunque si lo es del Sistema Andino de Integración.

competencia y presentar iniciativas y propuestas de Decisión, y se pronuncia a través de resoluciones vinculantes y dictámenes.

Dentro de la estructura de la CAN también se encuentra el Consejo Presidencial Andino, considerado como el máximo órgano del SAI, conformado por los jefes de Estado miembros de la Comunidad, y ejerce la dirección política de la organización, por medio de mandatos vinculantes y directrices, velando por el interés de los Estados dentro de la misma.

También está el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, que es el *órgano legislativo* y de decisión dentro de la Comunidad, encargado de formular y ejecutar la política exterior de los Países Miembros en asuntos que sean de interés subregional, además, cumple con la función de coordinar la acción externa de los órganos e instituciones del SAI (comunidadandina.org, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores). Dentro de los órganos de la CAN, se encuentra la Comisión de la Comunidad Andina, integrada por representantes plenipotenciarios de los países miembro, es otro de los órganos normativos dentro de este sistema de integración, y su capacidad legislativa se expresa en la adopción de decisiones.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, es de carácter permanente y supranacional, y cuenta con competencia territorial en los cuatro países miembros de la Comunidad, y conoce de controversias como la acción de nulidad, de cumplimiento, de interpretación prejudicial, recurso por omisión y funciones arbitrales (comunidadandina.org, Tribunal de Justicia de la CAN); gracias a esta amplia potestad de resolver controversias, el Tribunal se ha convertido en el órgano que más ha dotado de instrumentos jurídicos a la Comunidad.

La CAN cuenta también con el Parlamento Andino como otro de los órganos principales de la OI, aunque hay otras instituciones como los Comités, el Consejo Consultivo Laboral y el Consejo Consultivo Empresarial. El Parlamento, de naturaleza comunitaria, se presenta como el órgano deliberante del sistema, y representa a los ciudadanos de los pueblos que componen la Comunidad Andina. Este órgano colegiado

es objeto del presente trabajo, por lo que se desarrollará ampliamente a lo largo del mismo.

La Comunidad Andina es una de las organizaciones con vocación de integración más relevantes en el escenario latino americano, sin embargo, la CAN pierde impulso tanto económico como político con la salida de Venezuela anunciada el 19 de abril de 2006, (Malamud, 2006, p. 3) a raíz de la suscripción y negociación de los tratados de libre comercio firmados por Colombia y su miembro más reciente Perú, con Estados Unidos y la Unión Europea.

Lo anterior se presentó debido a que el entonces presidente Hugo Chávez estaba en desacuerdo con una negociación en bloque de un tratado de libre comercio con la Unión Europea, al considerar que la integración debía darse a nivel únicamente Latinoamericano, rechazando de esta manera alianzas comerciales con potencias económicas como las mencionadas. (Malamud, 2006, p. 3).

Teniendo en cuenta que la CAN lleva cerca de 50 años en funcionamiento y en busca de lograr los fines establecidos en su tratado constitutivo, el Acuerdo de Cartagena, con las firmes intenciones de fortalecer la unión de sus pueblos y sentar las bases para avanzar hacia la formación de una comunidad subregional andina (Acuerdo de Cartagena), tal y como se expresa en el artículo primero del acuerdo de Cartagena:

Artículo 1.- El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante *la integración y la cooperación económica y social*; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; *facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.* (Acuerdo de Cartagena, 1967) (Cursivas fuera del texto)

Se puede decir entonces, que es gracias a la falta de cumplimiento de los fines establecidos en el Acuerdo citado anteriormente, que se resulta imperioso estudiar por qué la CAN no ha logrado llevar a cabo sus fines en cuanto al proceso de integración, y por el contrario, estos se ven cada vez más lejanos.

Incluso, se ha dado reversa a algunos avances que fueron significativos para el proceso de integración², como lo fue la eliminación de la elección por voto popular de los representantes colombianos al Parlamento Andino, suprimiendo de esta manera el elemento de representación directa de los ciudadanos en este órgano supranacional frente a la Comunidad Andina de Naciones, restando legitimidad a sus actuaciones y limitando indefinidamente sus funciones legislativas. Contrario al avance en Bolivia, quien en las elecciones pasadas eligió por primera vez los representantes para el Parlamento Andino por medio del sufragio universal y directo, y no por medio de un cuerpo colegiado como un Parlamento Nacional o Nomenclatura por parte del Presidente (Murcia, 2015).

Suprimir el voto popular, como el medio idóneo para la elección de parlamentarios, se puede ver como una agresión al principio democrático, establecido en el preámbulo del Acuerdo de Integración Subregional Andino, también conocido como el acuerdo de Cartagena de 1967, así como el artículo 42 del mismo estatuto, el cual establece que la elección de los representantes debe ser por medio de sufragio universal y directo.

Hay que tener en cuenta que un Parlamento Supranacional no es el único órgano legislativo en el ámbito internacional, sin embargo, este sustenta una función de suma importancia en el proceso legislativo, ya que generalmente, en el proceso legislativo a nivel supranacional debe existir una representación de los intereses de los Estados, de la Organización y de los ciudadanos que vayan a estar cobijados por la legislación, y es precisamente la última función la que encarna el Parlamento Supranacional, dando así legitimidad a las medidas adoptadas en el proceso de creación de normas (Rodríguez, 2007, p. 73, 75).

El Acuerdo de Cartagena establece las funciones del Parlamento Andino como un órgano deliberante, cuya naturaleza es comunitaria y representativa de los pueblos que integran la Comunidad Andina de Naciones.

En el Acuerdo se establecen taxativamente las atribuciones que los Estados le confieren, específicamente en el Artículo 43:

² La Cámara de Representantes elige tres representantes de Colombia en Parlamento Andino abandonando el sufragio universal y directo como medio de elección de parlamentarios andinos en 2014.

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

Las funciones e, f y g otorgan facultades de contenido legislativo, sin embargo estas funciones no dotan de capacidad legislativa al Órgano de representación de los ciudadanos de los países miembro de la Comunidad, sino que, le brindan al Parlamento Andino la mera facultad de promoción y armonización de normas, y de promoción, cooperación y coordinación entre los diferentes Parlamentos Nacionales, debido a que no es el Parlamento Andino quien se encarga de proponer, debatir o aprobar leyes de manera directa o en conjunto con otros órganos dentro de la CAN, sino que sus funciones se limitan a realizar sugerencias a otros órganos de la organización sobre materias que deberían ser objeto de nuevas normativas, y de realizar un trabajo de promoción y armonización entre los distintos parlamentos nacionales, tarea que puede tornarse supremamente engorrosa, ya que cada uno de estos congresos vela por intereses políticos y económicos nacionales.

Estas funciones van a ser estudiadas durante el desarrollo de este artículo, con fines analíticos y comparativos, con el fin de estudiar el papel que desempeña el Parlamento Andino en el proceso de integración de la CAN.

Para esto, se analizará el Parlamento Andino como un órgano de deliberación y de armonización de normas, y no, contrario a lo que su nombre reflejaría, uno legitimado para la creación de normas supranacionales, con competencias legislativas, de supervisión en la implementación de dichas normativas expedidas en su seno, y de legitimación de las mismas por medio de la representación ciudadana. Hay que tener en cuenta que en todas las OI que sirven a la integración, hay diferentes métodos para la unificación o para la armonización legislativa, debido a que la integración jurídico-normativa es una consecuencia necesaria para el fortalecimiento de los procesos de integración económica, ya que, es por medio de estos mecanismo que se brinda estabilidad jurídica para quienes van a participar económicamente en alguno de los países miembro.

Por lo anterior, y para tener claridad sobre la diferencia entre unificación legislativa y armonización tomaremos como referente lo establecido por la Dra. Mónica Sofía Rodríguez (2007), quien establece las diferencias entre armonización y unificación legislativa de la siguiente manera:

“La "unificación" del derecho podría implicar la adopción de un texto común, que puede consistir en tratados o convenciones internacionales, y que provoca una modificación del derecho sustancial de cada Estado. En cambio, el concepto de "armonía o armonización legislativa" es más flexible se refiere a una simple aproximación de criterios jurídicos, es unificar el criterio de asignación de competencia legislativa sin unificación de derecho sustancial.” (p. 6)

A partir de lo anterior, se puede decir que, la función de armonización legislativa que tiene el Parlamento Andino, es la de una simple aproximación de criterios; adicionalmente, la función que cumple dicho Parlamento, es la de proponer normas en los diferentes escenarios legislativos internos de cada Estado miembro, y no la de participar en un proceso de creación o unificación de normas de carácter obligatorio para sus destinatarios, lo cual brindaría mayor seguridad jurídica y celeridad al proceso de integración.

Así como el Parlamento Andino no está dotado con capacidad legislativa, tampoco está facultado con competencias presupuestarias como lo hacen otros Parlamentos Supranacionales en otros procesos de integración mucho más avanzados, esto implica, que el Parlamento no tiene la capacidad del participar en el proceso presupuestario, aprobar el presupuesto o controlar su ejecución, por lo que no puede darse su propio presupuesto, dependiendo de otros órganos dentro de la Comunidad. El ejemplo por antonomasia de un Parlamento Supranacional es el Parlamento Europeo, el cual cuenta con funciones plenamente establecidas en la adopción de normas en el ámbito de la Unión Europea, dentro del Proceso Legislativo Ordinario (Europa.eu, funciones del parlamento europeo).

El Parlamento Andino es tomado por algunos como un Órgano Supranacional que representa más gastos que beneficios para la Organización y para el proceso mismo de integración, en vez de ser visto como un mecanismo idóneo y eficaz de integración, por medio de la adopción y democratización del proceso legislativo en el seno de la Comunidad Andina de Naciones. En este contexto surge la siguiente pregunta ¿Cuál es el rol del Parlamento Andino como Parlamento Supranacional en el proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones?

Como posible respuesta a este interrogante, se puede sostener que, el Parlamento Andino como Órgano Parlamentario Supranacional presenta limitaciones en sus funciones en el proceso de integración de la CAN, al carecer de funciones propias de un Órgano Legislativo Supranacional y de representación de los pueblos que componen la Comunidad Andina.

Estudiar el rol que cumple el Parlamento Andino resulta imprescindible, por lo que se pretende hacer un estudio sobre la dinámica de la integración en esta región, ya que, pasados más de doscientos años desde que la mayoría de estos Estados americanos alcanzaron su independencia, y dejaron de ser colonias europeas, no se ha podido establecer una estrecha relación en términos de integración entre estos mismos países, pese a contar con un escenario de abierta cooperación y de estrechas relaciones entre los países latino americanos, y a que siempre ha estado presente la idea de una integración,

fundada en la igualdad de los pueblos que habitan desde el sur del río Bravo hasta la Patagonia, o en la necesidad de surgir como un gran bloque en sistema internacional.

Actualmente, el sistema internacional se encuentra en una época en la que los diferentes polos de lo que anteriormente se denominaba como el mundo *subdesarrollado* o tercer mundo, llamado así en la lógica de la guerra fría se están desarrollando y están llegando a un estado de desarrollo. Uno de los ejemplos más relevantes se presenta en los países del sudeste asiático, los cuales han pasado de ser países eminentemente agrícolas y productores de materias primas, a ser grandes referentes de la economía mundial, este desarrollo ha sido propiciado en gran medida por las OI de Cooperación como la ASEAN que ha tenido un papel fundamental en este proceso de desarrollo, ya que es gracias a los espacios económicos que brindan esta categoría de Organizaciones, que los estados pueden desarrollar su economía a través del incremento en las relaciones comerciales, pasando de tener una economía de competencia entre sí a una economía solidaria y especializada (Velosa, 2009).

Además, resulta interesante como teniendo una OI debidamente estructurada, con todos los órganos técnicos y políticos como la CAN, no ha podido desarrollarse a cabalidad como centro de integración andina, también resulta intrigante el estudio de los órganos principales de la CAN y sus roles en el proceso de integración.

Es por lo anterior, que resulta útil y oportuno desarrollar un trabajo sobre el proceso de integración andino, específicamente sobre el Parlamento Andino, ya que no ha habido un gran desarrollo de textos académicos sobre esta problemática.

Por consiguiente, estudiar el rol que cumple el Parlamento Andino como Órgano legislativo y de representación de los ciudadanos que componen la Comunidad Andina de Naciones dentro del proceso de integración, resulta imperioso para determinar el verdadero rol que cumple este órgano y su grado de importancia en la organización.

Para poder estudiar a cabalidad este organismo es menester analizar la estructura y funciones del Parlamento Andino, para saber cuáles son efectivamente las funciones que cumple este órgano, y si este cumple o no con los mismos. De igual manera resulta

necesario evidenciar hechos y decisiones del Parlamento Andino que demuestren las limitaciones que presenta este órgano en cuanto a funciones legislativas y de representación ciudadana.

Finalmente, resulta de vital importancia analizar el Parlamento Andino desde una visión Neo Funcionalista e Intergubernamentalista de los Órganos Supranacionales en los procesos de integración, específicamente desde el concepto de Spillover (1964), y realizando una comparación con fines meramente ilustrativos con el Parlamento Europeo, teniendo en cuenta que este órgano desempeña una verdadera función no solo legislativa sino de pesos y contrapesos en el sistema europeo, por lo que resultaría odiosa e ineficaz una mera comparación de funciones y de resultados de estos dos órganos como si fueran idénticos, aunque tienen en teoría la misma naturaleza.

Con el fin de desarrollar los objetivos propuestos anteriormente, a continuación se va a desarrollar de manera breve algunas bases teóricas.

NOCIONES RELEVANTES FRENTE AL PROCESO DE INTEGRACIÓN ANDINO

Niveles de integración y su relación con la naturaleza de la CAN

Para estudiar el Parlamento Andino como un órgano central del proceso de integración de la CAN, es menester comenzar haciendo claridad conceptual, desarrollando en primer lugar el concepto de integración. Para esto haremos una breve contextualización histórica del concepto de integración, para pasar a enunciar sus diferentes niveles y etapas con el fin de enmarcar en qué etapa de integración se encuentra la CAN.

Según Fritz Machlup (1975) en su texto *A history thought on economic integration*, la integración en el sentido de combinar las partes en un todo se remonta al comienzos del siglo XVII, este es el antecedente más remoto que se encuentra del concepto, sin embargo fue un concepto muy amplio y poco específico, para efectos del presente trabajo tomaremos el concepto de integración económica, en torno al cual giran la

gran mayoría de los procesos de integración económica, como la CAN, el cual es nuestro objeto de estudio.

No fue sino hasta 1939 que surge la noción de integración económica en “Problemas decisivos de la desintegración de la economía mundial” de Ropke (1942), más adelante el mismo autor en 1942 presentó una obra denominada “Internacional Economic Desintegration”, en el cual sostiene el autor que desde comienzos del siglo XVIII hasta el comienzo de la primera guerra mundial hubo una integración progresiva de los diferentes Estados gracias al mercantilismo (Conesa, 1982, p. 7). Tras la segunda guerra mundial, Estados Unidos hizo un llamado de integración europea a través de la Economic Cooperation Administration, con el fin de frenar los intereses expansionistas de la Unión Soviética.

Aunque no es sino hasta la década de 1950 que este concepto se termina de consagrar con la publicación del libro “Integración económica internacional” de Jan Tinbergen, identificando la integración económica internacional con el libre comercio (Conesa, 1982, pág. 7). Sin embargo, la definición tal vez más reconocida y utilizada es la del economista húngaro Bela Balassa (1964), quien define la integración económica como la abolición de la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados Nacionales (Balassa, 1964, p. 2), Balassa además, propone cinco categorías que van desde una zona de libre comercio como uno de los niveles más básicos de integración, hasta una integración económica total, aunque recientemente hay autores que han desarrollado una categoría adicional (Kraus, 2007, p. 3).

La primera y más elemental e imperfecta categoría que propone Balassa son las Zonas de comercio preferente, la cual consiste en el otorgamiento de tarifas arancelarias preferenciales recíprocas o no en algunos productos.

En un grado un poco más avanzado encontramos la Zona de Libre Comercio, en este nivel los Estados que la componen reducen a ceros las tarifas arancelarias entre sí, manteniendo las diferencias arancelarias con quienes no hacen parte de la Zona de Libre Comercio, unos de los ejemplos más claros propuestos por Balassa con la Asociación

Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Europea de Libre Comercio.

Un tercer grado de integración se presenta cuando, se crean las Uniones Aduaneras, las cuales se basan en primer lugar, en la liberalización del comercio de manera recíproca, una tarifa externa común de los países pertenecientes a la Unión frente a los terceros países y por último, un ente común encargado de recaudar y distribuir los fondos a los países miembro, en este esquema sobre distintos niveles de información, la CAN se puede ubicar entre el nivel dos y tres, ya que cuenta con elementos de ambos niveles, sin embargo no cuenta con un con una institución comunitaria que se encargue de la recolección y distribución de tributos.

En un grado de integración más avanzado, encontramos el Mercado Común y la Comunidad Económica. Este se presente cuando a los niveles anteriores se les adiciona la libre circulación de factores de producción, esto es, de capital y trabajo, ya que por su misma naturaleza el terreno no es un factor móvil.

Como una etapa mucho más madura y desarrollada de la integración encontramos la Unión Monetaria, en la cual se eliminan los costos de cambio de divisas por medio de la creación de una moneda pública y común. Además, al ser el grado de integración más completo se encuentra la integración económica total, en la cual encontramos política monetaria común, política social, política fiscal, una importante cesión de la facultad de regular la política económica a un órgano internacional entre otros. Sin embargo, y como se mencionó anteriormente, hay autores como G. Kraus (2007) que consideran que aparte de las 5 etapas propuesta por Balassa (1964), existe un nivel más de integración, este es el de la integración total, considerado por algunos como el nivel máximo de integración, el cual no se limita al plano económico sino a la mayoría de los aspectos regulados por los Estados, de esta manera se establece según Kraus (2007) “una moneda única y políticas macroeconómicas sectoriales y sociales comunes y se crean organismos supranacionales (sus decisiones están por arriba de los Estados miembros. Ejemplo: Parlamento Europeo)” (p. 3).

Hay que decir que a pesar que la definición de Balassa (1964) es ampliamente reconocida, no existe consenso sobre el concepto de integración, Joseph S. Nye (1969) en su texto “Integración regional comparada: concepto y medición” hace una crítica a este concepto, argumentando que al tener niveles tan generales, estos pueden tender a la utilización popular de muchos de los términos, y conllevar así una serie de equivocaciones (Nye, 1969, p. 54), para sostener esta crítica se expone el ejemplo del denominado Mercado Común en el contexto del llamado Mercado Común Árabe.

En una segunda crítica, se sostiene que el concepto de niveles de integración es confuso y difícil de aplicar a la práctica, esto lo argumenta a partir del Mercado Común Europeo, que logró una libre circulación parcial de los factores antes de transformarse en una verdadera Zona de Libre Comercio, y en una Unión Aduanera en julio de 1968 (Conesa, 1982, p. 12).

Organizaciones Internacionales y Organizaciones Internacionales de Integración

Otro de los conceptos que se desarrollará durante el trabajo es el de las Organizaciones Internacionales como actores fundamentales dentro del proceso de integración, ya que para alcanzar los niveles más desarrollados de integración es necesario contar con una OI que cuente con separación de roles, independencia de los Estados que la conforman y una estructura orgánica autónoma y permanente.

Para esto, hay que tener en cuenta que el Derecho Internacional de la integración parte del interés de los diferentes Estados por satisfacer sus necesidades, buscando hacer más eficientes los recursos escasos. Para lo anterior se busca establecer un marco normativo claro para que se pueda desarrollar el proceso de integración de una manera más clara y eficaz. Hay que tener en cuenta que tanto la integración como las OI que le sirven, son una herramienta y no un fin en sí mismo, debido a que el fin último de la integración es el desarrollo de los Estados que hacen parte del proceso.

Las OI son actores fundamentales en los procesos de integración, puesto que es por medio de estas que se puede llegar a alcanzar los objetivos propuestos en cada uno de los diferentes procesos de integración. Frente a estas OI existe una cesión parcial de soberanía con el fin brindar herramientas jurídicas y políticas, para que, de manera

independiente a los Estados, se vaya desarrollando el proceso de integración, esto es la coordinación de intereses comunes que deben ser regulados a través de herramientas jurídicas y adecuadas para lograr a cabalidad el fin mismo. Para desarrollar los diferentes objetivos de integración, existen diferentes mecanismos como lo son las OI de cooperación, y las OI de Integración, ya que, si bien los fines a los que sirven pueden tener una gran similitud, pretenden llegar a estos por medios diferentes.

Las OI de cooperación desarrollan un papel de concertación, mediante decisiones que tienen el carácter casi siempre de recomendaciones no vinculantes, o mediante la creación de escenarios de discusión y concertación de los cuales muchas veces no surge una decisión o acuerdo por las partes, o si lo hace muchas veces es incumplida al no tener carácter vinculatorio, al menos hasta que se someta la decisión a un tratado internacional.

Hay que tener en cuenta que si bien estas organizaciones cuentan con algunas limitaciones, tienen un papel fundamental en el escenario internacional, brindando espacios de cooperación y concertación que en muchas ocasiones serían imposibles alcanzar por fuera de la esfera de estas OI.

A los órganos de la OI que pueden ser independientes y autónomos, se les puede dotar con facultades legislativas, de toma de decisiones vinculantes para los Estados miembro y de capacidad para ejercer vigilancia, control y poder sancionatorio coercitivo para aquellos miembros que incumplan las decisiones adoptadas en el seno de la OI, esto por medio de un fenómeno denominado cesión de soberanía.

Soberanía El concepto de soberanía, elemento del cual se deben desprender los Estados para cederlo a la OI, ha sido desarrollado por una gran multiplicidad de autores, dentro de los más destacados encontramos a Hobbes (1651), Bobino (1985), Locke (1662), Rousseau (1762) entre otros. Una definición actual sobre este concepto la ofrece Margot Mariaca, quien establece que la soberanía proviene del latín *Super Amus*, que significa señor supremo, esta es la voluntad política que posee un pueblo con derecho a tomar decisiones para determinarse, manifestarse, y tomar decisiones con independencia de poderes externos (Mariaca, 2015).

Resulta pertinente tomar esta definición del concepto de soberanía, ya que es precisamente la voluntad política de auto determinarse y de tomar sus propias decisiones

las cuales son cedidas a las OI de Integración, por ejemplo a través de la facultad legislativa.

Parlamento Andino y Parlamento Internacional

Para los fines del presente trabajo desarrollaremos el concepto de Parlamento Andino brevemente, ya que se ha abordado durante todo el escrito. Por cuestiones de delimitación y tiempo no se abarcarán los conceptos de los demás órganos presentes en las OI de Integración.

El Parlamento Andino es un parlamento de carácter supranacional, que busca, por medio de una debida representatividad, sentar las bases de una unión más estrecha entre los pueblos que lo componen, con el fin de brindar representación civil en el marco del proceso de integración de la CAN (Comunidad Andina, Parlamento Andino). El Parlamento Andino busca garantizar sus fines por medio de espacios de participación ciudadana, a través de representantes escogidos de manera directa o indirecta, sobre cuestiones que afectan directa o indirectamente a sus Estados y vida cotidiana (Marcel, 2002, p. 142)³.

Lo anterior se materializa a través de la Plenaria, en la cual los representantes de todos los pueblos pertenecientes al SAI se reúnen para los efectos de deliberación, la Plenaria expresa su voluntad mediante recomendaciones, decisiones, declaraciones y actos de coordinación y control (Calduch. R, 1991, p. 10, 14).

Función legislativa

Una de las características principales de un Parlamento Supranacional, es la función de representación ciudadana, función que debería detentar el Parlamento Andino como órgano central en el proceso de integración de la CAN, por lo que es menester desarrollar brevemente lo que se puede entender por la función de representación ciudadana.

³ En el Acuerdo de Cartagena se establece que el Parlamento Andino tiene como objetivo que todos sus representantes sean escogidos mediante sufragio universal y directo, esto es reiterado por el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino en el artículo 12.

El objetivo principal de la elecciones en toda democracia representativa es el de brindar representación de quienes eligen, y de esta manera dotar de legitimación tanto su elección como las decisiones que quienes fueron elegidos lleguen adoptar. En las democracias modernas, según Liebert, las elecciones parlamentarias vinculan a este Órgano y a la ciudadanía al permitir que los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones por ese Órgano legislativo, esto debido a que en el seno de esta institución se ven representados las preferencias y opiniones de las diversas etnias y grupos políticos, religiosos, culturales y económicos dentro de la composición de la asamblea. (Liebert, 1988, p. 119).

Otra de las características más importantes que se estudia en el trascurso de este trabajo es la función legislativa de este Órgano Parlamentario, ya que según Vázquez, la polivalencia funcional de un Parlamento se manifiesta en sus competencias principales, una de las cuales es precisamente la función legislativa junto con la función representativa y de legitimación. (Vázquez, 2002, p. 149). Y teniendo en cuenta que la existencia de un parlamento podría conllevar ventajas a un proceso de integración, por su contribución a la función legislativa, se hace entonces necesario desarrollar brevemente lo que conlleva la función legislativa, esto es que, por medio de representación de los ciudadanos un cuerpo en este caso colegiado formule, delibere y produzca normas de obligatorio cumplimiento, teniendo la capacidad para hacerlas cumplir directa o indirectamente, gracias precisamente a la función de legitimación brindada por la elección democrática.

Neo funcionalismo y spillover

Para desarrollar el tercer objetivo propuesto en este trabajo, el cual consiste en analizar el Parlamento Andino desde una visión Neo Funcionalista e intergubernamentalista, específicamente desde el concepto de Spillover, desarrollado por Haas (1964), se desarrollara el concepto de la siguiente manera.

Para Haas (1964), cuando se identifican ámbitos comunes como cuestiones técnicas, sociales o económicas con las cuales es posible emprender acciones conjuntas, el paso siguiente de la estrategia funcionalista consiste en abordar la cooperación internacional mediante gestión Intergubernamental sobre esos aspectos comunes (Haas,

1964, p. 6). Para esto se procederá con la creación de OI, basadas en funciones y no en territorio como los Estados, lo que según los funcionalistas facilita la satisfacción de necesidades o la resolución de problemas comunes.

Para los funcionalistas, este proceso puede desarrollarse más allá de los problemas o necesidades comunes e irse a otros ámbitos, creando una organización funcional, produciendo un proceso de ramificación o desbordamiento, este proceso se denominó Spillover effect, el cual puede iniciar el proceso de abarcar lo no político a lo político o de lo no discutible a lo discutible, pasando de una cooperación meramente técnica, social y económica a una cooperación política (Nye, 1971, p. 200).

Teniendo claridad sobre estos conceptos que resultan imprescindibles para el desarrollo de este artículo, entraremos a desarrollar la estructura y funciones del Parlamento Andino, los hechos y decisiones relevantes para el proceso de integración del mismo, y finalmente, se realizará una breve comparación con el Parlamento Europeo a partir del concepto del Spillover effect.

Tras haber realizado este breve desarrollo de nociones teóricas, continuaremos con el desarrollo de los objetivos propuestos anteriormente, con el fin de dar respuesta a la pregunta planteada sobre cuál es el rol del Parlamento Andino como Parlamento Supranacional en el marco de la CAN.

Estructura y funciones del Parlamento Andino

Como se dijo anteriormente, es menester analizar la estructura y las funciones del Parlamento Andino, con el fin de establecer cuáles son las funciones que desempeña este órgano, y si estas se cumplen efectivamente.

Para lo anterior, se desarrollará la estructura del Parlamento, plasmada en el Acuerdo Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito en 1979, y desarrollada por el Reglamento General, y aprobado mediante la decisión 1346, en el cual se establecen los diferentes órganos y sus respectivas funciones, además de otorgar personería jurídica internacional y capacidad de ejercicio, otorgados por el artículo 10 del Acuerdo.

Como órgano principal del Parlamento Andino, dicho Acuerdo crea la Plenaria, la cual es considerada según el artículo 33 del Reglamento General como el órgano supremo de conducción y toma de decisiones del parlamento; la plenaria se compone por 5 parlamentarios quienes representan a cada uno de los países miembros y a Chile, cuyas funciones se plasman en el artículo 36 del Reglamento, y dentro de las cuales se pueden considerar como más importantes las siguientes, Reformas del reglamento, creación y modificación del presupuesto general, elección de autoridades y dignatario, cesación y suspensión del mandato de Parlamentarios Andinos, y aprobación del plan de desarrollo institucional. Como se puede evidenciar, siendo el órgano más importante del Parlamento, carece de funciones legislativas.

La Mesa Directiva, desarrollada por el Reglamento General como un “Órgano colegiado de orientación, coordinación, dirección, ejecución y supervisión de los actos que emanen de la Plenaria y demás órganos del Parlamento Andino”(Reglamento General, 1979). Este es otro de los órganos con mayor peso dentro de la estructura del Parlamento Andino, y está conformada por el presidente y vicepresidentes del Parlamento, y el Secretario General, el cual cuenta con derecho a voz dentro de las deliberaciones, las cuales se llevan a cabo al con al menos la presencia de 3 de sus miembros.

Dentro de las funciones que emanan del Reglamento General, se puede considerar que las principales son la organización interna del Parlamento Andino, la Coordinación de las plenarias y comisiones, y temas relacionados con el ordenamiento y estatutos de la Universidad Andina Simón Bolívar (Reglamento General, 1979). Como se puede ver, dentro de las funciones de la Mesa Directiva, tampoco se encuentran las funciones propias de un Parlamento, ya sea nacional o internacional.

El Parlamento también cuenta con un sistema de comisiones temáticas, las cuales se encargan de un tema específico y cada una está encabezada por uno de los miembro del Parlamento. El Reglamento General (1979) creó en virtud de su artículo 58 las comisiones de la siguiente manera:

Comisión Primera: De Política Exterior y Relaciones Parlamentarias para la Integración.

Comisión Segunda: De Educación, Cultura, Ciencia, Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Comisión Tercera: De Seguridad Regional, Desarrollo Sustentable, Soberanía y Seguridad Alimentaria.

Comisión Cuarta: De Desarrollo e integración Económica, Producción, Competitividad y Complementariedad, Infraestructura y Energía.

Comisión Quinta: Derechos Humanos, Desarrollo Social y Participación Ciudadana. (Reglamento General, art. 58).

Cada una de las comisiones tiene funciones específicas, dentro de las cuales se pueden destacar, las de realizar seguimiento a las políticas, planes, programa y proyectos sobre temas de su competencia, realizar seguimiento a procesos de integración con los demás bloques económicos regionales y extra regionales, elaborar propuestas de marcos regulatorios para temas de su competencia, y la que se podría considerar como más relevante, la de realizar un trabajo conjunto con instituciones gubernamentales y multilaterales para adoptar buenas prácticas en materias de su competencia.

Si bien se puede considerar que son competencias necesarias para la realización de sus funciones, y para el desarrollo de cada uno de los temas de las comisiones, hay que tener en cuenta que estos grupos de trabajo carecen de la facultad de crear disposiciones obligatorias para los Estados parte de la Comunidad Andina de Naciones, inclusive, en cuanto a la realización de trabajos conjuntos con instituciones gubernamentales y multilaterales, estas están encaminadas a la adopción de buenas prácticas en cuanto a cada uno de los temas de las comisiones, mas no a su adopción dentro de la legislación interna de cada uno de los Estados.

Finalmente, el Parlamento Andino cuenta con una Oficina Central de carácter permanente con sede en Bogotá, Colombia, y la cual cuenta con un área especializada de apoyo académico para la gestión parlamentaria y el desarrollo normativo, a su vez, existen comisiones nacionales en cada uno de los países miembro.

Como se dijo anteriormente, al analizar el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena, que establece de manera taxativa las atribuciones y funciones que los Estados le

confieren al Parlamento Andino, encontramos que las funciones más relevantes otorgadas a este Órgano son las plasmadas en lo literales *e*, *f*, y *g* de dicho artículo. Estas funciones son:

- e) *Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;*
- f) *Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y,*
- g) *Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países (Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y Protocolo adicional sobre elecciones directas y universales de sus representantes, los propósitos del Parlamento Andino) (cursiva fuera del texto original)*

Se puede apreciar que, si bien estas funciones o facultades cuentan con cierto contenido legislativo al establecer la participación de este órgano dentro del proceso de creación de normas, no dotan al Parlamento con capacidad legislativa propia de un órgano de representación de los ciudadanos de los países miembro de la Comunidad.

Por el contrario, se le brinda al Parlamento Andino la mera facultad de promoción y armonización de normas y de promoción, cooperación y coordinación entre los diferentes Parlamentos Nacionales, reduciendo de esta manera la participación de este órgano supranacional al de realizar lobby y proponer legislación sobre temas de su competencia.

Sin embargo, es de vital importancia resaltar el papel de las Organizaciones Internacionales en los procesos de integración, ya que estas se convierten en vehículos de implementación y creación de estructuras políticas y normativas, como es el caso del proceso legislativo ordinario que se presenta en el seno de la Unión Europea, y que se desarrolla en el texto más adelante, que adicionalmente, brinda garantías para todas las partes intervinientes en el proceso, ya que se ven reflejados los intereses la OI, de los Estados que la componen y de la ciudadanía, lo que brinda legitimidad democrática a las decisiones que resultan de ese procedimiento legislativo.

Sumado a lo anterior, las OI, cumplen un rol fundamental en el proceso de integración, al servir de intermediario entre los intereses propios y de los Estados, realizando labores de promoción, cooperación, y coordinación.

El Parlamento Andino como órgano de promoción, cooperación y coordinación, a partir de hechos y decisiones relevantes para el proceso de integración andino

Wilbert Bendezú, parlamentario andino por parte de Perú, en defensa de la legitimidad de su cargo y de las labores del Parlamento Andino señaló en una entrevista que el mayor logro del Parlamento es “la sensibilización alcanzada en temas de integración andina” (El comercio, 2011), esto no es más que crear conciencia entre los diferentes Estados integrantes y sus respectivos gobiernos, sin embargo no se refirió a ninguna actuación o pronunciamiento concreto que de fe de la importancia de la labor del Parlamento Andino en el sistema de integración; aunque existen como proyectos del Parlamento la creación de la Tarjeta Laboral Andina y la formación del Consulado Andino, los cuales si bien son proyectos que podrían generar mucho beneficios para los ciudadanos de los Países miembros de la Comunidad Andina, son discutidos por el Parlamento, pero tiene que iniciarse de manera autónoma en cada uno de los Estados parte y cursar todo el procedimiento legislativo correspondiente, por lo que la función del parlamento se reducen a labores propositivas sin que tenga la facultad de tomar decisiones de manera autónoma, y mucho menos, de que estas sean vinculantes.

Según el diario local el Comercio de Perú, los proyectos que surgen en el seno del Parlamento Andino no se debaten en el legislativo nacional con la misma celeridad que otros proyectos que emanan del escenario local, y que incluso si se discutieran y aprobaran de manera expedita como otros proyectos de mayor relevancia nacional, la ejecución de dichos proyectos propuestos por el Parlamento Andino debe ser coordinada con los demás congresos de los diferentes Estados miembro.

Debido a la complejidad del sistema, el Parlamento cuenta con funciones que, como se argumentó en el apartado anterior, lo reducen a un órgano similar a un foro o una cumbre de representantes, el cual expide declaraciones no vinculantes y recomendaciones a los países, ya que los congresos nacionales dan prelación a temas coyunturales internos, ya sea por presiones políticas o por necesidades económicas o sociales.

Por lo anterior pueden pasar periodos legislativos sin que existan logros concretos por parte del Parlamento Andino, esto se puede evidenciar según Loayza (2016) en los logros alcanzados por el Parlamento, que se pueden resumir en la creación de la Tarjeta Laboral Andina, la formación del Consulado Andino, y el establecimiento de una agencia de protección al medio ambiente, lo cual se traduce en pocos beneficios reales para los ciudadanos de la comunidad, a un altísimo costo, ya sea en salarios, viáticos, gastos de representación y en la sede que aún mantiene el parlamento en Bogotá.

La clara falta de resultados, los altos costos, las limitadas funciones en el sistema de integración y la poca presión que ejerce este parlamento en los diferentes escenarios internacionales, hace que el Parlamento Andino se haya convertido en un órgano pasivo y casi obsoleto, carente de dinamismo y de efectividad, y que no represente de manera directa los intereses de los ciudadanos comunitarios, al no contar con facultades legislativas, presupuestales, sancionatorias o de control político, sin contar con los bajos resultados ofrecidos por ese foro internacional, a altos costos económicos.

El Parlamento Andino tampoco cumple con la función de legitimación política del Sistema Andino de Integración. Lo cual se ve reflejado en la baja participación del parlamento en temas de integración. Adicionalmente, este órgano supranacional no delibera sobre asuntos económicos, tema capital en procesos de integración, por lo que fue relevado a temas secundarios en cuanto a la integración, que es al fin y al cabo el propósito de la CAN, como una herramienta para el desarrollo de los países que la componen, el Parlamento quedó rezagado entonces, a temas relacionados con educación, movilidad, migraciones, derechos socio laborales, energía, medio ambiente y cambio climático, convivencia y seguridad ciudadana, seguridad y soberanía alimentaria, competitividad y emprendimiento.

Por todo lo anterior, es menester de los Estados y de los ciudadanos revisar a fondo la estructura del Parlamento Andino, ya que si bien, como se demostró en los párrafos anteriores, su mantenimiento representa altos costos para los Estados, que provienen principalmente de los ciudadanos, costos que no se ven reflejados en decisiones concretas que los beneficien. Es por esto que se adelantará una breve comparación con el Parlamento Europeo, con el fin de evidenciar los cambios que este

sufrió durante su formación, y así, poder analizar la importancia o no del Parlamento Andino.

Breve comparación del Parlamento Andino con el Parlamento Europeo, como órgano supranacional en un proceso de integración

Finalmente, resulta de vital importancia realizar esta breve comparación para analizar el rol del Parlamento Andino como órgano de integración, desde una visión teórica de los Órganos Supranacionales en los procesos de integración, específicamente desde el concepto de Spillover Effect, con el fin de ilustrar, a partir de las funciones y actuaciones del Parlamento Europeo, el rol que debe cumplir un órgano de representación en un proceso de integración regional que cuenta con organismos supranacionales como lo es el Parlamento Andino. Sin embargo, hay que tener en cuenta que un Parlamento Supranacional debe contar con funciones no solo legislativas, sino de pesos y contrapesos en el sistema de integración, pues es este el que cuenta con un aspecto legitimador de las actuaciones y decisiones que se toman en su seno.

El parlamento Europeo nace después del Parlamento Andino, en 1951 por el tratado de Paris, con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) o ECSC por sus siglas en inglés, como la Asamblea Común de la CECA, los miembros de dicha Asamblea bien podían ser electos por los miembros de los parlamentos nacionales respectivos o por medio de elección popular (Tratado de la CECA, 1951), sin embargo, la mayoría de los países miembros de la CECA escogieron la primera de las opciones, con el fin de evitar que se escogieran miembros de partidos comunistas o anti europeos, y considerando que los ciudadanos no tenían el conocimiento suficiente sobre el proceso de integración para escoger los candidatos más adecuados (Piodi, 2009, p. 9, 13).

En 1953, con la creación de una Asamblea ad Hoc para la creación de la Comunidad Política Europea (CPE o EPC por sus siglas en inglés), se determinó que para evitar el fracaso de esta Comunidad y para involucrar a los ciudadanos de los distintos países en los órganos supranacionales Europeos se debía implementar la elección de los

parlamentarios por medio del sufragio universal y directo (Piodi, 2009, p. 9,13), dando de esta manera legitimidad a las medidas que se iban a adoptar en el proceso de integración.

Estas medidas fueron en contravía de las directrices de Jean Monnet, uno de los grandes padres de la integración europea, quien consideraba que en las instituciones como la asamblea que tenían una gran proyección hacia el futuro, los tecnócratas debían ser quienes tomaran las decisiones y consolidaran las mismas, para que posteriormente se involucrara a los políticos y al pueblo (Featherstone, 1994, p. 160). A pesar de lo anterior, solo hasta 1976 se establecen las elecciones directas como obligatorias y desde 1979 se realizan elecciones cada 5 años, con candidatos de partidos políticos propios de la Unión.

Más adelante, en 1958 con el tratado de Roma que crea la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) o Euratom, que acogieron la Asamblea Común como el Parlamento Europeo, reconociéndole autoridad como institución parlamentaria para las tres comunidades europeas (50 year of European Parliament History, 2009, p. 13); más adelante con tratados como los de Bruselas y Luxemburgo se constituye lo que hoy conocemos como el Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo se consagra de esta manera como la institución que representa a la sociedad civil dentro de la Unión, y debe ilustrar a los ciudadanos sobre qué es y cómo funciona la Unión Europea, función que comparte con el Parlamento Andino.

Dentro de las funciones más relevantes del Parlamento se encuentran las de formar parte del procedimiento legislativo ordinario de la Unión Europea, funciones presupuestales, competencias de control político, brindar informes a la presidencia de la comisión, y crear grupos de investigación sobre las actuaciones de la comisión (Boada, 2015).

Como se puede ver, el Parlamento Europeo no cuenta con funciones legislativas autónomas, como si lo hacen la mayoría de Parlamentos Nacionales, empero, tiene función legislativa al desempeñar una función vital para la expedición de normas en la Unión Europea, al ser parte activa del procedimiento legislativo ordinario.

Adicionalmente, este Parlamento tiene la capacidad de generar mociones de censura contra los miembros de la Comisión.

Desde un punto comparativo, se puede apreciar que el Parlamento Europeo es un órgano principal dentro del proceso de integración y cuenta con un rol definido dentro del mismo, ya que no solo brinda legitimización y democratización a la Unión Europea, sino que es una pieza vital para la creación de normas que den desarrollo al sistema de integración. Por otro lado, el Parlamento Andino, no hace parte del proceso legislativo en la CAN, ya que las normas que provienen de esta organización son expedidas por otros órganos sin que tenga que participar el Parlamento, dejando así al Parlamento Andino funciones secundarias como las concernientes al lobby entre los diferentes congresos nacionales, para que estos sean quienes expidan las normas que van a desarrollar temas que le conciernen a la CAN, gracias a las limitadas funciones con las que cuenta, de nada sirve elegir los representantes andinos por medio de sufragio universal, ya que de todas maneras, estos no van a representar los intereses de quienes los eligen, pues no cuentan con un escenario de disertación de las normas que los van a afectar, ya sea de manera positiva o negativa.

Lo mismo ocurre con la función legitimadora, pues de nada sirve que sean escogidos los miembros del Parlamento por medio de sufragio universal, si sus únicas funciones son las de promover la armonización entre las diferentes legislaciones, ya que no tiene la capacidad de ser parte del proceso de creación de normas, dejando esta facultad a instituciones meramente tecnocráticas dentro de la Comunidad Andina.

A pesar de las limitadas facultades con las que cuenta actualmente el Parlamento Andino, este puede llegar a convertirse en un órgano principal del Sistema de Integración Andino, hay que tener en cuenta que el Parlamento Europeo en sus inicios no fue concebido como el órgano que es hoy en día, y que contaba con facultades limitadas como lo hace actualmente su homólogo andino. A mediados de los años 70, las instituciones de la Unión europea tuvieron una crisis, debido a grandes impedimentos frente a la integración de ese continente.

La crisis de los años 70 se produjo, entre otras cosas, por la falta de democratización y la voluntad de los Estados para delegar en instituciones internacionales la capacidad de tomar decisiones vinculantes en temas vitales para los diversos intereses nacionales, ya que, con el tratado de Luxemburgo y el sistema de unanimidad en la toma de decisiones, la Comunidad no podía seguir desarrollándose y expandiéndose debido al gran poder que se le había otorgado al Consejo (Kreppel, 2002, p. 11). Como una de las medidas para sobre pasar esta barrera, se estableció la elección de los parlamentarios por vía de sufragio universal, esto puede ser visto desde una visión teórica como una medida para que los diferentes Estados adapten políticas económicas en un plano político a manera de engranaje o de Spillover effect, en términos de un acuerdo de cooperación, con el fin de realizar un trabajo conjunto más efectivo en pro de la integración (Axelrod y Keohane, 1985, p. 226, 254).

Se puede decir entonces que, si bien el Parlamento Andino no cuenta actualmente con las calidades necesarias para cumplir un rol fundamental en proceso de integración andino, si puede llegar a tenerlas, sin dejar de lado las funciones otorgadas, puede a través de un proceso de reforma institucional, adquirir funciones legislativas que permitan al Parlamento participar en la creación de normas y políticas andinas, que si bien han surgido desde un aspecto económico, deben trascender a un plano político, acogiendo cada vez más temas relacionados con la integración, tal y como lo hizo el Parlamento Europeo.

Conclusiones

Tras haber estudiado el desarrollo del Parlamento Andino, su estructura, sus funciones, y habiendo realizado una breve comparación con otro Parlamento Supranacional, se puede decir del Parlamento Andino que si bien se creó hace más de 60 años, se encuentra en una etapa similar a la que superó el Parlamento Europeo antes de la crisis democrática de los años 70, en la cual se le otorga funciones que, aunque tienen que ver con temas de gran importancia, son de áreas secundarias para el proceso de integración.

Así mismo, se da un falsa idea de democratización del proceso de integración, ya que se eligen representantes andinos por medio del sufragio universal, sin embargo,

quienes son electos como parlamentarios no hacen parte del proceso legislativo o de producción normativa dentro de la CAN, por lo que no se ven representados los diferentes sectores de la sociedad civil. Adicionalmente, con tan pocos representantes por cada uno de los Estados parte, no es posible que se represente de manera efectiva a los diferentes sectores sociales y económicos presente en cada uno de los 5 países que componen el Parlamento.

Con lo anterior, lejos de brindar un escenario de discusión que propicie la expansión y el desarrollo de la CAN como mecanismo de integración regional, lo que se logra es brindar un aire de legitimación a partir de un elemento de representación frente de decisiones irrelevantes para el proceso de integración, y a las decisiones que se toman por parte de los demás órganos, que son de naturaleza técnica y política, como la Secretaria General de la Comunidad Andina, y el Consejo y la Comisión andinos.

No obstante, no hay que perder de vista el fin de un proceso de integración andino, el cual no es la integración es si misma, sino, el desarrollo de los países que se involucran en el proceso, por lo que se puede decir que los procesos de integración no son más que herramientas para que los países puedan se desarrollar de una manera más rápida, aprovechando las ventajas económicas y políticas que ofrecen estas dinámicas de integración, es por esto que se debe considerar el Parlamento Andino como una herramienta que puede aprovecharse para avanzar en el proceso de integración, siempre y cuando se realicen ciertos cambios, como los que sufrió el Parlamento Europeo, transformándose en un órgano relevante al adquirir funciones legislativas que permitan al Parlamento participar en la creación de normas y políticas andinas a través de un proceso legislativo que involucre la participación activa y aprobación de diferentes órganos comunitarios, que representen no solo los intereses de los ciudadanos, sino de la organización misma y de los Estados que la componen. De lo contrario, al no realizar cambios a su esquema de funcionamiento y competencias, el Parlamento Andino seguirá siendo un instrumento costoso⁴, que cumple con funciones que perfectamente podría realizar un órgano administrativo dentro de la CAN, y el cual no pretenda dar

⁴ Mediante Sentencia C-502 /2007 la Corte Constitucional dijo que los cinco parlamentarios Andinos tienen la misma categoría y prerrogativas de Senadores de la República, es decir devengan el mismo salario y tiene los mismos beneficios políticos

ilusión de legitimidad a las decisiones y actuaciones de la Comunidad. Loayza, R. (2016).

Lo anterior, debido a que las funciones de los representantes andinos no cuentan con funciones claras dentro del Acuerdo de Cartagena o en el marco del Reglamento General, por lo que urge una reforma en esta institución, para que sus Parlamentarios desarrollen labores legislativas, presentando proyectos y planes de desarrollo que involucren a todos los países miembros, logrando de esta manera un fortalecimiento institucional, modificando el procedimiento de expedición de normas, para que el Parlamento Andino actúe de manera activa en este, generando aún mayores avances en la integración andina, sin embargo, se requiere de gran voluntad política y compromisos a largo plazo que no puedan variar de acuerdo al gobierno de turno, sino que sean políticas de Estado con miras al alcanzar el desarrollo por medio de la integración.

Bibliografía

- Álvarez, M. (2009). Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar. Revista integración y cooperación internacional No. 1. [en línea]. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04625.pdf> [Octubre/Diciembre 2009].
- Axelrod, R. y Keohane, R. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. World Politics 38, no. 1.
- Balassa, B. (1946). Teoría de la integración económica, biblioteca Uteha de economía, México D.F.
- Bisset, B. (2014). The European Parliament and the MERCOSUR Parliament as Tests of Rationalist Theories of International Relations Term Paper. April 8, 2014.
- Boada, Francisco (2015). Apuntes de clase “Derecho de la Integración” Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Segundo semestre de 2015.
- Calduch, R. (1991). *Concepto y caracteres generales de la organización internacional*. [en línea] disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap8.pdf> [Madrid 1991]
- CEPAL. (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. [en línea] Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>
- Comunidad Andina, (2016). Parlamento Andino. [en línea] disponible en:
<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=34&tipo=SA>
- Comunidad Andina, (2016). Sistema Andino de Integración. [en línea] disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?tipo=SA>
- Conesa, R. (1982). Conceptos Fundamentales de la Integración Económica. [en línea] Disponible en: http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/071- Estudios Economicos.pdf . [1982. Agosto]

- Europa.eu. (2016). funciones del parlamento europeo. [en línea]. Disponible en: http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_1_tarihce/50_years_of_european_parliament_history.pdf
- European Parliament. (2009). Building Parliament: 50 Years of European Parliament History (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. [en línea]. Disponible en: http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_1_tarihce/50_years_of_european_parliament_history.pdf
- Featherstone, K. (1994). Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union. university of Bradford, Journal of Common Market Studies 32, no. 2. [e línea]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/23522727_Jean_Monnet_and_the_'Democratic_Deficit'_in_the_European_Union
- Piodi, F. (2009). Towards direct elections to the European Parliament, CARDOC Journals no. 4.
- Reza, G. (2012). Documentos Sobre el Congreso Antictiónico de Panamá. [en línea]. Ayacucho: fundación Ayacucho. Disponible en: <http://www.fundayacucho.gob.ve/wp-content/uploads/2015/11/DOCUMENTOS-DEL-CONGRESO-AFICTIÓNICODE-PANAMA.pdf>
- Haas, E. (1964). Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization. Stanford University Press.
- Kraus, G. (2007). Bases para el comercio Internacional, 4ta. Edición.
- Kreppel, A. (2002). The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development Cambridge: Cambridge University Press.
- Lerman, A, A. (1997). El regionalismo abierto: Mercosur. Política y Cultura, No. 8. Universidad Autónoma Metropolitana. [en línea] Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/267/26700817.pdf>
- Liebert, U. (1988), Parlamento y consolidación de la democracia en la Europa del Sur.
- Machlup, F. (1975). A history thought on economic integration. [en línea].Disponible en: <http://core.ac.uk/download/pdf/6636207.pdf> [1975. febrero]
- Malamud, C. (2006). La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional latinoamericana. Real Instituto Elcano. [en línea] Disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/272/272_Malamud_salida_venezolana_CAN.pdf [2006. Noviembre].

- Mariaca, M. (2015). ¿Qué es la soberanía?. [en línea]. disponible en: <http://jorgemachicado.blogspot.com/2010/07/cpe007.html>
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España. (2012). Procesos de integración regional. [en línea]. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Iberoamerica/Paginas/ProcesosDeIntegracionRegional.aspx>
- Murcia, G. (2015). Inédita presencia de representantes bolivianos electos por voto en Parlamento Andino. [en línea]. Disponible en: <http://www.embajadaboliviacolombia.org/2015/05/07/inedita-presencia-de-representantes-bolivianos-electos-por-voto-en-parlamento-andino/>
- Nye, J. (1971). Comparing Common Market: A revised Neo.Functionalism Model. Harvard University Press. Ed. 07.
- Rodríguez, M. (2007). Armonización legislativa en materia de salvateje de empresas en el mercosur ¿una quimera o una necesidad?. tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires Buenos Aires.