

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

**MAESTRÍA EN
PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

**Las Entidades Supranacionales en los Procesos de Integración Regional: el caso
del Parlamento de la Comunidad Andina**

AUTOR: NADIA CONSTANZA FORERO TAPIERO

TUTOR: DRA. SANDRA NEGRO

MAYO 2022

Dedicatoria

A Paz

A mi clase Mercosur, convocados por construir una región mejor

Agradecimientos

A la Universidad de Buenos Aires, por abrir mis horizontes

A la Dra. Sandra Negro, por su apoyo y gentil guía.

Resumen

La decisión de marginar al Parlamento Andino del sistema institucional del proceso de integración de la Comunidad Andina es el reflejo del exceso de intergubernamentalismo que predomina en este proceso de integración, lo cual impide que la institución del Parlamento reciba las competencias necesarias para empoderarse como entidad supranacional.

La importancia de comprender el estado de maduración del Parlamento Andino permite atribuirle el reconocimiento que merece el desempeño de su función como promotor de la participación ciudadana en el proceso de integración regional de la Comunidad Andina -CAN, función que repercute en la legitimidad del proceso.

Se fundamenta esta investigación teórica de las características de una entidad supranacional desde la perspectiva de las teorías de la integración.

Palabras clave: Parlamento, supranacionalidad, integración regional

Tabla de contenido

1. Introducción.....	6
2. Planteamiento del tema/problema.....	7
3. Marco teórico.....	8
4. Metodología.....	12
5. Hallazgos/desarrollo.....	12
CAPÍTULO I.....	12
1. Orígenes del Parlamento.....	12
2. Entidades Supranacionales, un análisis desde las teorías de la Integración.....	14
CAPÍTULO II. EL PARLAMENTO EUROPEO: Antecedente de la institución Parlamentaria Regional.....	21
1. Crónica del desarrollo Institucional.....	21
2. Competencias.....	26
2.1 Competencia de Control Político.....	26
2.3 Competencia Presupuestal.....	27
2.4 Competencia Legislativa.....	28
2.5 Competencia Democrática.....	29
2.5.1 Iniciativa Ciudadana.....	30
2.5.2 Partidos Políticos regionales.....	31
2.5.3 Elecciones Parlamentarias.....	32
CAPÍTULO III. LA COMUNIDAD ANDINA.....	35
1. Breve reseña Histórica.....	35
2. Formación de su Estructura Institucional.....	38
CAPÍTULO IV. EL PARLAMENTO ANDINO.....	40
1. Reseña Preliminar.....	40
2. Sistema Andino de Integración -SAI: ¿una apertura a la supranacionalidad?.....	41
3. El Parlamento Andino en el SAI.....	47
4. Estructura del parlamento.....	48
5. Competencias.....	49
5.1 Competencia de Control Político.....	49
5.2 Competencia Presupuestal.....	51
5.3 Competencia Legislativa.....	52
5.4 Competencia Democrática.....	55
5.4.1 Elección Parlamentaria.....	55
5.4.2 Elecciones Directas.....	56
5.4.3 Participación Ciudadana.....	61

CAPÍTULO V. REINGENIERIA INSTITUCIONAL: ¿Cede la Supranacionalidad?	63
1. El Proceso de Reingeniería de la CAN: la pretensión de un proceso de Integración sin Parlamento Andino	63
2. Profundización en la Reingeniería: mayor intergubernamentalismo y el marginamiento del Parlamento Andino	64
3. Perspectivas de Análisis a la Decisión de marginar al Parlamento Andino: procesos extrínsecos y procesos intrínsecos.	68
6. Conclusiones/reflexiones finales	72
7. Referencias bibliográficas	76
8. Anexos	84

Tabla de figuras

Figura 1. Comparativo Histórico Participación Ciudadana elecciones Unión Europea	33
Figura 2. Comparativo Histórico participación ciudadana elecciones Ecuador.	57
Figura 3. Comparativo histórico participación ciudadana elecciones Perú	58
Figura 4. Comparativo histórico participación ciudadana elecciones Colombia	60
Figura 5. Comparativo Histórico Participación Ciudadana, Unión Europea.....	84
Figura 6. Esquema Institucional del Sistema Andino de Integración – SAI-.....	84
Figura 7. Comparativo Histórico de participación ciudadana Ecuador.....	84
Figura 8. Comparativo histórico participación ciudadana Perú.....	84
Figura 9. Comparativo histórico participación ciudadana elecciones Colombia	84

Tabla de tablas

Tabla 1. Esquema Institucional del Sistema Andino de Integración – SAI-	47
---	----

1. Introducción

Culminada la Segunda Guerra Mundial, emerge un sistema económico y social en el que se priorizó la creación de instituciones que auspiciaran el consenso y la pluralidad en la toma de decisiones por parte de los Estados en temas de interés común.

Este nuevo sistema se instauró mediante la articulación de instituciones que sirvieran de foro para la consecución de propósitos comunes en el marco de la cooperación internacional, como el Fondo Monetario Internacional- FMI, creado en 1944 para mantener la estabilidad económica, la Organización de Naciones Unidas- ONU-, creada en 1945 para mantener la paz y la seguridad internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, creada en 1959 para la financiación de proyectos de América Latina.

Mas allá de lo anterior, trascendiendo los parámetros de la cooperación, se concibe una institución capaz de tomar decisiones de manera independiente a los Estados: una institución supranacional.

Esta institución, ideada para mantener y proteger un orden libre de iniciativas dominantes como las que dieron origen a la guerra, implicó para los Estados replantear los límites absolutos de su soberanía, anclada hasta entonces, como un elemento incólume y absoluto de su composición tradicional como Estado-nación, junto con el territorio y la seguridad.

Es así como la institución de la Alta Autoridad, creada en el marco del proceso de integración de la Comunidad del Carbón y del Acero -CECA- fue concebida, en principio, para decidir con autonomía todos los asuntos relacionados con la producción de armas (carbón y acero), tema trascendental para cualquier país soberano.

Sin embargo, en su evolución, la Alta Autoridad no solo superó esta primera competencia asignada, sino que replanteó los cimientos de comunidad, al requerir en el marco de las exigencias propias de los procesos democráticos contemporáneos, de una *Institución Parlamentaria* que representara a los ciudadanos y, con la autonomía suficiente, para hacerle contrapeso a la Alta Autoridad, constituyéndose en un elemento esencial en la legitimidad del proceso de integración europeo.

Emulando este camino, en el año 1969 los países de Colombia, Chile, Bolivia, Perú y Ecuador firmaron el denominado Acuerdo de Integración Subregional o Pacto

Andino, hoy Comunidad Andina - CAN-, con el objeto de acelerar su crecimiento económico mediante la integración.

El surgimiento y desarrollo de la institución del Parlamento dentro del proceso de integración de la Comunidad Andina CAN, son objeto de estudio en el presente trabajo con la finalidad de indagar por las causas y consecuencias, que, sobre este proceso de integración, tiene la decisión de marginarlo de su estructura institucional -SAI-.

Es pertinente este trabajo porque permite determinar el papel que desempeñan las entidades supranacionales en los procesos de integración regional y particularmente la Institución del Parlamento Andino en la Comunidad Andina -CAN.

El desarrollo de este trabajo se realizará en tres partes. La primera hará una breve reseña histórica del Parlamento, como institución que permitió segregar el ejercicio del poder de la monarquía para ser ejercido por los representantes del pueblo, pasando a enfrentar los retos de representar los intereses ciudadanos a nivel regional, tras la Segunda Guerra Mundial en el marco de la integración europea, dotándose de caracteres propios de una entidad supranacional, cuyo concepto y características se abordarán desde las teorías de la integración regional.

En la segunda parte, se estudiará la evolución del Parlamento Europeo y su desarrollo como entidad supranacional.

En una tercera parte, se analizará la evolución de la institución del Parlamento Andino. Su abordaje comienza con una reseña histórica de la formación de la Comunidad Andina en el contexto de la integración latinoamericana, para posteriormente estudiar la estructura institucionalidad en cada uno de los Protocolos Constitutivos, lo cual es necesario para delinear el desarrollo institucional en su conjunto y analizar en éste contexto la institución del Parlamento Andino, su formación, características y las causas y consecuencias de la decisión de marginarlo dentro del proceso de integración de la CAN.

2. Planteamiento del tema/problema

La reingeniería del proceso de integración de la Comunidad Andina anunció la necesidad de fortalecer las instituciones del proceso, lo cual se manifestó reiteradamente por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en sus Declaraciones de Quito (2002), Quirotama (2003), San Francisco de Quito (2004), Bogotá y Lima (2011) y en lo que coincidieron también, los informes, que sobre el proceso de reingeniería hiciera la Fundación Getulio Vargas y la Cepal en el año 2013.

De manera paralela, la CAN profundizó en el albor del siglo XXI, una nueva visión del proceso de integración que priorizó su incursión internacional bajo el modelo de regionalismo abierto, por el cual, se expiden sendos Protocolos que modifican su institucionalidad, concentrando el control del proceso en las instituciones intergubernamentales.

En este contexto, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN, decidió, dar inicio al proceso de eliminación del Parlamento Andino del sistema institucional de éste proceso de integración -SAI-.

¿Cuáles son las causas que llevaron a que se decidiera marginar al Parlamento Andino de la institucionalidad del proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones?

Dar respuesta a este planteamiento requiere determinar cuáles son las características que debe tener la institución del Parlamento como una entidad supranacional a la luz de las teorías generales de la integración, determinar su importancia en el proceso y analizar el desarrollo que tuvo la institución parlamentaria en el proceso de integración de la Unión Europea en donde se desempeña como una entidad supranacional.

Particularmente, son objetivos específicos para esta investigación, determinar las competencias que le permitieron al Parlamento Europeo convertirse en una entidad supranacional.

Determinar la participación de la ciudadanía en el proceso de integración de la Comunidad Andina a través de las elecciones populares y directas de sus representantes ante el Parlamento Andino.

La hipótesis que se plantea en el presente trabajo de investigación, indica que el marginamiento de la institución del Parlamento Andino en el proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones -CAN-, es el reflejo del exceso intergubernamentalismo que predomina en este proceso de integración.

3. Marco teórico

El proceso de Integración que se inicia en Europa de la posguerra se instauró mediante la creación de instituciones que sirvieran a la consecución de propósitos comunes, siendo, primeramente, el control de la producción de materiales bélicos.

Es así como la Comunidad del Carbón y del Acero -CECA, conformada en 1951 por Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Italia y los Países Bajos, estableció la constitución

de un mercado común circunscrito al comercio de éstos productos, tomando como eje para el cumplimiento de sus propósitos, la creación de cuatro instituciones comunes, con funciones claramente determinadas: La Alta Autoridad, encargada de velar por el cumplimiento de los objetivos; el Consejo Especial de Ministros, encargado de armonizar políticas entre la alta autoridad y los estados parte; el Tribunal de Justicia, que garantizaría el respeto al derecho de interpretación del tratado y por último la Asamblea, compuesta por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la comunidad, a quien se encomendó la competencia de control en el cumplimiento de los objetivos del tratado, según indica el Tratado de París, por el cual nació esta comunidad.

Para Álvarez (2011), no existe unanimidad en la doctrina respecto a las razones por las que se incluyó una Asamblea Parlamentaria desde el inicio del proceso de integración de la comunidad, resaltando la autora, argumentos doctrinarios que explican su presencia desde los orígenes tales como ser el

resultado de la necesidad de contar con una institución que ejerciera control sobre la alta autoridad (Malamud y de Souza, 2005, 9), o que proveyera mayores posibilidades de asociación de las nuevas comunidades entre el público (Kreppel, 2002) o que algunos dirigentes políticos y diplomáticos la considerarán parte integrante de sus motivaciones federalistas y un precursor de la legalidad democrática (p. 217).

No obstante, la disparidad en los enfoques teóricos que pretenden explicar la inclusión de una institución de carácter Parlamentario desde el primer Tratado que impulsó la integración en Europa, lo cierto es que las motivaciones que le dieron origen fueron modificándose con el avance del proceso y, por ende, la independencia de esta institución frente a los Estados que le dieron origen, constituyéndose en una entidad supranacional.

En efecto, la Asamblea Parlamentaria concebida en la CECA como una entidad compuesta por representantes de los pueblos, según indica el artículo 20 del Tratado de París -TP-, se limitaba a ejercer control del cumplimiento de los objetivos del tratado, no obstante, este fue el punto de partida para obtener competencias en otros ámbitos del proceso de integración como el presupuestal y legislativo, permitiéndole obtener un papel protagónico en la composición institucional de la actual Unión Europea, dotándolo de elementos únicos como su independencia presupuestaria, la elección directa de sus miembros mediante sufragio universal y directo y la capacidad de disolver la Comisión por medio de la moción de censura.

La concepción teórica de la institucionalidad del proceso de integración de la Unión Europea, ha estado ligada a la forma como se conciben las relaciones entre los estados, en el

orden internacional de la posguerra, de donde emerge la CECA. Este nuevo panorama internacional, explica Vieira (2005), se construye, bajo una concepción realista, en la que es normal que se causen conflictos entre los Estados, habida cuenta de la avidez de poder que caracteriza la naturaleza humana, concepción que reemplazó a la idealista, en la cual, el ser humano dotado de razón evitaría el conflicto y la guerra (p. 238).

En el espacio que forma esta dicotomía, idealismo versus realismo, se han formado las escuelas de pensamiento estratégico sobre las que se sustentan las teorías de la integración (Vela 2014 p.3). A cada extremo o en el medio, cada teoría se ubica dependiendo, de cuan necesario, considera, cada una, que los Estados mantengan el control, cuanto dispuestos están a ceder su soberanía y a constituir entidades supranacionales.

Es así como, por un lado, emergentes del idealismo y alineadas con la armonización entre los Estados, las teorías federalista, funcionalista y neofuncionalista admiten a las instituciones supranacionales en la construcción del proceso de integración a las cuales los Estados deben transferir parte de sus competencias y, al otro extremo, arraigada en el realismo, la teoría intergubernamentalista, considera que las instituciones son una extensión más del poder de los estados, se crean solo para satisfacer los intereses de éstos y lideran todo el devenir del proceso. En palabras de Ortiz (2020), esta teoría, “parte del supuesto central en el cual los Estados son actores en un contexto de anarquía en donde logran sus objetivos mediante [...] el regateo intergubernamental” (p. 198).

La primera, la teoría Federalista, consideró que los Estados debían organizarse entorno a una unión federal, en la cual, las instituciones supranacionales son esenciales para el desarrollo del proceso de integración, acogida que tuvo, en principio, por el precursor del proceso de integración europeo Wiston Churchill y que se retroalimentó teóricamente por el movimiento federalista de Alberto Spinelli y de los partidos demócratas cristianos, según indica Nassare (2015 p.67). Parte de la doctrina actual, considera como destino final del proceso de integración europeo la formación federal, incluso autores como Martín y De Nanclares (2013) prospectan una Federación Supranacional, en la cual,

la complementariedad y la necesidad mutua entre los conceptos de federalismo y supranacionalidad, son en todo caso evidentes. Los principios federales forman parte del debate sobre la construcción institucional y construyen un referente útil para completar el acercamiento al estudio de las instituciones comunitarias a partir de la noción de supranacionalidad (p. 150).

Por su parte, la teoría funcionalista liderada por David Mitrany, coincide, con la teoría federalista, en la necesidad de limitar la soberanía de los Estados (Negro, 2013, p. 263) pero

ligando esa cesión a que las instituciones cumplan funciones técnicas específicas. En este sentido, Vieira (2005) precisa que esta condición “parte de la imposibilidad del estado, de satisfacer las necesidades de la humanidad en el marco de su territorio” (p. 248).

La limitación de ceder competencias, solamente en aspectos técnicos específicos, justifico una teorización más amplia del proceso de integración europeo. Así, la teoría neofuncionalista, liderada por Ernest Haas, empieza a abrirse paso en la década de 1960, abarcando las dinámicas de terceros vinculados al proceso, tales como los actores sociales y elites, que habían tenido un papel protagónico en la CECA. En su aporte, el proceso crece por la demanda de mayor integración en otros sectores, lo que denomino, por efecto spell over, en el cual

[...] una acción, considerada relacionada con un fin específico, crea una situación donde los objetivos originales pueden ser logrados solamente mediante la realización de otras acciones, las cuales a su vez crean otras condiciones y necesidades para más nuevas acciones, y así sucesivamente [...]. (Lindberg, 1963, p. 9, Briceño, 2018, p. 91).

En palabras de Briceño (2018), este spill over “facilita la creación de nuevas instituciones comunes y la transferencia de soberanía desde las instituciones políticas nacionales a las organizaciones regionales” (p. 91). Enriquecida por autores como Joseph Nye, esta teoría se fortaleció, al darle, “una perspectiva centrada en la toma de decisiones colectivas, en una unión económica como variable dependiente” (Vieira 2005, Ortiz 2020 p. 196).

Contrario censu la teoría intergubernamental, estima que los Estados son el epicentro del proceso de integración, en consecuencia, su origen y rumbo está ligado inevitablemente a su voluntad, por lo cual, la cesión de soberanía no tiene cabida bajo su mirada.

Aunada por diferentes perspectivas, como la de Hoffman, que concibe las instituciones que se crean en el proceso, como actores que le son útiles a los intereses de los Estados, ayudándoles a afianzarse y empoderare en el marco de las relaciones internacionales, e inclusive a cumplir con sus objetivos nacionales y por el intergubernamentalismo institucional y liberal de Andrew Moravcsik, quien estima que, no obstante, son los Estados quienes ejercen el liderazgo del proceso, su voluntad está supeditada a los grupos de poder e intereses detrás de éstos, quienes finalmente son quienes direccionan su voluntad Mariscal (2001 p.139-140).

4. Metodología

El presente trabajo se desarrolla como una investigación teórica, que toma como fuentes las posiciones académicas sobre las entidades supranacionales desde las teóricas de la integración regional y la información estadística de los órganos electorales de cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina.

5. Hallazgos/desarrollo

Las Entidades Supranacionales en los procesos de Integración Regional: El caso del Parlamento de la Comunidad Andina- CAN

CAPÍTULO I

1. Orígenes del Parlamento

Confiar en una institución la protección de derechos individuales significó, en la formación del estado moderno, la consolidación de organismos que hicieran contrapeso a formas de gobierno autoritarias. Autores como Shklar (1990 como se cita en Lasalle, 2010) sostienen que la protección institucionalizada de las libertades individuales emergió como una estrategia de resistencia frente “al poder político y religioso que dio origen a las guerras de los siglos XVI y XVII en Europa”, resistencia que fue soportada bajo el amparo de instituciones que le abrieron paso a “un nuevo orden político, basado en la separación de poderes y el gobierno limitado” (p. 9).

Para Pellet (1995), el parlamento inglés toma sus primeros rasgos como institución, cuando representantes del pueblo empiezan a hacer parte del llamado Consejo Real, conformado en el año 1215, en principio por quienes poseían tierras y el cuerpo eclesiástico elegido por el rey. “Al Consejo así convocado se lo llama por primera vez *Parlament* (del francés *parler*) aunque se siguen usando indistintamente las denominaciones consejo curia, hasta principios del siglo XIV” (p. 21).

El poder del parlamento, en concepto del mismo autor emergió, de la capacidad de aprobar la “creación o modificación de tributos y contribuciones, función de la cual derivaron todos los demás poderes que se le atribuyen a los parlamentos conocidos en la historia” (p. 22). Para separarse completamente del yugo de la corona inglesa en 1678, Pellet destaca los siguientes conquistas políticas que constituyeron hitos definitivos en la formación del poder de éste parlamentario:

-El poder de peticionar. Emerge de la práctica de condicionar la concesión de recursos financieros a la reparación de sus agravios o quejas.

-Las peticiones se fueron convirtiendo en leyes (bills) que requerían la aprobación o promulgación del rey.

-Los bills no podían sufrir supresiones o modificaciones sin su consentimiento

-Inmunidad de arresto (freedom of arrest) durante el periodo de sesiones, y libertad de palabra consagrado en el bill of right de 1689 por el cual se asegura la libertad de debatir en el Parlamento sin ser incriminado o cuestionado.

-Establecimiento de la periodicidad permanente en las reuniones del parlamento, independiente de la convocatoria del rey.

- El fortalecimiento de la relación elector- elegido que se dio en el transcurso del siglo XVI, y que llevó a la ampliación del número de representantes por cada uno de los treinta y siete condados de Inglaterra. (p. 22).

El parlamento inglés se forma como entidad que institucionaliza la protección de los derechos individuales, como resultado de un proceso en el que mano a mano se debatió quien ostentaba el ejercicio del poder. Dando respuesta al planteamiento de Foucault (2009) sobre ¿cuál debe ser la razón de la gobernanza? puede indicarse que el parlamento como institución, sirvió para trasladar el ejercicio el poder en cabeza de una entidad independiente, potestad que hasta el momento había ejercido el rey investido de facultades ilimitadas provenientes de lo divino; en palabras del mencionado autor para dar respuesta a su interrogante: “el justificativo del poder en cabeza del rey se fundamentaba en el poderío que Dios ejercía sobre su pueblo”, lo cual imprimía a la forma de gobernar como características que “las decisiones se dirigieran a la salvación del hombre, el sometimiento de éste a la obediencia como un patrón de conducta y la verdad absoluta siempre del lado del rey” (p. 274 y ss).

Con el cambio del elemento característico del pensamiento político que se produjo a finales del siglo XVI y principios del siglo XVII, fundamentado en la gobernanza centrada en el hombre, a juicio de Foucault (2009) “se le pide al soberano que haga algo más que ejercer la soberanía, se le pide algo distinto de lo que hace Dios con la naturaleza” a lo cual denomina el “surgimiento del proceso de gubernamentalización de la *res publica*” (p. 276).

Por su parte, Pellet (1995), destaca como cambio fundamental de esta concepción política, el que “el parlamento se vuelve el eje del nuevo poder”, materializado mediante el *Parlament Act* de 1689 y la *Acto of Settlement* de 1701 por el cual “se incorpora el principio liberal del contrato entre los súbditos y la corona, que desplaza definitivamente el derecho

divino como fuente del poder real.” Es así como, autonomía, representación del pueblo y control sobre el poder son características que forjaron históricamente la estructura del Parlamento.

Para Malamud y De Sousa (2005) éste proceso de desarrollo institucional del Parlamento Inglés, estuvo influenciado por experiencias de la antigüedad, tales como la asamblea general de *arcontes*, el *areópago* de la antigua Grecia, el senado de la República de Roma y los consejos de los pueblos escandinavos”, lo que finalmente lo caracterizó por “tres competencias o poderes fundamentales: 1) Supremacía legislativa, 2) poder ultimo de decisión y de fiscalización sobre las políticas de tributación y 3) con la posibilidad de intervenir directamente en el proceso de decisión, sea por la impugnación de elección de un soberano o por poder votar la incapacidad de un soberano.

Estos atributos del Parlamento representativo, se “fortalecieron con las banderas de la revolución francesa y se instauraron en el seno de los parlamentos de las Estados-nación contemporáneos” (Malamud y De Sousa 2005, p. 370), no obstante, una vez culminada la Segunda Guerra Mundial sus funciones se trasladaron a instituciones supranacionales en donde se replantearon los cimientos de la soberanía de los estados y en consecuencia las expectativas sobre esta institución se llevaron a nivel regional, lo cual se plantea en los siguientes capítulos de este trabajo.

2. Entidades Supranacionales, un análisis desde las teorías de la Integración

Deutsch W (1957 como se cita en Dougherty y Pfaltgraff 1993), se refiere a la integración política como un

proceso que puede llegar a una condición en la cual, una población ha alcanzado dentro de un territorio, un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes para asegurar, durante un largo tiempo, expectativas confiables de cambio pacífico entre su población (p. 446).

En esta definición, como en la noción tradicional del Estado, están implícitos los elementos del territorio y la población como elementos naturales que lo conforman, más en la definición de Deutsch, se establece como elemento sustancial de la integración, un viraje pacífico en torno al poder, en últimas, un cambio en torno las instituciones que ostentan el poder. Entonces la pregunta inevitable ¿Porque una población habría de reconocer a una

Institución que no hace parte de su territorio como una entidad legítima? ¿Qué características debe tener esta institución?

Para dar respuesta a este interrogante se hace preciso esbozar las características de una entidad supranacional, para exponer como es explicada desde las teorías de los procesos de integración regional, particularmente la institución del Parlamento Europeo.

El planteamiento surge de la necesidad de garantizar el equilibrio y la paz entre los Estados tras la Segunda Guerra Mundial. Los países vinculados, líderes políticos e intelectuales coincidían en que la solución definitiva implicaba limitar la capacidad ofensiva de los Estados, para lo cual se requería acotar su capacidad de decisión en torno a sus asuntos bélicos, es decir, se pone sobre la mesa: el concepto absoluto de soberanía, premisa sobre la cual reposa la organización social y política de occidente desde la firma de los Tratados de Wesfalia en 1648, y por el cual, desde el punto de vista wesfaliano, en palabras de (McLean, Lain y McMillan, Alister 2003, como se cita en Torres, 2006) “la soberanía ha sido entendida como la demanda de los Estados de ser la última autoridad política, no sujeta a un poder más alto, por lo que hacen la elaboración e imposición de las decisiones políticas” (p. 562).

En este contexto, por primera vez la doctrina empieza a esbozar los caracteres de una entidad supranacional, se produce “una revolución retórica” en palabras de (McLean, 2003, como se cita en Torres, 2008). Malamud y Sousa (2005), destacan que la idea de construir un proyecto común más allá del Estado nación implicó, desde su comienzo, el cuestionamiento del concepto tradicional de soberanía territorial y cuestionaba la legitimidad del ejercicio del poder (p 384). En efecto, brillan en esta orientación, el planteamiento de Robert Schuman en su discurso del 9 de mayo de 1950, en el que destacó la importancia de delegar la soberanía de los Estados en una “autoridad supranacional”, como única forma de garantizar la paz de Europa, así como también, el desarrollo teórico de Maritain en su obra *El hombre y el Estado* (1947 como se cita en Nassare, 2015), en el que se lee: “si queremos pensar de manera consciente en materia de filosofía política, hemos de rechazar el concepto de soberanía, que se identifica con el concepto de absolutismo. El carácter absoluto del poder de soberanía... le hace ser un poder irresponsable” (p. 64).

Así, el proceso de integración de Europa, llevó implícito el establecimiento de instituciones visualizadas para neutralizar los efectos derivados de la decisión de los Estados de disminuir, restringir o condicionar su soberanía en el marco del proceso de integración. Como indica Bernal Meza (2000) “la institucionalización es la manifestación jurídica de la voluntad política de integrarse. Es dar forma jurídica a la decisión política de avanzar en un proceso irreversible de integración” (p. 267). A diferencia de las relaciones meramente

intergubernamentales entre los Estados, el proceso de integración comprende la institucionalización como instrumento de profundización de sus propósitos.

La palabra supranacionalidad desde su composición epistemológica refiere a los vocablos “Supra, equivalente ha: más allá de..., por encima de..., que aglutina y nacionalidad, correspondiente ha: nación, Estado, entendido como sistema” (Almiron 2017 p. 79). Sus elementos esenciales desde el análisis del movimiento sistémico, en palabras de García (2006), refiere ha “un sistema compuesto de subsistemas”, en el que “las relaciones que entran en juego son las que vinculan los subsistemas entre sí” y no las relaciones internas de cada subsistema” (p. 79). Desde el ángulo filosófico, Delgado (2005), destaca que las raíces del término se remontan a Inmanuel Kant, pionero de una visión de las relaciones entre los pueblos y las naciones en torno a una “paz perpetua” en la que revela el sentido de supranacionalidad al considerar una estructura confederal como principio moral y deber jurídico de los pueblos para desterrar la guerra (p 29, 52)

En el marco de los procesos de integración regional, autores como Bernal Meza (2000 p. 270) y Almirón (2017 p. 78) coinciden en que una Institución Supranacional se caracteriza fundamentalmente por recibir competencias que le son transferidas por los Estados que hacen parte del proceso. Las particularidades adicionales, resultan doctrinalmente abundantes, no obstante, todas giran y tienen como común denominador la *independencia* del ente supranacional respecto a los Estados en los diferentes ámbitos en que recibieron competencias por parte de los mismos, v gr. independencia legislativa o en la expedición de normas, que además, según Almirón (2017, p. 78) deben tener prevalencia sobre las legislaciones nacionales, y para Arroyave (2014, p. 201), inclusive, estas normas deben poder ser aplicadas directamente, es decir, sin necesidad de procedimientos para su incorporación interna en cada país, lo que en opinión de Medina (1974, como se cita en Martín y De Nanclares 2003, p. 47) constituye el principal diferenciador de una organización supranacional frente a las demás organizaciones internacionales.

La independencia financiera, para Ruiz Maciá (2000, p. 483), constituye un elemento característico del ente supranacional junto con la adopción de decisiones por mayoría calificada, más sin embargo para autores como Vela (2004), lo esencial es que se transfieran funciones soberanas por parte de los Estados que hacen parte del proceso, para que se justifique el costo de pérdida de soberanía en beneficio de la eficiencia de la competencia que transfiere a la institución que se crea dentro del proceso (p. 4).

Por su parte, Schuman (1953), estima que “la supranacionalidad se encuentra en el centro, entre el individualismo internacional, que considera la soberanía nacional como algo intangible y de otra parte la federación de estados que se subordina a un super estado dotado de soberanía territorial propia” (Reuter, 1953 como se cita en Martín y Pérez de Nanclares (2003, p. 49) y, en este sentido, parte de la doctrina considera que el concepto de supranacionalidad está ligado necesariamente al modelo político federal, como dos componentes inseparables, lo que evidencia la dualidad antagónica que Negro (2013) advierte entre el federalismo y la cooperación intergubernamental o la supranacionalidad y la cooperación (p 260) en la cuales se desenvuelven los procesos de integración regional y en las que, según Insignares (2011), la intergubernamentalidad siempre adopta la forma clásica de confederación de estados y la supranacionalidad el modelo federal (p.58).

En este sentido, Martín y Pérez de Nanclares (2003) postulan una categoría conceptual que fusiona la noción de institución internacional y los caracteres propios de una federación como componentes de la amalgama de una Federación Supranacional. (p. 151)

Particularmente las teorías de la integración regional abordan el estudio de las entidades supranacionales y en especial la del Parlamento Europeo, explicando el origen y alcance de su existencia en relación con los Estados que hacen parte del proceso. (Nota Uno)

En general “los autores que escriben sobre integración tienen varios rasgos en común, todos se preocupan por el proceso, por el cual, la lealtad pasa de un centro a otro” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993 p. 446) y tienen su foco de estudio en el proceso de integración de Europa.

Una primera concepción teórica, en cabeza de los “unionistas o partidarios de la Confederación, considera que la Unión Europea debe basarse en mecanismos de cooperación intergubernamental” (Negro, 2013, p 262), en la cual el protagonista del proceso de integración es el Estado- nación, que nunca pierde su soberanía en el transcurrir del proceso.

En palabras de Moravcsik (1993 como se cita en Insignares 2011, p. 68), su principal exponente, la Unión es un “régimen intergubernamental exitoso de cooperación política negociada”.

Desde este panorama de la integración, las instituciones son creadas por los Estados porque estos se benefician por las funciones desempeñadas por los mismas (Eilstrup, 2006, como se cita en Álvarez 2011, p 213). Son concebidas como instrumentos que facilitan la implementación de acuerdos, antes que como actores autónomos o como arena de acción colectiva (Malamud, 2011). La institucionalidad bajo esta concepción, según Peña (1968) se instauró para la concertación de los intereses nacionales, formular decisiones que reflejen el

contenido de los acuerdos permitiendo hacer posible su ejecución y asegurar jurídicamente la aplicación de las voluntades concertadas” (p. 2).

En este sentido, la “primacía de los gobiernos de los estados miembros excluye cualquier función significativa para las entidades supranacionales, incluyendo el Parlamento Europeo” (Viola, 2000 p. 4). Es una institución cuyo rumbo y legitimidad está doblegada siempre a la voluntad de los Estados y su capacidad de actuar siempre estará ligada a las competencias taxativamente establecidas en el tratado que lo crea.

Para esta teoría, la demanda de mayor integración se deriva de la voluntad de los estados de plasmar los acuerdos celebrados y de actualizarlos según sea su voluntad. Es el “resultado de procesos endógenos de cambios que son ratificados por los Estados en las negociaciones intergubernamentales de reforma de los Tratados. El proceso avanza cuando los intereses de los gobiernos nacionales confluyen y se manifiestan explícitamente en las grandes reformas de los Tratados” (Judge y Earnshaw 2003, como se cita en Álvarez, p 220). La legitimidad se le atribuye a “métodos alternativos” más que a la participación de los actores que participan del proceso (Madeiros, Paiva, Lamenha, 2012 p. 156)

Por su parte, la teoría federalista, considera que las entidades supranacionales son esenciales para el desarrollo del proceso de integración, toda vez que en ellas se deposita la soberanía que deben transferir los Estados en la formación de una Unión federal, transferencia de soberanía en la cual se fundamenta el proceso para esta teoría y sin la que el mismo no tendrá éxito, según señala Nassare (2015, p. 59-60).

Bajo esta visión, en el marco de los procesos de integración, la formación de un Estado Federal, por la trascendencia que implica, necesita ser instaurado por los Estados a través de “una asamblea constituyente o de la negociación constitucional intergubernamental” (Malamud 2011, p. 221), de la cual se deriva la legitimidad del proceso y en consecuencia de las instituciones que se forman. En este sentido, el Parlamento “representa el punto focal del proceso de integración por su capacidad de promover la idea de Europa y ofrecer una plataforma para la discusión” (Spinelli 1966, como se cita en Viola 2000, p. 19).

Moldeado por corrientes de las que se enriqueció teóricamente, como el movimiento federalista de Altiero Spinelli y los partidos demócrata-cristianos auspiciados por las ideas de Jacques Maritain (Nassarre, 2015 p. 59, 67), coincidían en que la soberanía de los Estados debían doblegarse para construir Europa a través de una Unión Federal, la cual según Insignares (2011), permite “enlazar los aspectos que conforman el Estado- Nación pero con la concesión de algunos componentes de la soberanía, con el fin de fortalecer la asociación

de los estados, que serán la base del proceso de integración” p 59. Negro (2013), señala que el poder otorgado deberá ser impositivo para todos los Estados miembros y destaca como característica este tipo de sistema, que la toma de decisiones sea por mayoría como regla (p. 263). En este sentido, Bothe (1977, como se cita en Martín y De Nanclares, 2013) complementa los elementos que caracterizan el Estado federal indicando:

1) La División en unidades territoriales, 2) que estas unidades posean cierta autonomía, 3) Participen en la formación de la voluntad federal a través de una segunda cámara en el Parlamento federal, 4) Se garantizan sus elementos a través de una constitución y 5) existe un mecanismo ad hoc para la resolución de conflictos” (p. 92-93).

Por su parte, la teoría Funcionalista, abanderada por David Mitrany, considera que el proceso de integración debe basarse en la colaboración funcional de los Estados en sectores técnicos específicos y el avance del proceso se genera por la “ramificación” o necesidad de integrarse en otro sector técnico (Dougherty y Pfaltzgraff 1993, p. 444-445), por ejemplo la CECA constituye la unión de los Estados en torno al carbón y el acero, la colaboración funcional técnica se produce en torno a la producción, regulación de precios y demás asuntos relacionados, el proceso avanzó o “ramifico” con posterioridad en otro sector técnico específico como la energía atómica, objeto de la Comunidad Europea de la Energía Atómica - Euratom. Los funcionalistas comparten “la idea de los federalistas acerca de la superación del concepto de soberanía absoluto” Negro (2013, p. 263) pero “en concepto de David Mitrany, (1966 como se cita en Viola 2020), “la soberanía no se transfiere efectivamente por formula diplomática, sino a través de una función”, en consecuencia, “la noción y aplicación del concepto de supranacionalidad están limitados a determinados sectores” (Negro 2010 p. 49).

Los actores del proceso, más que los Estados, son los especialistas técnicos que se involucran en el mismo. A la luz de esta visión de la integración, las instituciones y a su vez el parlamento, más que una entidad jurídica dotada de sede y personalidad jurídica está conformada por “patrones reconocidos de práctica alrededor de los cuales convergen las expectativas” como señalo Young (1980, como se cita en Viola 2000).

Por otro lado, la teoría neofuncionalista, retoma la concepción de la integración del funcionalismo, haciéndolo más ligero y práctico, concibiendo a las entidades supranacionales y particularmente al Parlamento con un protagonismo central en el proceso.

Su legitimidad está legada a su aceptación por las elites y los partidos políticos, al encontrar en el un espacio para satisfacer sus intereses. Haas, su principal exponente, define

la integración como el proceso por el cual “los actores políticos en varios escenarios nacionales, son persuadidos de cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes (Haas, 1958, como se cita en Viola, 2000). Desde ésta perspectiva, la integración es vista como un proceso en el que las élites políticamente significativas gradualmente redefinen sus intereses desde el nivel nacional hacia el marco organizativo supranacional (Dougherty y Pfaltzgraff 1993, como se cita en Álvarez, 2011).

En este ámbito, la Institución del Parlamento cumple el importante papel de mediador como foro permanente para el debate, la resolución de conflictos y la formación de coaliciones (Pentland, 1973, como se cita en Viola, 2000). Es el escenario para continuar con su labor histórica de ejercer la función de representación y participación ciudadana, en donde toman relevancia también los partidos y las élites.

La confluencia de actores políticos y de intereses le imprimen legitimidad democrática al proceso de integración y fortalecen la institución del parlamento. Como lo explica (Medeiros et al., 2010, como se cita en Medeiros, Paiva, Lamenha 2012) “la identificación del ciudadano con la institución genera mayor atención por parte de los individuos, que pasan a buscar mayores beneficios de esta entidad, cobrando derechos y asumiendo obligaciones” (p. 155).

Además, les permite tener acceso a procesos políticos más allá del nivel nacional (Viola, 2020). La formación de la legitimidad democrática lleva implícita necesariamente la formación de dos elementos democráticos indispensables, por un lado, la formación de identidad colectiva por parte de los ciudadanos, lo que conlleva a que lo reconozcan como una entidad legítima y necesaria, y por otra parte, requiere el ejercicio de la participación y representación política de los ciudadanos en la institución (Medeiros, Paiva, Lamenha 2012 p. 155-157).

La legitimidad democrática, en términos neofuncionalistas, se construye mediante la identidad colectiva de los ciudadanos, así como su participación y representación, lo cual sucede en la Institución del Parlamento. Los partidos políticos en este escenario desempeñan un papel dinamizador del proceso, como sostiene Haas (1958 como se cita en Álvarez 2011), el éxito de la integración depende de las actitudes de las élites y en ella se incluye a los líderes de los grupos políticos en el gobierno, voceros de partidos políticos, dirigentes sindicales y de asociaciones empresarias, altos funcionarios y políticos activos. La decisión de avanzar con la integración u oponerse a ella depende de las

expectativas de ganancias o pérdidas que tienen los grupos principales dentro de las unidades que se querían integrar. (p. 214).

Una vez se satisfacen los intereses por parte de estos actores en un área determinada, éstos buscarán satisfacer sus expectativas en otros temas, vinculando a otros actores y generando de esta manera el esparcimiento del proceso de integración, a lo cual Hass denominó *spillover*, lo cual lleva también el fortalecimiento de las instituciones supranacionales en las cuales encuentran el espacio para el desarrollo de este crecimiento. En este sentido Dougherty y Pfaltzgraff (1993), resaltan como para Hass “las decisiones tempranas se derraman en nuevos contextos funcionales, abarcando, cada vez más gente, llaman a consultas y contactos interburocráticos cada vez mayores, que responden a nuevos problemas que surgen de las transacciones anteriores”. Se genera así una “lógica expansiva” que contribuye a derramarse de un sector a otro. (p. 451). Nye incluye dentro del desbordamiento los cambios de funciones de las instituciones como consecuencia de la presión del proceso de integración (Dougherty, Pfaltzgraff, 1993, p 455). Weber ahonda en el papel del Parlamento destacando que permite hacer contrapeso a la burocracia que se forma en cualquier sistema político, lo cual hace mediante el control de rendición de cuentas y la selección de sus jefes políticos. (Weber, 2002 como se cita en Vásquez, 2006)

CAPÍTULO II. EL PARLAMENTO EUROPEO: Antecedente de la institución Parlamentaria Regional

1. Crónica del desarrollo Institucional

La historia del Parlamento Europeo inicia con el proceso de integración de Europa, bajo el susurro de ideas federalistas que avivaron los ánimos de una Europa unida tras la Segunda Guerra Mundial, como se lee en el discurso de Churchill pronunciado en el año 1946, en la Universidad de Zurich, en palabras dirigidas a los jóvenes de paz, así:

A pesar de todo, aún hay un remedio, que, si se adoptara de una manera general y espontánea, podría cambiar todo el panorama... ¿Cuál es ese eficaz remedio? Es volver a crear la familia europea, o al menos todo lo que se pueda de ella, y dotarla de una estructura bajo la cual pueda vivir en paz, seguridad y libertad. Tenemos que construir una especie de Estados Unidos de Europa. La estructura .. si se construyen bien y de verdad, será de tal manera que haga menos importante la fuerza material

de un Estado. Las pequeñas naciones contarán tanto como las grandes y ganarán su honor por su contribución a la causa común...Pero tengo que hacerles una advertencia: el tiempo se nos puede echar encima...Debo ahora resumir las propuestas que tienen ante ustedes.... Bajo, y en el seno de este concepto del mundo, debemos volver a crear la familia europea con una estructura regional llamada, quizás, los Estados Unidos de Europa. El primer paso en crear un Consejo de Europa. Por eso les digo ¡Levantemos Europa!''.

Con este impulso se conforma el Consejo de Europa, mediante la suscripción del Tratado de Londres -TL en 1949, cuyo propósito era “la consolidación de la paz, basada en la justicia y la cooperación internacional” (según indica su preámbulo), y, en cuyo organigrama se instauró el primer barniz de una *Asamblea Consultiva*, que, no obstante ser el órgano “deliberativo” de ésta entidad internacional, según indica su artículo 23, sus funciones se limitaron a formular recomendaciones al Comité de Ministros, conformado por representantes de los Estados miembros a través de sus ministros de relaciones exteriores, prevaleciendo así, su naturaleza intergubernamental.

No obstante, su figura sirvió de inspiración en lo creación de la Asamblea Común, embrión del Parlamento Europeo (Malamud, 2011, p 222) como se verá más adelante.

El origen de la Unión Europea tenía visos de ser una integración federalista en concepto de autores como Nassare (2015), sin embargo, Malamud (2011) refiere que, cuando “en el año 1949, no se concretó que el Consejo de Europa fuera el embrión de un continente integrado”, con la dimensión proyectada por Churchill en su discurso, “se viró hacia en enfoque incrementalista” (p. 222), es decir, en un avance progresivo, en palabras de Schuman, en su famosa declaración del 9 de Mayo de 1950: “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho.” (Nota dos)

La primera “realización concreta” se dirigió ha garantizar la paz mediante la contención de la producción del carbón y del acero, elemento básico de la industria bélica, lo cual se formalizó, con la firma del Tratado de París -TP- en 1951, momento en el cual se inicia formalmente el camino de la Institución del Parlamento en este proceso de integración.

El propósito de este Tratado fue crear un mercado común del carbón y el acero, a través del cual se contribuyera a la expansión económica, el empleo y mejorar el nivel de vida de los países miembros.” (Tratado de París, artículo 2).

Para el cumplimiento de estos objetivos, en el Tratado se incorporó la institución de la *Asamblea Común*, a la que se le asignó la función de *control* de las competencias del

acuerdo (Art. 20), lo cual ejercía investida de la facultad de moción de censura, pudiendo rechazar (con dos tercios de los votos) el informe anual que presentaba la Alta Autoridad, lo cual tenía como consecuencia que todos los miembros de ésta institución, debían renunciar de manera colectiva (Art. 24). La Alta Autoridad, antecesora de la hoy es la Comisión Europea, tenía la capacidad de tomar decisiones en nombre de la Comunidad y de obligar a los Estados Miembros mediante sus decisiones o recomendaciones (Art. 14), ordenándosele de manera expresa por el Tratado de París que “en el cumplimiento de sus funciones no solicitaría o aceptaría instrucciones de ningún gobierno u organismo” (Art. 9). Hacían parte del organigrama también el *Consejo de Ministros*, precedente del Consejo de Europa, a quien se le otorga la función de “armonizar la acción de la Alta Autoridad” (Art. 26), y por último el *Tribunal de Justicia*, que garantizaría el derecho a la interpretación y aplicación del Tratado (Art. 31).

Incluir la *Asamblea Común* en el organigrama del proceso de la CECA, fue el resultado de la exigencia por parte de los países de Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) de “instaurar una entidad que sometiera al órgano ejecutivo (La Alta Autoridad) a una rendición de cuentas democrática, lo cual solo podía lograrse a través de instituciones representativas, la distribución del poder y el sistema de pesos y contrapesos de la Comunidad” (Rittberger, 2001 como se cita en Torres, 2008 p. 723). Es así como, la *Asamblea Común* se conformó por “representantes de los pueblos de los Estados miembros”, quienes serían designados por los Parlamentos nacionales, según disposición de los art. 20, 21 del TP, en una composición de 78 representantes. En atención a las facultades otorgadas a la CECA, Kriesberg (1959, como se cita en Torres 2008) definió a esta Comunidad como una institución supranacional con derechos soberanos sobre las industrias del carbón y del acero de las naciones miembros” (p. 721, 722).

No obstante, el carácter supranacional de la Comunidad, atribuido directamente por las capacidades de la Alta Autoridad como órgano ejecutivo, la función de la *Asamblea Común* estuvo relegada a una institución de control, atribuido por la facultad de ejercer moción de censura sobre el informe anual que presenta la Alta Autoridad. Sin embargo, su importancia trascendió lo meramente atribuido taxativamente por el Tratado de París, toda vez que fue el escenario ideal para que se atemperarán los ánimos convulsionados de los actores vinculados con el mercado común del carbón y del acero conformado por la CECA.

En efecto, como indica Parker (1952), esta Comunidad se enfrentó, por un lado a amplios sectores de los gobiernos nacionales que no veían con agrado la inevitable cesión de soberanía a las instancias comunitarias y por el otro, a la natural desconfianza de los

grandes monopolios económicos privados y públicos al sentir amenazados sus intereses (Parker, 1952, como se cita en Torres, 2008 p. 725), por ejemplo influyentes asociaciones francesas que se habían opuesto al intento de destruir el principio esencial de la representación empresarial” (Ehrmann, 1964, como se cita en Torres 2008, p 226).

La *Asamblea Común*, representa la participación, no solo de los Estados vinculados, sino de los diferentes actores relacionados con la Comunidad, en donde como indica Malamud y Sousa (2005), expresan sus posiciones e ideas, participando de las decisiones aplicables a la totalidad de sus miembros, pudiendo ser objeto de escrutinio colectivo y deliberación de la mayoría, lo cual hace contrapeso a los efectos derivados del carácter supranacional del proyecto político de integración de Europa que se iniciaba (p. 384); efectos que fueron advertidos, en su momento, por académicos como Lavergne, (1951 como se cita en Torres, 2008) quien criticaba ácidamente el Plan Schuman por crear un “Super-Estado” dotado por exorbitantes derechos e ilimitados poderes (p. 739).

Para el año de 1958 los logros económicos de la comunidad se habían calificado como “impresionantes” para autores como Sanderson (1958, como se cita en Torres, 2008 p.729), toda vez que el complejo carbonífero y acedero de la CECA se había convertido en uno de los centros de producción más poderosos de mundo con casi dos tercias partes del acero que ingresaba al mercado mundial”, según expone estudio de Rosen (1958 como se cita en Torres, 2008 p. 729-730).

El éxito de la CECA abonó el terreno para que se ampliara el ámbito de cobertura de la integración europea, mediante la creación de dos nuevas comunidades: la Comunidad Económica Europea -CEE- y la Comunidad Europea de la Energía Atómica -CEEA- UERATOM, que nacen juntas a la vida jurídica a través de los Tratados de Roma -TR de 1958 (Robles, 1996, p. 8- 15). Aunque cada comunidad contó con personería jurídica propia, a nivel interno y con el objeto de “evitar la multiplicidad de instituciones llamadas a realizar tareas similares”, según indica el preámbulo del Convenio de Determinadas Instituciones comunes a las Comunidades Europeas, suscrito en año 1957, se estableció una sola *Asamblea Común* para las tres instituciones, momento a partir del cual toma el nombre de Asamblea, “el 20 de marzo de 1958 entra a denominarse de Asamblea Parlamentaria Europea y en el año 1962 empezó a denominarse Parlamento Europeo”, (Robles, 1996 p 8- 15.)-

De la misma forma, mediante el llamado Tratado de Fusión -TF, suscrito en Bruselas en 1967, se unifica para las tres comunidades, la institución del Consejo de Europa, que entro a sustituir al Consejo de Ministros de la CECA y que sigue siendo conformado por

representantes de los Estados miembros (Art. 2). De la misma forma, la Comisión paso a sustituir a la Alta Autoridad, a la cual se le siguió ordenando que en “el desempeño de sus funciones, no solicite ni acepte instrucciones de ningún gobierno o entidad” (art 10 numeral 2) y cuyos miembros también siguieron siendo designados por acuerdo común de los gobiernos de los estados (Art. 11), sin embargo, establece, como novedad, que para el desempeño de sus funciones debe “consultar y acordar condiciones de cooperación con el Consejo” (Art 15), con lo cual se abrió consecuentemente, el espacio para la coadyuvancia conjunta de estas dos instituciones en la dirección ejecutiva del proceso de integración, entrando en las arenas propias del intergubernamentalismo y con lo cual se matizaron los vestigios supranacionales que imprimía la Alta Autoridad a la primera comunidad de la CECA y que en concepto de autores como Salomón (1999, p. 203) y Álvarez (2011, p. 218), “se puso fin a cierta orientación federalista de la integración europea”.

El éxito de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero -CECA- y en consecuencia de su avance en la conformación del mercado común en áreas adicionales como las relacionadas con la energía atómica y la expansión económica, es explicado por la teoría neofuncionalista como producto del efecto *spillover*, ilustrado en palabras de Hass, (1961):

En el ámbito de las elites europeas directamente preocupadas por el carbón y el acero, relativamente pocas personas eran inicialmente fuertes defensores de la CECA, solo después...que había estado en funcionamiento durante varios años, el grueso de los líderes del sindicato y partidos políticos se volvieron defensores de la comunidad. Mas aun tales grupos, como consecuencia de las ganancias que habían experimentado, se pusieron a la vanguardia de otros esfuerzos tendientes a la integración europea... Así había una marcada tendencia en las personas que habían experimentado ganancias de las instituciones supranacionales en un sector, en favor de la integración en otros sectores. (Hass 1961, como se cita en Dougherty y Pfaltzgraff 1993 p. 451).

Desde la perspectiva intergubernamentalista, el avance del proceso obedeció a la voluntad de los Estados, que manifestaron su intención en este sentido a través de los Tratados que suscribieron y que ratifican en sus subsiguientes refrendaciones.

2. Competencias

Para el Parlamento Europeo particularmente, el avance del proceso de integración implicó que las funciones de control político, que se le habían asignado inicialmente en el Tratado de París (Art. 24), fueran aumentando paulatinamente, atribuyéndole además nuevas competencias en otros ámbitos como el presupuestal, legislativo y democrático, fortaleciendo así su independencia y su injerencia en las principales dinámicas del proceso de integración, como se destaca continuación.

2.1 Competencia de Control Político

Para empezar, la competencia de control político trascendió la poderosa herramienta de moción de censura sobre la Alta Autoridad (hoy plasmada en el artículo 234 del TFUE), permitiéndole un mayor grado de vigilancia sobre esta institución ejecutiva, denominada Comisión a partir del año 1992 con la suscripción del Tratado de Maastricht -TM, permitiéndole “solicitar que presente propuestas sobre cualquier asunto que a su juicio...requiera la elaboración de un acto comunitario” (Art 138b, TM), exigirle “contestar oralmente o por escrito todas las preguntas que le sean formuladas por el Parlamento o por sus miembros” (art 140 parágrafo 3 TM) e, inclusive, someter a su aprobación el nombramiento del presidente de esta institución. Para Martín y Pérez de Nanclares (2003), la responsabilidad de la Comisión frente al Parlamento, es de tal envergadura que “ha acercado suficiente a esta institución a la imagen de un ejecutivo legitimado parlamentariamente” (p.112), no obstante, contrario sensu, Robles (1996) cuestiona la eficacia de las facultades de control del Parlamento sobre la Comisión, en un contexto en el cual el proceso de integración ha favorecido la posición de poder del Consejo, más que a ésta institución ejecutiva, por lo cual, estima que los Tratados fundamentales erraron en el enfoque sobre la entidad que requiere mayor control por parte del Parlamento, siendo esta prioritariamente el Consejo, quien ejerce, a su juicio, el verdadero control político de la Comunidad (p 118). Porras (2020), comparte esta posición, en atención a que de conformidad con lo previsto en el artículo 230 parágrafo tercero del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, esta entidad da cuenta de sus actuaciones ante el Parlamento Europeo, pero solo en las condiciones fijadas por el (respectivo) reglamento interno de la entidad. No obstante, estima el autor que “de ese modo, se consigue la extensión, aunque sea de manera parcial, del ejercicio de la función de control parlamentario, inicialmente prevista, tan solo, en relación a la Comisión, con respecto a las acciones

desarrolladas por parte de ésta institución de clara naturaleza intergubernamental”, concretándose así, “de manera idónea el principio de la democracia representativa, lo cual justifica que éstos órganos de gobierno deban someter sus actuaciones al escrutinio de un foro representativo y pluralista, generando así un debate abierto y público acerca de su alcance concreto” (p. 117, 118).

Adicionalmente, se destaca como fortalecimiento de la competencia de control político, las facultades que tiene el Parlamento Europeo de: constituir una comisión temporal de investigación para indagar supuestos actos de infracción o mala administración en la aplicación del Derecho Comunitario (art 138c TM), nombrar al Defensor del Pueblo, ente encargado de recibir las reclamaciones...relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios (Art. 138 D del TM y Art. 228 del TFUE).

2.3 Competencia Presupuestal

Por su parte, la competencia de carácter presupuestal se impulsa con la Decisión 70/243 ECSC, EEC, Euratom del Consejo de 1970, a partir de la cual, el Parlamento empieza su camino para ser autosustentable, al sustituir las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de la comunidad, como, por ejemplo, lo establecido en la Decisión UE, Euratom 2020/2053, vigente desde 2021 por la cual se destina para el presupuesto del Parlamento Europeo, los recursos provenientes de los derechos agrícolas y del azúcar, los recursos provenientes del recaudo por concepto de los residuos de envases de plástico generados y no reciclado por cada Estado miembros.

Desde entonces, paulatinamente a llegado a ejercer, junto con el Consejo, la función presupuestaria de la comunidad, conforme a lo previsto en los artículos 9 A del Tratado de Lisboa-TL y 314 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -TFUE, estas dos entidades también adoptan conjuntamente, mediante reglamentos, y con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, luego de consultar al Tribunal de Cuentas: las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas (Art. 322 del TFUE). Según lo establece el artículo 318 del TFUE, participa desde la fase de preparación en el proceso presupuestario, en particular, en el establecimiento de las orientaciones generales y la naturaleza de los gastos, lo aprueba definitivamente y controla su ejecución (Art. 319 del TFUE). (Parlamento Europeo, Ficha Técnica sobre la Unión Europea, Procedimiento Presupuestario, [UE], 2021).

Negro (2013), destaca que las funciones adquiridas en materia presupuestaria contribuyen a la mayor caracterización del Parlamento Europeo como una entidad supranacional, en cuyo trayecto se evidencia la visión federalista del proceso (p. 267).

2.4 Competencia Legislativa.

Particularmente, la competencia legislativa del Parlamento Europeo se fortalece con la suscripción del Acta Única (AU) en el año de 1987, por la cual se reforman los tratados de las tres comunidades y le permite al Parlamento comenzar a hacer parte del proceso en el que se toman las decisiones de la comunidad mediante el Procedimiento de Cooperación, por el cual, podía aprobar, proponer enmiendas o rechazar la legislación propuesta por la Comisión, la cual, finalmente adopta el Consejo (Art. 6 y 7 del AU) (Nota tres)

La competencia legislativa continúa ampliándose, en 1992 mediante la firma del Tratado de la Unión Europea -TU (conocido como Tratado de Maastricht) particularmente con el establecimiento del Procedimiento de Codecisión, por el cual, se requiere del voto favorable del Parlamento y del Consejo de Ministros para la adopción de los proyectos de ley presentados por la Comisión. Este procedimiento legislativo se aplicaba, en principio, a quince materias vitales como: el mercado interior, salud y educación, materias que se ampliaron mediante el Tratado de Amsterdam -TA ha áreas como la política ambiental y el transporte y, posteriormente, a través del Tratado de Niza -TN, se extendió a nuevos temas, entre ellos la política industrial y lo relacionado con los partidos políticos. Mediante el Tratado de Lisboa -TL, el Procedimiento de Codecisión pasó a ser el trámite legislativo ordinario de la comunidad, aplicable a nuevas materias fundamentales como la agricultura, política comercial común, propiedad intelectual, energía y turismo. Particularmente, este poder legislativo compartido, entre el Parlamento y el Consejo, es el que, en concepto de Martín y Pérez de Nanclares (2013), le imprime al proceso de integración europea, características de un modelo federal, habiendo, según los autores, un paralelismo de un procedimientos legislativo bicameral propio de éste sistema, en el que, el Parlamento Europeo, representa a “los pueblos de la unión” y el Consejo, emula a la Cámara de representante de los Estados que participan del proceso (p. 110, 111).

Este procedimiento legislativo de codecisión, fortalece la independencia del Parlamento Europeo frente a los Estados, aunando su carácter supranacional, máximo cuando las decisiones que se adoptan mediante éste trámite prevalecen sobre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en atención a los *principios de primacía* y

de efecto directo, principios que, según indica Robles (1996) “no son desarrollados de manera directa por los tratados” (p. 241), sino por el Tribunal de Justicia, como bien explica la Sentencia emitida por esta entidad en el expediente de Costa contra Enel del 15 de julio de 1964:

La fuerza vinculante del Derecho comunitario no puede en efecto variar de un Estado a otro, en razón de legislaciones internas posteriores, sin que se ponga en peligro la realización de los objetivos del Tratado... Considerando que ... al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad (p. 8-12).

La envergadura del principio de primacía se fundamenta, en palabras de Marco (2017), en el valor de la norma legislativa comunitaria como expresión de soberanía, en un contexto en el que ese antiguo elemento esencial de los estados ha sido autolimitado, voluntaria y constitucionalmente para facilitar el proceso de integración europea (p 83). Por lo tanto, “si una norma nacional es contraria a una disposición europea, las autoridades de los Estados miembros deben aplicar la disposición europea. El Derecho nacional no se anula ni deroga, pero su carácter obligatorio queda suspendido” (Tribunal de Justicia Europeo, Decisión Consta contra Enel, 1964, como se cita en Gil de Gómez, 2021, p. 118)

La profundización de las funciones, asignadas inicialmente a una institución comunitaria, como es el caso de las competencias legislativas del Parlamento Europeo, se puede explicar dando aplicación a lo sugerido por Schmitter (1961), en relación con el concepto de derrame, el cual, en su opinión, debe ser modificado, refinado y clasificado en una tipología de opciones estratégicas al alcance de los agentes. Esta incluye, además del derrame, la expansión, es decir, un aumento en el alcance de las funciones desempeñadas por una organización integrativa pero no un correlativo crecimiento de autoridad; una acumulación que no implica necesariamente aumento de autoridad. (Schmitter, 1961, como se cita en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 452).

2.5 Competencia Democrática

Bajo el pilar de construir una democracia representativa como motor del proceso (Art. 8 A 1 TL), las funciones del Parlamento Andino se extendieron con el objeto de

articular una “gobernanza que permita la participación activa y directa de los ciudadanos” (Art. 15 TFUE) en el devenir del proceso de integración, mediante instrumentos democráticos que promueven este propósito (**Nota 4**), tales como los establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (denominado hasta 2007 Tratado de la Unión Europea) como los son el derecho de los ciudadanos a “formular peticiones al Parlamento Europeo, recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse directamente a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua” (Art. 20 no 3), “acceder a los documentos de ésta institución y demás órganos de la Unión (Art. 15 No. 3).

Estos derechos a su vez se arraigaron como directivas democráticas de todas las instituciones mediante el Tratado de Lisboa en suscrito en el año 2007, exigiéndoles, a las mismas otorgar a los ciudadanos y a las asociaciones representativas los cauces apropiados que les permitan expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión, así como mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil, con el objeto de garantizar la transparencia de las actuaciones de la Unión, según dispone el Artículo 8 B del TL.

Se destacan como instrumentos de participación de los ciudadanos en el proceso de integración: la Iniciativa Ciudadana y los Partidos Políticos Transnacionales, en cuyo desempeño el Parlamento Europeo interviene de manera activa.

2.5.1 Iniciativa Ciudadana

Por su parte, la Iniciativa Ciudadana, regulada en el artículo 11 numeral 4, del Tratado de la Unión Europea (denominado también como Tratado de Maastricht) permite que un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, pueda tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea para que en el marco de sus atribuciones presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

Según lo menciona el párrafo del mismo artículo, “los procedimientos y las condiciones” para el ejercicio de la iniciativa de participación ciudadana, son fijadas por el Parlamento y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, por remisión normativa al artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Por lo cual, estas entidades, regularon de manera detallada todo lo relacionado con los procedimientos y requisitos para el ejercicio de este derecho ciudadano mediante el Reglamento (UE) no. 211/2011, el cual fue reformado por iniciativa del Parlamento Europeo con el objeto de hacerlo una “herramienta más eficaz de participación democrática” y “hacer que la iniciativa ciudadana europea sea más accesible, menos engorrosa y más fácil de utilizar para los organizadores y los ciudadanos, según indica textualmente la Resolución UE de 28 de octubre de 2015 por la cual, además, el Parlamento Europeo “insta, a la Comisión a establecer y gestionar un sistema central” que permita a los ciudadanos hacer los trámites mediante tecnologías digitales y, a que junto con los “Estados miembros, maximicen su labor de divulgación de este instrumento con el fin de dar a conocer su existencia al máximo de ciudadanos posibles y fomentar la participación activa” de este instrumento, iniciativa que finalmente llevo a la expedición de la reforma de los requisitos y procedimientos para el ejercicio del derecho de Iniciativa Ciudadana mediante el Reglamento UE No. 788 de 2019, vigente desde el primero de enero de 2020.

La doctrina ha sido unánime en considerar a la Iniciativa Ciudadana como un elemento favorable en el avance del proceso de integración desde el punto de vista del fortalecimiento de la legitimidad de sus instituciones. Bilbao (2012), lo proyectó como una “herramienta útil para acortar la brecha entre ciudadanos e instituciones, reactivar el compromiso cívico y la conciencia de pertenencia a una comunidad política supranacional” (p. 81), mientras que Espaliú (2019) considera que participar en el proceso legislativo permite que los individuos se sientan más cercanos de la actividad de las instituciones europeas, lo cual refuerza la legitimidad de estas. (p. 167).

2.5.2 Partidos Políticos regionales

El segundo instrumento destacado por el cual la ciudadanía puede participar en la actividad política del proceso de integración, se instruye mediante los Partidos Políticos a Escala Europea. Reconocidos por primera vez en el plano político en 1992 con el Tratado de Maastricht por “contribuir a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión” (artículo 10 numeral 4 TL), pero definidos hasta el 2014 por el Reglamento (UE-Euratom) No. 1141, como una “coalición de partidos políticos que persigue objetivos políticos” reconociéndolos, también, esta norma reglamentaria, como necesarios para “establecer un fuerte vínculo entre la sociedad civil europea y las instituciones de la Unión, especialmente el Parlamento Europeo”

El Parlamento Europeo, además de ser el responsable, junto con el Consejo, de establecer la base jurídica y de financiación de los Partidos Políticos (art 191 TUE), es la institución que por naturaleza constituye el escenario natural de su desenvolvimiento, cuyo nacimiento, en palabras de Duverger (1957) es provocada por el “advenimiento del sufragio universal y de la democracia parlamentaria” (p. 66).

No obstante, esta “nueva arena de actividad partidaria a nivel regional” (Malamud (1996, p 3), les ha exigido a los partidos políticos a escala europea enfrentar nuevos retos relacionados con hilar los intereses de los ciudadanos europeos y el proceso de integración, habida cuenta que para el año 2020, solo el doce por ciento de la población europea encuentra interés en unirse o apoyar un partido político a escala regional. (Comisión Europea, Parlamento Europeo [CE-PE] s.f.)

Sin embargo, su desarrollo es directamente proporcional al fortalecimiento de la institución del parlamento desde diferentes aspectos, por un lado, autores como Malamud (1996) consideran que el “aumento en las atribuciones de los partidos políticos, como actores principales del parlamento, rivaliza con la jurisdicción de la Comisión” (p 7), lo cual repercute en el afilamiento de su competencia de control sobre esta entidad y le da equilibrio a las instituciones que conforman el proceso de integración.

De otra parte, el aumento en la cantidad de partidos políticos a escala europea repercute en su competencia democrática, toda vez que se multiplican los debates, ideas y ciudadanos vinculados al proceso, como señala Diaz (2014) la cantidad de partidos, indica la medida en que está fragmentado o no, disperso o concentrado, el poder político. Sabiendo el número de partidos se sabrá la cantidad posible de corrientes de interacción (p. 14)

2.5.3 Elecciones Parlamentarias

Es evidente que el proceso de integración europeo se ha construido con la pretensión de involucrar a sus ciudadanos en el desarrollo del mismo, para lo cual se han introducido instrumentos notables como los vistos previamente, pero el rol que desempeña el Parlamento como motor democrático del proceso, se canaliza principalmente a través del derecho del ciudadano a ser elegido y elegir a quien representará sus intereses en la Unión Europea, para lo cual, la institución del Parlamento representa el escenario natural, idóneo y único de participación activa.

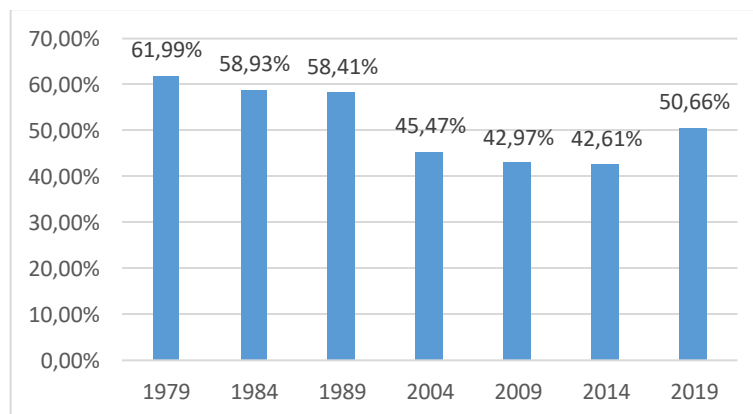
Su competencia democrática esta arraigada desde sus cimientos, con el Tratado de París, desde donde se postuló como una institución compuesta por “representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad” (artículo 20 TP), para ser elegidos por

sufragio universal directo (Art 21 TP), lo cual sucede desde el año 1979, hasta cuando los Parlamentarios fueron delegados que los parlamentos nacionales de los estados miembros.

A través de esta competencia, el Parlamento Europeo le imprime confianza y legalidad a todo el proceso de integración, en palabras de Innerarity (2017) con “la elección mediante sufragio universal y directo, se crea una institución que pretende articular la voluntad general europea no solo como una mera agregación de intereses nacionales o equilibrios institucionales, sino que crea una entidad un nivel genuinamente supranacional”. (p.170).

La evolución de las elecciones de eurodiputados al Parlamento Europeo mediante sufragio directo, muestran, desde su primera celebración en el año de 1979, una decreciente participación electoral, salvo en las últimas elecciones parlamentarias europeas celebradas en el año 2019, en las cuales, la participación se elevó en ocho puntos porcentuales, como se observa en la figura 1.

Figura 1. Comparativo Histórico Participación Ciudadana elecciones Unión Europea



Adaptado de Unión Europea, UE, 2019.

No obstante, sobre el particular, Moravsik (2016) considera que la baja participación ciudadana no refleja un déficit democrático del proceso de integración, el cual califica como un “mito”, toda vez que las encuestas particulares reflejan que “la confianza en las instituciones europeas”, es semejante a la de las instituciones nacionales, por lo que, en su concepto, “la unión europea es, como mínimo, igual de democrática, y por lo general, incluso más, que los estados miembros (p. 131, 144). Esta conclusión es congruente con los indicadores estadísticos previos a las últimas elecciones parlamentarias celebradas en el año 2019, en las que se refleja equilibrio en la insatisfacción ciudadana respecto al funcionamiento de la democracia de cada país miembro y la Unión Europea, equiparándose

en un 39% y 40% respectivamente. (Unión Europea, *Taking up challenge from (silent) supporting to actual vote*. Parlamento Europeo [UE] s.f).

De la misma manera, la percepción respecto a la dirección o proyección del país miembro y de la Unión Europea se asemejan, al encontrarse, juntas en el 50% de negatividad. (UE s.f).

Por otra parte, estadísticas del año 2019, muestran que la línea de confianza de los ciudadanos en los procesos de integración oscila en el 72% de favorabilidad, el 51% de los ciudadanos que cree que su voz cuenta en la Unión Europea, mientras que la institución del Parlamento Europeo es percibida en un porcentaje del 24% como una entidad que se ha debilitado a lo largo de los años, no obstante, el 54% de los encuestados les gustaría que el papel del Parlamento se fortaleciera en el futuro (Unión Europea, *Closer to the citizen, closer to the ballot*, [UE], s.f.).

Es una característica propia en la ampliación de las competencias del Parlamento Europeo, que las atribuciones que recibe, en su mayoría, comprometen materias esenciales de los Estados, lo cual, desde la perspectiva de la soberanía que esta delegación implica, compromete al Estado concebido de manera tradicional. Competencias éstas, que le otorgan independencia y que por unanimidad de la doctrina Meza (2000 p 270), Almirón (2017 p 2-3) es un elemento fundamental de un órgano supranacional y que a la vez le otorga visos de un modelo federal, desde el punto de vista de su estructura institucional, en concepto de Negro (2013, p. 270).

La independencia se refleja en su capacidad de autogestionar, con independencia de los Estados, las facultades que le son concedidas, como las que le son propias en ejercicio de sus atribuciones de control y otras que ejercita en coadyuvancia con el Consejo, pero nunca sometido a él, como el liderazgo legislativo que comparte con esta institución en el procedimiento legislativo ordinario (antes codecisión).

Y es justamente así, como el Parlamento Europeo, dotado de la autonomía propia de una entidad supranacional, con representantes elegidos por sufragio universal, nivela la balanza en la dirección del proceso de integración, frente a las entidades dirigidas por los gobiernos, lo cual, en últimas constituye un equilibrio entre las entidades supranacionales, que se explican por la teoría neofuncionalista y las entidades propias de la intergubernamentalidad como el Consejo y la Comisión.

En este sentido, Álvarez (2011), sostiene que es necesaria la combinación de estos dos enfoques teóricos para entender la dinámica del Parlamento como institución regional, en cuya etapa inicial y posterior evolución requiere del impulso poderoso de los Estados,

pero que, particularmente en el proceso de integración europeo, se retroalimenta más allá de ellos (p. 210). En efecto, como fue ya esbozado, la primera Asamblea Común, instaurada en el Tratado de París como un órgano consultivo y deliberativo, tuvo su origen primogénito en la voluntad de los Estados vinculados y los que se adhirieron al proceso con posterioridad, coadyuvaron su existencia mediante la ratificación de este instrumento. Posteriormente en su proceso de evolución, fue su voluntad mediante el consenso en el plano intergubernamental, atribuirle mayores competencias de control político, legislativo y democrático, lo que al mismo tiempo implicó, que los Estados renunciaran al ejercicio de competencias propias de su soberanía. Sobre estas competencias que se le han delegado, el Parlamento Europeo ejerce autonomía en sus determinaciones, sin requerir de la venia posterior de los Estados lo cual lo posiciona como una institución supranacional.

Desde una perspectiva más amplia, puede entonces concluirse, que el proceso de integración europeo germina de la voluntad de los estados, en el marco de negociaciones intergubernamentales, en las que su intención se hace vinculante a través de los Tratados, en los cuales, desde el punto de vista intergubernamentalista, manifiestan su consentimiento de crear instituciones que les favorecen a sus propósitos. En el caso del Parlamento Europeo, esta institución ha tomado las características de una entidad supranacional por su capacidad de autosuficiencia e independencia frente a los Estados que la originaron. En palabras de Moravcsik (1993), el origen del proceso de integración europeo, del cual deriva el Parlamento, “es el resultado de una serie de negociaciones interestatales, especialmente conducentes a la reforma de los tratados constitutivos, que establecen cuestiones básicas, como el diseño de la estructura institucional” (Moravcsik 1993, como se cita en Álvarez, 2011, p 213 y Eilstrup, 2006, p. 190-192). No obstante, como indica Álvarez (2011), “su posterior evolución se vincula al fenómeno spillover político, donde los parlamentarios ejercen una importante influencia” (p.215), junto con los partidos a escala europea y las elites, teniendo así caracteres propios del neofuncionalismo.

CAPÍTULO III. LA COMUNIDAD ANDINA

1. Breve reseña Histórica

El discurso pronunciado por Simón Bolívar el 15 de febrero de 1819, en Angostura del Orinoco, Venezuela, evidencia que el Libertador de los países andinos veía en la Unión de los estados de Colombia, Venezuela Perú, Ecuador y Bolivia, la forma de consolidar la

grandeza de la independencia recién alcanzada, lo cual expresó en este reconocido discurso, de la siguiente manera:

Estos pueblos hermanos ya os han confiado sus intereses, sus derechos, sus destinos. Al contemplar la *Reunión de esta inmensa Comarca*, mi alma se remonta a la eminencia que exige la perspectiva colosal, que ofrece un cuadro tan asombroso. Volando por entre las próximas edades, mi imaginación se fija en los siglos futuros, y observando desde allá, con admiración y pasmo, la prosperidad, el resplendor, la vida que ha recibido esta vasta región, me siento arrebatado y me parece que ya la veo en el corazón del universo, extendiéndose sobre sus dilatadas costas entre los océanos que la naturaleza había separado [...] Ya la veo sentada sobre el trono de la libertad, empuñando el cetro de la justicia, coronada por la gloria, mostrando al Mundo Antiguo la majestad del Mundo Moderno” (1819, sf).

La *unión de esa Inmersa Comarca* visualizada por Bolívar, se concretó en el año de 1821 con la conformación de la Gran Colombia, que comprendió la unión de Colombia, Panamá y Venezuela. En el texto constitucional que la conformó se definió como un orden republicano, denominación con la que, según Melo (2017), durante las dos primeras décadas del siglo XIX, se utilizó para indicar un régimen no monárquico, representativo y con elección de autoridades por los ciudadanos” (p. 117-118).

Se evidencia así, que la representación del pueblo constituyó un elemento fundamental en la organización social de la nueva república que empezó a forjarse después de la independencia, como lo resaltó el texto constitucional en su artículo noveno, al indicar que “se constituye un gobierno que representa a los ciudadanos”. Sin embargo, como lo señala López (2019), en la práctica el ejercicio de la democracia implicó enormes complicaciones que llevaron a su disolución en el año 1831, como fue la carencia de identidad nacional entre los pueblos que la conformaban, ocasionada por la variedad étnica y cultural de los pueblos involucrados (p. 376).

Esta realidad fue visualizada también por Bolívar, como una debilidad del eslabón de la Unión de su comarca, la cual explicaba haciendo un símil entre los pueblos americanos recién liberados y los de Imperio romano tras su caída, pero quedando los primeros sin una referencia de identidad propia que permitiera forjar su propio camino, lo cual expresaba así:

“..Al desprenderse la América de la Monarquía Española, se ha encontrado semejante al Imperio Romano cuando aquella enorme masa cayó dispersa en medio del antiguo mundo. Cada desmembración formó entonces una Nación Independiente conforme a su situación ó a sus intereses; pero con la diferencia de que aquellos Miembros

volvían a restablecer sus primeras asociaciones. Nosotros ni aun conservamos los vestigios de lo que fue en otro tiempo: no somos Europeos, no somos Indios, sino una especie media entre los Aborígenes y los Españoles. Americanos por nacimiento y Europeos por derechos” (Bolívar, 1819, sp).

Para Zelada (2005) este primer proyecto de integración no prosperó debido, sobre todo, a las aspiraciones de independencia de las élites dirigentes de estos estados (p. 114), mientras que para autores como Melo (2017) las causas del fracaso están ligadas a caudillismos con oposición al centralismo (p. 139)

No obstante, el declive de este proyecto, el ánimo integracionista de los países de América Latina se avivó tras la Segunda Guerra Mundial. Inclusive, Zelada (2005) destaca la activa participación de los países de la región en el proceso de construcción del nuevo orden económico y político, que se puso de manifiesto con el apoyo del establecimiento de nuevos métodos de cooperación económica a escala global como lo fue la creación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (p. 114, 115).

El inicio del proyecto integracionista latinoamericano estuvo alentado por las ideas de Raul Prebisch, que lo concibieron como una estrategia alternativa de desarrollo basado en la protección del mercado interior y el fomento de la industrialización regional, buscando cambiar la condición de países agroexportadores ampliando su capacidad de producción de bienes de capital (modelo de Sustitución de Importaciones), para lo cual los acuerdos regionales permitirían el cumplimiento de los objetivos. (Forero, 2013, p. 87). Se empieza a entretejer, lo que Bernal (2005) precisa como un pensamiento latinoamericano con identidad propia, dando inicio así, a la construcción de su historia con perspectiva regional (p. 31)

En este contexto los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela suscribieron, en el año de 1960, el Tratado de Montevideo, por el cual instituyen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio - ALALC (Nota 5), con el propósito de instaurar una zona del libre comercio en un periodo no mayor de 12 años, según estipuló su artículo primero.

Sin embargo, como indica Chirinos (2000), el lento avance de éste proceso de integración económica llevó a que los países del área andina: Colombia, Chile, Venezuela, Ecuador y Perú, se animaran a iniciar un proceso de integración más acorde con su tamaño y desarrollo económico (p.170), propósito que se plasmó en la Declaración de Bogotá el 16 de Agosto de 1966, en donde los mencionados Estados, además de plasmar su voluntad de acelerar el proceso de integración entre ellos, establecieron como meta intensificar la

cooperación económica para formar una unión aduanera, junto con la adopción de medidas destinadas a intensificar el comercio intrazonal y la industrialización de sus países.

Para desarrollar este proyecto, en la misma Declaración se designó una Comisión Mixta, compuesta por representantes gubernamentales, con el objeto de que proyectaran el texto del acuerdo en concordancia con los objetivos generales del Tratado de Montevideo. Fruto del trabajo de esta Comisión, el 26 de mayo de 1969 los países de Colombia, Chile, Bolivia, Perú y Ecuador firmaron el denominado Acuerdo de Integración Subregional, o Pacto Andino como se le nombró informalmente. Vigente desde el 16 de octubre del mismo año, su objetivo fue “acelerar su crecimiento mediante la integración económica ... y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común”, según dispone sin mucha claridad su artículo primero, pero con mucha más precisión en cuanto a los pasos a seguir, en su numeral tercero, al establecer las medidas para la consecución de los objetivos, destacándose entre ellos la armonización de políticas económicas y sociales, la intensificación industrial subregional y el establecimiento de un arancel externo común. No obstante, haber participado en el proceso de negociaciones intergubernamentales previas, Venezuela decide continuar como observador del proyecto en atención a las presiones de su elite y sector empresarial (Chirinos, 2000, p. 169), posición que mantiene hasta el 13 de febrero de 1973, cuando se produce su adhesión formal como país miembro.

Por su parte, Chile se desvincula el 30 de octubre del año 1976, en atención a las políticas económicas implementada por la dictadura de Augusto Pinochet que pretendían una apertura acelerada y sin gradualismos, que contrastaba con el propósito del Pacto Andino en ese momento. En concordancia con lo anterior, autores como Casas y Correa (2007) señalan que la salida de Chile es consecuencia del estancamiento de los objetivos planteados, toda vez que ese mismo año se ampliaron los plazos al cronograma propuesto para el cumplimiento del Programa de Liberación y del Arancel Externo Mínimo Común (p. 596).

2. Formación de su Estructura Institucional

En el texto del Acuerdo de Integración Regional o Pacto Andino, el primer organigrama de las instituciones del Pacto Andino se caracterizó por categorizar las instituciones en principales y auxiliares.

Los dos instituciones principales fueron de naturaleza intergubernamental y se jerarquizaron también: la *Comisión*, el órgano máximo del Acuerdo, constituido por

representantes de los Gobiernos de los países miembros (Art. 5), encargado de formular y ejecutar los objetivos del proceso de integración, así como de disponer de la *Junta*, el segundo órgano principal, sobre el cual tiene la capacidad de designar y remover a sus miembros, impartirle instrucciones, aprobar o no aprobar sus recomendaciones y delegarle otras funciones cuando lo considere conveniente (Art. 7).

Se evidencia, con base en las atribuciones otorgadas a la Comisión sobre la Junta, que la dirección del proyecto de integración regional andino fue vislumbrado en este primer instrumento constitutivo, para no salir de la órbita de control de los Gobiernos.

A la Comisión se le asignaron funciones que van, desde dictar su propio reglamento, llevar a cabo los procedimientos de negociación en caso de controversias en la interpretación o ejecución del Acuerdo, hasta proponer a los Estados miembros cambios al contenido del protocolo o tratado. Su voluntad se manifiesta mediante la adopción de Decisiones, aprobadas con el voto afirmativo de dos tercios de sus miembros.

Por su parte, la *Junta*, el segundo órgano principal y llamado el órgano técnico del Acuerdo (Art. 13), se conformó por tres miembros designados por la Comisión, como ya se indicó. Sus objetivos estaban dirigidos a cumplir los mandatos de la Comisión, ponerle a su consideración la aprobación de su reglamento interno, formularle proposiciones destinadas al cumplimiento del Acuerdo entre otros.

No obstante, lo anterior, el artículo trece y catorce del Tratado, resaltan que este órgano “actuará únicamente en función de los intereses de la subregión en su conjunto” y “no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, entidad nacional e internacional”, con lo cual, se intuye la intención de imprimirle algo de independencia, que, por lo estipulado en el mismo Acuerdo, le quedo poco espacio de maniobra para poder desarrollarse en ese sentido en atención a su dependencia de la Comisión.

Los órganos auxiliares incorporados en el Tratado Constitutivo estuvieron compuestos por: 1) el Comité Consultivo de la Junta, conformado por representantes de los Estados Miembros, 2) el Comité Asesor Económico y Social, integrado por representantes de los empresarios y los trabajadores de los países miembros y 3) la Corporación Andina de Fomento, organismo financiero de promoción de proyectos ligados al proyecto de integración.

CAPÍTULO IV. EL PARLAMENTO ANDINO

1. Reseña Preliminar

El Parlamento Andino no nació, como institución, con el Tratado de Creación del Proceso de Integración de la Comunidad Andina. Su advenimiento es consecuencia de la inspiración que provocó en el proceso de integración, en una parte, la creación del Parlamento Latinoamericano en el año de 1964 y por la otra, la intención de los Estados miembros de imprimirle un espacio de “acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia”, según dejaron plasmado los Estados en la Declaración de Quito de 1979.

Es así como, el 25 de octubre de 1979 se suscribió el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (TCPA), cuya vigencia inició en enero de 1984. Concebido como el “órgano deliberante común del proceso de integración” según dispone su artículo primero, sus integrantes serían “representantes elegidos por sufragio universal y directo” (art 2 TCPA). Sus funciones fueron diferenciadas entre propósitos y atribuciones de la Institución, de la siguiente manera:

Son propósitos del Parlamento Andino: a) Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de integración, b) Sustentar en la Subregión andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia y de la democracia en su amplio ejercicio participativo; c) Velar por el respeto de los derechos humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todos los contratantes, d) Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina, e) Fomentar el desarrollo de la conciencia comunitaria andina, f) 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, g) Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina, h) 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, g) Fomentar el desarrollo e integración de la comunidad latinoamericana y h) contribuir al afianzamiento de la paz y justicia internacionales” (Art. 12).

Por otra parte, el texto del Tratado Constitutivo determina que son funciones de esta institución:

a) Examinar la marcha del proceso de integración subregional a través de los informes anuales de los órganos, los convenios y acuerdos andinos, b) 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 c) Proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de las partes contratantes”

Las funciones que se le otorgaron al Parlamento Andino en su Tratado Constitutivo son de vital importancia para el desarrollo del proceso, debido a que buscaron involucrar, en su mayoría, a la ciudadanía en el desarrollo del proceso de integración y mantener los principios democráticos de los países involucrados, mediante la indicación que los parlamentarios serían escogidos por elección popular. No obstante, ninguna de las facultades que se le otorgaron le permiten asumir responsabilidades en las que pueda tomar decisiones vinculantes e independientes a los Estados o ejercer funciones de control sobre las otras instituciones, como las que se le otorgaron a la Asamblea Común sobre la Alta Autoridad, al inicio del proceso de integración europeo.

Salvo la facultad de dictar su propio reglamento (Art. 16), elegir a su presidente y los vicepresidentes (Art. 8), sus decisiones no fueron investidas, en el Tratado Constitutivo, con la capacidad de tener efecto jurídico vinculante sobre los Estados o los otros órganos del proceso. Por el contrario, se establece que el “Parlamento Andino y sus representantes actuarán en función de los objetivos e intereses comunes de las partes contratantes” (Art. 4). Así, dotado de personería jurídica propia (Art. 10 TC), el Parlamento Andino inició sus funciones en enero de 1984 con representantes nombrados por el órgano legislativo de cada Estado Miembro. Las elecciones directas por sufragio universal directo fueron reguladas sólo trece años después, en 1997 mediante el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes. En el año 1979, junto con la creación del Parlamento Andino, fueron creados también el Tribunal Andino de Justicia, como órgano jurisdiccional y el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores, órgano encargado de las relaciones exteriores del proceso y conformado por los ministros de este ramo en cada país.

2. Sistema Andino de Integración -SAI: ¿una apertura a la supranacionalidad?

El objetivo de aumentar el intercambio comercial entre los países miembros, del Pacto Andino, se vio afectado como consecuencia del impacto que generó la denominada

“crisis de la deuda” desencadenada en la década de los ochenta, llevando a los países a adoptar políticas económicas y comerciales proteccionistas contrarias a las establecidas en los acuerdos regionales celebrados, incluyendo el Pacto Andino (Casas, 2001 p. 11-12)

En este sentido, mediante el Protocolo de Quito -PQ-, suscrito el día 12 de mayo de 1987, se planteó como objetivo principal del proceso de integración “disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional, según indica su artículo primero. A tal efecto, Casas (2001), indica que el proceso de integración cambio de una concepción cerrada y proteccionista, propia de la sustitución de importaciones que impulso el Acuerdo de 1969, a una concepción más liberal, de regionalismo abierto (p 1, 11, 12).

Bajo esta línea, mediante la Declaración de Galápagos, los presidentes de los países miembros, en su cumbre anual del año de 1989, trazan como objetivos estratégicos la necesidad de emprender acciones para hacer frente a su inserción internacional así:

Se requiere desarrollar, el camino subregional de inserción, moderna y dinámica en la economía mundial, reforzando la competitividad de las economías andinas y la acción conjunta ante terceros países y en los foros y negociaciones multilaterales (Declaración de Galápagos, 1989).

Dando continuidad a esta proyección, el esqueleto institucional del Pacto Andino se reformó mediante el Protocolo de Trujillo (PT), firmado por los Estados Miembros el 16 de marzo de 1996. Por este Tratado se sustituye totalmente el Capítulo Segundo del Acuerdo de Cartagena, referente a las instituciones que lo conforman.

Esta reforma manifiesta que se crea la Comunidad Andina -CAN-, como se denomina en adelante al proceso de integración y, que está integrada por los Estados soberanos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y “por las Instituciones del Sistema Andino de Integración- SAI-, que se instalan por este Protocolo. Estas instituciones son: el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión, introduce la Secretaría General, sucesora de la Junta, junto al Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino que ya habían sido constituidos en el año de 1979.

En el SAI, las Instituciones tienen el peso suficiente para estar en igualdad con los Estados Miembros, contrario sensu a lo que establecía el Pacto Andino de 1969, con lo cual, podría deducirse que, a través del SAI, se abrieron las puertas a la instauración de entidades supranacionales en el proceso de integración de la Comunidad Andina (Nota 6).

No obstante, este razonamiento teórico pierde fuerza con la materialidad por la cual, ésta reforma institucional le imprimió un fuerte carácter intergubernamentalista al proceso,

bajo la premisa por la cual los órganos e instituciones del sistema “ejecutarán las orientaciones políticas contenidas en las Directrices emanadas por el Consejo Presidencial Andino” (Art. 11 del PT), máximo órgano del SAI encargado, en términos generales, de definir el curso del proceso de integración (Art. 12).

En este sentido, el Consejo Presidencial Andino tiene la potestad, de no sólo supervisar que los órganos cumplan las directrices que imparte (Art. 14 c) sino “considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes, iniciativas y recomendaciones que presentan” (las otras instituciones del SAI (Art 12 d). Esta competencia la desarrolla apoyándose en dos instituciones, también de carácter intergubernamental: 1) El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a quien las instituciones deben rendirle “informe sobre las acciones desarrolladas en cumplimiento de las Directrices recibidas” (Art 9 literal c y 16 c), función que cumple además de la representación y participación en los asuntos de políticas exteriores de interés del proceso de integración y 2) en la Comisión de la Comunidad Andina, órgano encargado, entre otras funciones, de “adoptar las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena y dar cumplimiento a las directrices del Consejo” (art 21 b) así como aprobar los presupuestos anuales.

Estas tres instituciones: el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión, conforman los órganos intergubernamentales del proceso de integración.

Por otra parte, junto a estas instituciones de carácter intergubernamental, en el SAI se encuentran la Secretaría General (antes junta), el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino que ya habían sido constituidas en el año de 1979.

Por su parte, la Secretaría General se define como el “órgano ejecutivo de la Comunidad Andina” y, como consecuencia de esta característica debe “actuar únicamente en función de los intereses de la Subregión” (Art. 29), función que sólo a ella se le atribuye en el SAI y, que el Protocolo de Trujillo -TT-, extiende también, a los trabajadores vinculados a esta institución, determinando que no solicitarán o aceptarán instrucciones de ningún gobierno, entidad nacional o internacional (art 38).

Como sucesora de la Junta, la Secretaria General, tiene como propósito servir de soporte técnico a los demás órganos e instituciones del sistema, y como tal, tiene asignadas funciones administrativas como: atender los encargos del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, llevar las actas de las reuniones ampliadas de este órgano, elaborar la agenda de sus reuniones, ser depositaria de todos los documentos del SAI y editar la Gaceta

Oficial del acuerdo, según prescriben los literales b), k), m y n) del artículo treinta del Protocolo de Trujillo -PT.

Pero también ejerce funciones de mayor autonomía como formular al Consejo Andino de Ministros y a la Comisión, propuestas de decisión respecto a sus competencias (lit. c), efectuar los estudios técnicos y coordinaciones que le encomienden los otros órganos del SAI y los que a su juicio estime convenientes (lit. f).

En esta línea, su función más destacada consiste en “velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina” (lit a), competencia que ejecuta en conjunto con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (art 16 h) y la Comisión de la Comunidad Andina (Art. 22 d), especialmente mediante la Acción de Cumplimiento, que faculta a la Secretaría General para requerir a un País Miembro, cuando, a su juicio, estime que ha incumplido obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico de la comunidad, y a realizar éste requerimiento cuando se lo solicite otro País Miembro por el mismo motivo, en cuyos casos el País requerido, deberá contestar las observaciones hechas por la Secretaria dentro del término máximo de sesenta días. Con posterioridad la Secretaría dará dictamen dentro de los 15 días siguientes. En el evento de persistir la conducta del país requerido, se remitirá al Tribunal de Justicia para que se pronuncie sobre el particular. (Art. 23 y 24 de la Decisión 472 de la Comisión de la Comunidad Andina). Esta Acción es procedente también por las personas naturales o jurídicas que vean afectados sus derechos por el incumplimiento de del ordenamiento Jurídico de la Comunidad por parte de un País Miembro a la luz del artículo 25 de la misma Decisión. (Nota 7).

Sin embargo, la independencia de la Secretaria General, como órgano ejecutivo, se soslaya por profundos matices intergubernamentalistas en el seno de su composición, por el hecho de que el nombramiento de su representante legal dependa del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Art 32PT) y, al poder ser removido éste representante, por consenso, a petición de cualquier país miembro, cuando incurra en una falta grave prevista en el reglamento (Art. 33 PT) y al ser evaluada la ejecución de su presupuesto por la Comisión (Art. 22 PT).

Por su lado, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, fue integrado al SAI como el órgano jurisdiccional del proceso, según dispone el artículo 40 del Protocolo de Trujillo .PT-

Encargado de ser fuente del derecho andino mediante sus Resoluciones, según dispone el artículo primero de su Tratado de Creación del Tribunal de Justicia (TCTJ)

firmado por los Estados parte el 28 de mayo de 1996, y contenido en la Decisión 500 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Según su tratado de Creación, se le designa la competencia de conocer, además de la segunda instancia de la Acción de Cumplimiento, así como de la Acción de Nulidad contra las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina, así como las acciones contra las resoluciones proferidas por la Secretaria General, los convenios de complementación industrial y otros que adopten los países miembros en el marco del acuerdo de integración, cuando estos se profieran contrariando las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la comunidad, según dispone el artículo diecisiete del TCTJ. Es de su conocimiento también, resolver las solicitudes de los jueces nacionales sobre dudas o conflictos relacionados con la aplicación de la normativa de la comunidad en un caso específico, solicitud que resuelve el Tribunal de Justicia mediante la figura de la Interpretación Prejudicial. (Nota 8).

Merece indicar, que los fallos que profiere el Tribunal de Justicia, son de obligatorio cumplimiento y de aplicación inmediata para los Estados y/o las partes vinculadas al proceso, así como las Decisiones tanto del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores como de la Comisión, y las Resoluciones de la Secretaría General, en atención a que, estos últimos, se incorporan al ordenamiento jurídico de los países miembros desde el momento de su publicación en la Gaceta Oficial de la comunidad.

Por lo anterior, doctrinantes como Tremola (2010), consideran que el ordenamiento jurídico de la comunidad andina

es una compleja organización cohesionada, coherente y que ha alcanzado un desarrollo y una madurez que garantiza la eficacia de sus normas y que faculta a los órganos comunitarios para producir Derecho con capacidad de producir efectos jurídicos en cada país miembro sin que se requiera ningún complemento normativo de Derecho interno, siendo fuente directa de derechos y obligaciones para todos aquellos a quienes afecta... (p.74).

En consecuencia, desde el punto de vista de los efectos jurídicos que producen los fallos del Tribunal, las Decisiones de Consejo de Ministros y la Comisión, así como de las Resoluciones de la Secretaría General, puede atribuírsele a estos órganos comunitarios la condición de supranacionales, lo cual aconteció por las connotaciones particulares que introdujo la regulación de cada uno el Protocolo de Trujillo y por la articulación de los mismos en el Sistema Andino de Integración -SAI.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, encuentra en el intergubernamentalismo anclajes a su independencia cuando, sus Magistrados son designados de ternas presentadas por cada País Miembro, (Art. 7 PC); al ser aprobado su presupuesto anual por la Comisión de la Comunidad Andina (Art. 16 TC) y evaluada la ejecución del mismo por la misma entidad (Art. 22 PT), al poder ser removidos sus magistrados por requerimiento del Gobierno de un País Miembro, cuando en el ejercicio de sus funciones, ese Gobierno considere que han incurrido en falta grave prevista en el Estatuto del Tribunal (Art. 10 TC), es decir, pueden ser removidos por hechos no tan objetivos como: la mala conducta notoria, cualquier acción incompatible con el carácter de su cargo, la falta reiterada a los deberes inherentes a su función (Art. 11 Estatuto del TJ).

Por otra parte, al esquema institucional del SAI, también se vincula el Consejo Consultivo Empresarial, Consejo Consultivo Laboral, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Convenio Simón Rodríguez y los convenios sociales que se adscriban al Sistema, por disposición taxativa del artículo sexto del Protocolo de Trujillo.

Los miembros del Consejo Consultivo Empresarial y Laboral son nombrados por organizaciones gremiales de cada uno de estos rubros, no obstante, su función, así como la de los demás Consejos Consultivos, se dirigen a emitir opiniones de su sector para apoyar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General.

El Protocolo también enuncia la incorporación al SAI, de otros Consejos Consultivos creados por la Comisión así como de otros órganos e instituciones que se formen en el marco del proceso de integración (Art. 6 PT). En este contexto para el año 2004 se habían creado 104 Comités, Grupos Ad Hoc y Grupos de Trabajo de la Comunidad Andina.

Sobre el particular Tremola (2010) resalta que solamente el Comité Andino de Autoridades Ambientales fue creado por la Comisión, siendo los otros constituidos por el Consejo Andino de Ministros, careciendo en consecuencia de soporte jurídico en su formación y evidenciándose la ambivalencia funcional de estas dos instituciones. (p. 144).

Todas estas instituciones - Comités, Grupos Ad Hoc y Grupos de Trabajo, de naturaleza intergubernamental, desarrollan sus funciones en ámbitos específicos y su naturaleza abarca múltiples temas como se observa a continuación:

Tabla 1. Esquema Institucional del Sistema Andino de Integración – SAI-

Instituciones Intergubernamentales	Instituciones Comunitarias	Instancias de Participación Civil
Consejo Presidencial Andino	Secretaría de la Comunidad Andina	Consejo Consultivo Empresarial
Máximo órgano Conformado por jefes de Estado	Órgano ejecutivo	Institución Consultiva
Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores -CAMRE-	Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina	Consejo Ejecutivo Laboral
Conformado por los Ministros de relaciones exteriores	Órgano jurisdiccional	Institución Consultiva
Comisión de la Comunidad Andina	Parlamento Andino	Otros Consejos Consultivos que establezca la Comisión y Órganos e Instituciones creados en el Marco del Proceso de Integración.
Conformada por un representante del Gobierno	Órgano deliberante	Para el año 2004 se habían creado 104: Comités, Grupos Ad Hoc y Grupos de Trabajo de la Comunidad Andina, tales como:
	Corporación Andina de Fomento -CAF	Comité Andino de Autoridades Ambientales Consejo Consultivo de Autoridades Municipales, Consejo de Turismo, Consejo de Asuntos Sociales, Consejo Agropecuario, Consejo de Asuntos Aduaneros, Consejo Consultivo Empresarial Andino, Confederación de Abogados de los Países Andinos, Comisión de Alto Nivel sobre la Competencia, Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAAPT). Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA)
	Institución Financiera	
	Fondo Latinoamericano de Reservas -FLAR	
	Institución Financiera	
	Convenio Simón Rodríguez -CSR-	
	Cooperación temas sociolaborales	
	Universidad Andina Simón Bolívar-UASB	
	Institución de Investigación y Enseñanza	

3. El Parlamento Andino en el SAI

El Parlamento Andino que conforma el Sistema Andino de Integración -SAI- instaurado en el Protocolo de Trujillo, se proclama así mismo, como una institución de

carácter Comunitario, según dispone el artículo 42 de éste Protocolo, posición que no le daba su Tratado Constitutivo de 1979 y, que lo coloca, en condiciones de igualdad con los Estados miembros y en alineación con los propósitos del SAI.

El anterior rasgo se profundiza, aún más, con la ratificación, de ser, la institución que representa a los ciudadanos de la Comunidad Andina, mediante el sufragio universal y directo (art 42 PT), con lo cual es clara la pretensión que tuvieron los Estados miembros de elevar al Parlamento Andino a la categoría de una institución supranacional.

4. Estructura del parlamento

A través de su Reglamento General -RGPA-, aprobado el 21 de julio de 2015 y modificado el 25 de octubre de 2018, el Parlamento estableció que los órganos que lo componen son: la Plenaria, la Mesa Directiva, las Comisiones, la Oficina Central y las Oficinas de Representaciones Nacionales.

La Plenaria, es el máximo órgano de la Institución, encargado de la conducción y la toma de decisiones a nombre de la entidad. (Art. 32 -RGPA). -Sus decisiones (quorum decisorio) las toma con la mitad del quórum calificado, el cual corresponde a la mitad más uno de sus miembros.

El quorum calificado lo requiere para temas específicos, como lo es la reforma del reglamento, asuntos relacionados con el presupuesto, suspensión de parlamentarios, aprobación del plan institucional y sesiones fuera de la sede. (Art. 35 -RGPA). Se pronuncia a través de Recomendaciones, Declaraciones, Decisiones y Resoluciones.

Las Recomendaciones, se caracterizan por ir dirigidas a las otras instituciones del SAI, los parlamentos nacionales, terceros países o bloques regionales o multilaterales. Por su parte las Declaraciones son un instrumento de pronunciamiento en casos de urgencia manifiesta o coyuntura política, democrática o social. Las Decisiones y Resoluciones están ligadas a funciones de carácter administrativo, operativo del Parlamento. (Art. 85 RGPA) .

La Mesa Directiva.- Se integra por el Presidente, los Vicepresidentes y el Secretario General, quien sólo tiene derecho de voz. Se pronuncia por medio de Resoluciones. (art. 41, 42, 44 -RGPA-).

Comisiones.- Órganos colegiados permanentes a través de los cuales se desarrolla la gestión parlamentaria y el desarrollo normativo. Según el tema que desarrollan se dividen en: La Comisión Primera: de Política Exterior y Relaciones Parlamentarias de Integración, la Comisión Segunda: de Educación Cultura, Ciencia, Tecnología de la información y la Comunicación; la Comisión Tercera: de Seguridad Regional, Desarrollo Sustentable,

Soberanía y Seguridad Alimentaria; la Comisión Cuarta: de Desarrollo e Integración Económica, Producción, Competitividad y Complementariedad, Infraestructura y Energía; la Comisión Quinta: de Derechos Humanos y Participación Ciudadana. Para aprobar sus informes requiere de la presencia de mínimo tres de sus miembros. (art. 49, 50, 59, 65 - RGPA).

La Oficina Central esta ubicada en la ciudad de Bogotá, Colombia y cada país miembro tiene una oficina de Representación Parlamentaria Nacional.

5. Competencias

Las competencias que le fueron asignadas al Parlamento Andino en el SAI, se vislumbrarán tomando como referencia las funciones que le fueron asignadas, primeramente por su Protocolo Constitutivo de 1979 (vistas previamente) y reguladas a través de su Reglamento General -RGPA-; y, tomando como hilo conductor los ámbitos en los que el Parlamento Europeo desarrollo sus competencias a partir de la función de Control Político que le asignó primeramente el Tratado de París y, que como se vio, se extendió a nuevos ámbitos como el presupuestal, el legislativo y el democrático.

5.1 Competencia de Control Político

La competencia de Control Político, que expresamente le atribuye Protocolo de Trujillo corresponde a:

Examinar la marcha del proceso de integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del sistema (43 b)

Para el desarrollo de esta función necesita, *sine quanon*, requerir información a las demás instituciones y órganos del SAI. Esta facultad ya estaba incorporada en el artículo 13 A del Tratado Constitutivo del Parlamento, que determinaba tener como insumo para su propósito, los informes anuales de las instituciones y las demás que considere necesaria el Parlamento.

Lo que, si constituyó una novedad, en cuanto a una nueva atribución en materia de Control Político y fiscal introducida en el Protocolo de Trujillo, corresponde a la facultad del Parlamento de:

Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del SAI, presupuesto que se constituye con las contribuciones directas de los Estados Miembros, según disposición del art 43 C del PT.

A través de su Reglamento General, el Parlamento ha desarrollado estas dos funciones señaladas: “examinar la marcha del proceso y formular recomendaciones al presupuesto anual de las instituciones”, mediante procedimientos dirigidos especialmente a que las instituciones del SAI cumplan con su deber de suministrar la información requerida. En este sentido establece como un deber, de las instituciones del SAI frente al Parlamento Andino:

Exponer el proyecto de presupuesto de la entidad ante las sesiones ordinarias o extraordinarias en que sea convocado por el Parlamento Andino (Art. 125 RPA).

Presentar el informe de actividades del año inmediatamente anterior y el de la planificación institucional del año siguiente (Art. 127 y 129 RPA)

En reunión anual, la Secretaría General de la CAN, entregará al secretario general del Parlamento, información relacionada con el cumplimiento de las directrices recibidas por el Consejo Presidencial Andino. (Art. 132 RGPA)

El Parlamento Andino, según el contenido de la información recibida por las instituciones del SAI, procede a enviarla a la Comisión Permanente que le corresponda según el tema, la cual posteriormente entrega un informe a la Mesa Directiva del Parlamento. Con el análisis de estos informes, se pretende que, en una reunión anual convocada por el Parlamento, todas las instituciones del SAI analicen de manera conjunta, los objetivos de los proyectos individuales de cada institución y así establecer proyectos comunes que complementen los objetivos individuales.

No obstante, en la práctica, las Instituciones del SAI no atienden las solicitudes de información requeridas por el Parlamento Andino, de lo cual dejó constancia esta institución en su Informe de Gestión de los años 2016-2017, en el que resalta que solo el veintiocho por ciento de los requerimientos de información han sido atendidos por las instituciones, y que, particularmente la Secretaría General no había dado respuesta a ninguna solicitud de información.

Como instrumentos coercitivos por parte del Parlamento, contra las Instituciones del SAI, para que cumplan con el deber de suministrar la información requerida para el ejercicio del control político y fiscal, el Parlamento Andino reglamento los siguientes

procedimientos: 1) Elevar una Queja por parte de su Mesa Directiva, dirigida al Consejo Presidencial Andino, o adelantar acciones diplomáticas y/o legales que estime pertinentes (art. 126 RGPA) cuando la omisión de la información corresponda a una acción o que involucre una omisión culposa, es decir, cuando la Institución se niegue a entregar la información o involucre la culpa en la omisión y, 2) Mediante la Moción de Censura, por la cual, la plenaria del Parlamento Andino, mediante votación, decide su inconformidad, o no, frente a las explicaciones dadas por el representante de una Institución del SAI, por lo cual, y como consecuencia, notifica su posición de desacuerdo en la continuidad de éste funcionario como representante de la respectiva Institución del SAI. La decisión la notifica al Consejo Presidencial Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y demás Órganos e instituciones del SAI. (Art. 130 RGPA).

En ejercicio de sus facultades de control político, el Parlamento Andino profirió la Resolución No. 02 del 24 de noviembre de 2015, por la cual, manifestó que la Universidad Andina Simón Bolívar- sede Ecuador-, incumplió su obligación de actuar en función de los objetivos del proceso de integración y específicamente vulneró los estatutos de la Universidad, por lo cual manifestó desconocer el nombramiento del Rector de esa institución.

5.2 Competencia Presupuestal

Los gastos anuales de funcionamiento del Parlamento Andino y la remuneración de sus Parlamentarios es sufragada por los respectivos congresos nacionales de los países miembros, según disposición del artículo 10 Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y el artículo 144 de su reglamento general.

La plenaria aprueba el presupuesto general de manera anual, según literal K del artículo 36 del Reglamento General del Parlamento Andino – RGPA.

No obstante, el Reglamento General del Parlamento Andino, mediante su artículo 145, permite que se obtengan recursos para su sustento, acudiendo a fuentes externas, diferentes a los Estados Miembros. A través de la Cooperación Externa, el Presidente y Secretario General de la institución, pueden gestionar y obtener financiamiento no reembolsable de órganos internacionales o agencias de cooperación, nacionales o internacionales, bilaterales o multilaterales para el desarrollo de su gestión.

No obstante, esta alternativa de financiamiento autoimplementada por el Parlamento Andino a través de su reglamento, no es suficiente para liberarlo de la dependencia económica de los países miembros, a quienes necesita para solventar su mantenimiento.

5.3 Competencia Legislativa

En lo que respecta a su Competencia Legislativa, el Protocolo de Trujillo PT- introduce, dos nuevas facultades del Parlamento Andino dentro del proceso de expedición legislativa, siendo estas:

“*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” (art. 43 d), y

“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” (43 e),

Estas nuevas facultades, complementan la que se le había otorgado en su Tratado Constitutivo y que mantuvo el PT, así:

“Promover la armonización de las legislaciones de los países miembros” (artículo 43 F antes incorporado en el artículo 13 c del TCPA)-

A través de su Reglamento General – RGPA-, el Parlamento Andino ha regulado el procedimiento por el cual, presenta y tramita, ante los órganos del SAI, los Proyectos de Norma Comunitaria. El trámite inicia con la aprobación de Proyectos de Norma Comunitaria por la Comisión respectiva del Parlamento, según el contenido o tema del proyecto, el cual debe ser presentado con posterioridad a la Plenaria del Parlamento Andino por parte de un Parlamentario escogido para este efecto, quien explica su alcance y beneficio para la aprobación por parte de la plenaria. Una vez aprobado es publicada en la Gaceta Oficial del Parlamento y remitida a la Presidencia Pro-Témpore del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores- CAMRE- de la CAN. (44, 131 RGPA)

Por su parte, el Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores -CAMPRE-, contenido en la Decisión 407 del CAMRE, indica que le corresponde, como funciones, de ésta institución: “*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.”

Este mismo procedimiento se realiza para la generación de Recomendaciones dirigidas a la implementación de políticas públicas o de Proyectos de Marco Normativo, en el uso de su facultad de buscar la armonización de la legislación comunitaria.

Los Marcos Normativos han constituido un instrumento de amplio manejo por parte del Parlamento, definidos como

“Propuestas de armonización legislativa que buscan convertirse en herramientas de consulta y buenas prácticas para el diseño e implementación del ordenamiento jurídico nacional de los países miembros; presentan lineamientos y recomendaciones para la constitución de políticas públicas y leyes en temas que benefician a toda la región. (Parlamento Andino, Gran serie de Marcos Normativos” (2015-2019, Documento Digital, p. 7, 2019 visto en: parlamentoandino/marcosnormativos/)

En desarrollo de la facultad de promover la armonización de las legislaciones de los países miembros, el Parlamento Andino ha aprobado en plenaria 47 Marcos Normativos y 434 Propuestas de Norma Comunitaria, de los cuales destacamos para este estudio: El Marco Normativo de Movilidad Humana (2015), Marco Normativo de Desarrollo Energético Sostenible (2015), Marco Normativo sobre el Cambio Climático (2015), Marco Normativo para la Protección y Salvaguarda del Patrimonio Cultura (2015), Marco Normativo para la Salvaguarda de los Recursos Genéricos y los Conocimientos Tradicionales asociados (2017), Marco Normativo para la Gestión de Riesgos de Desastres (2017), Marco Normativo de Turismo Comunitario (2017), Marco Normativo para el Desarrollo e internacionalización de las Pymes (2018), Marco Normativo Sobre Compras Públicas (2019), Marco Normativo para promover el Fomento de Desarrollo de Patentes desde las Instituciones de Educación Superior de la Región Andina (2019), Marco Normativo para promover la Ciberseguridad en la Región Andina (2021), Marco Normativo para la Promoción de la Salud (2021), Marco Normativo de Eficiencia Energética (2021).

En cuanto a Propuestas de Norma Comunitaria, el Parlamento Andino en el año 2019 expidió: la Recomendación No. 413, referente a la Propuesta Comunitaria para la Estrategia Andina de la Seguridad Vial, la Recomendación No. 426, referente a Propuesta de Norma Comunitaria para Simplificación de Trámites Comerciales y Aduaneros de la Región Andina, la Recomendación No. 433, referente a la Propuesta de Norma Comunitaria para: Promover la Participación Activa de los Pueblos Ancestrales, Originarios, Indígenas y

Afrodescendientes en la Integración Andina y la Recomendación No. 434, referente a la Propuesta de Norma Comunitaria para la Interconexión Eléctrica en la Región Andina.

Durante el año 2020, el Parlamento Andino emitió varios pronunciamientos dirigidos a que se tomen medidas en coordinación regional para hacerle frente a la pandemia causada por el Covic-19, convocando para este propósito a las Instituciones que hacen parte del proceso de Integración como el Organismo Andino de Salud: Convenio Hipólito Unanue; en este sentido es el contenido de las Recomendaciones No. 408, 410, 411, 412, 414, 416, 417, 418, 420, 424, 427, 428, 430, 435, 444, 445, 456 y 458.

No obstante, la facultad de participar en la generación normativa de la CAN mediante *sugerencias* y presentación de Proyectos normativos, sus iniciativas carecen de fuerza vinculante frente a los Estados Miembros y las instituciones del SAI.

En efecto, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, solo esta avocado ha “*considerar* las sugerencias del Parlamento Andino” según prescribe la ya citada Decisión 407 del CAMRE, obligación mínima que no es acatada debidamente, según se dejó constancia en las sesiones ordinarias de la Plenaria del Parlamento Andino, celebradas en el mes de noviembre de 2021, en la que los Parlamentarios Andinos hicieron un llamado “al Consejo Presidencial y al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN ...solicitando... la inclusión en la agenda de sus reuniones, las propuestas presentadas por el Parlamento Andino en cumplimiento de su atribución de armonización y propuesta legislativa” e inclusive solicitan que “para una verdadera democracia en la integración, se otorguen atribuciones de vinculatoriedad y codecisión al parlamento andino”.

Sobre el alcance de los pronunciamientos del Parlamento Andino, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, se pronunció en proceso No. 01-AN-2016, por el cual rechazó *in limine* la acción de nulidad instaurada por la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador contra las Resoluciones No. 02 del 24 de noviembre de 2015 y No. 03 del 15 de diciembre de 2015 proferidas por el Parlamento Andino, argumentando el Tribunal respecto al Parlamento Andino:

“Este Organismo se pronuncia mediante recomendaciones, sugerencias, decisiones, declaraciones y actos de coordinación y control, conforme lo prevé la norma citada. Por lo mismo, sus pronunciamientos por regla general no tienen carácter vinculante frente a la Acción de Nulidad atribuida a la competencia de este Tribunal..”

...lo cual es congruente con la naturaleza jurídica de los mismos, pues independientemente de cuál sea la denominación que se les imprima, no se trata de actos administrativos definitivos con aptitud de crear, modificar o extinguir una situación jurídica...”

5.4 Competencia Democrática

La competencia democrática, se encuentra ligada a la Institución del Parlamento Andino mediante dos aristas inseparables, según la experiencia de su homólogo europeo. Por un lado, mediante el ejercicio de participación ciudadana para elegir o ser elegido miembro del parlamento y, por el otro, mediante instrumentos democráticos que promueven la dinámica de participación ciudadana en el proceso de integración, a través de la institución del Parlamento; por tratarse de una institución relativamente nueva, estos mecanismos están ligados también a la promoción, divulgación y formación de identidad de la ciudadanía con la institución.

En este sentido, el fundamento que le sirve de soporte a las facultades de la Institución del Parlamento Andino, nace del Protocolo Constitutivo de 1979, su Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas del año 1997 y el Protocolo de Trujillo de 1996, las cuales serán analizadas en dos partes: La Elección Parlamentaria y Participación Ciudadana.

5.4.1 Elección Parlamentaria

En el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino en 1979, se indica que esta institución estará integrada por representantes de los pueblos de cada uno de los Estados que hacen parte del proceso, los cuales serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto.

A través del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes (PATCPA) firmado por los Estados parte el 23 de Abril de 1997, se ordenó que en tanto se regule el proceso de elección de los parlamentarios andinos mediante un Régimen Electoral Uniforme, las elecciones se someterían a lo regulado por la legislación interna de cada país miembro (Art. 4 PATCPA).

Empero, determinó que las elecciones parlamentarias andinas por sufragio universal y directo se debían realizar dentro de los cinco años siguientes, mientras tanto estas debían practicarse en la misma fecha en que se efectúen las elecciones legislativas de cada país miembro y que cada país elegiría cinco (5) representantes parlamentarios, cada uno con dos suplentes (art. 3 PATCPA). De la misma manera les otorgó inmunidad parlamentaria en las mismas condiciones que los parlamentarios de cada país.

El ejercicio de esta competencia democrática suscitó al interior de cada uno de los países miembros, la armonización de sus ordenamientos jurídicos en pro de un soporte legal que permitiera la elección popular de representantes de una institución regional, facultad inherente al poderío de un Estado soberano. No obstante, como resalta Blanco (2019), las constituciones de los países andinos se caracterizan por primar el contexto de sus relaciones internacionales en el marco del proceso andino de integración en búsqueda de una gradual persecución de intereses comunitarios (p.3).

De otra parte, es de resaltar, como el Protocolo Adicional le indica a los “funcionarios” o trabajadores del Parlamento Andino, que sus actuaciones están en “función de los objetivos e intereses comunitarios” y no de los “Estados Contratantes”, como si lo indicaba antes el Tratado Constitutivo. No obstante, el énfasis de esta indicación, por lo menos en la redacción, recalca que el deber de lealtad es de los funcionarios del Parlamento y no en la Institución Parlamentaria como tal.

5.4.2 Elecciones Directas

En desarrollo de la prerrogativa democrática establecida en los Tratados, los países miembros de Ecuador y Perú iniciaron la elección popular, directa y secreta de sus parlamentarios andinos en las mismas fechas de las elecciones legislativas de los años 2002 y 2016 respectivamente para cada país, no obstante, nunca haber sido regulado de manera especial el proceso del sufragio mediante un Régimen Electoral Uniforme como se había previsto.

Ecuador

La Constitución de la República de Ecuador prevalece las relaciones internacionales con los países de América Latina y del Caribe, según disposición de su artículo 423.

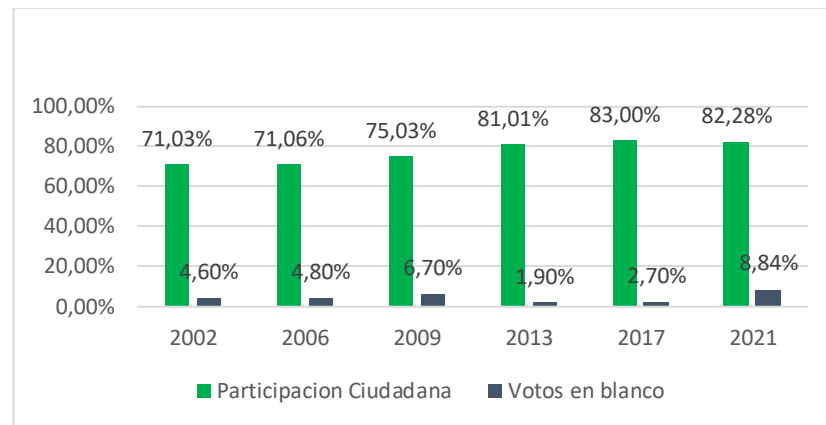
En el mismo sentido, el artículo 163 de esta carta magna equipara al rango constitucional los Tratados Internacionales celebrados por el Estado, como aconteció con el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas, el cual se incorporó al ordenamiento jurídico ecuatoriano en el año 2002 con esta categorización suprema.

Es así como desde el año 2002, se han celebrado elecciones populares y directas de los representantes ecuatorianos al parlamento andino, siendo una constante, el aumento de

la participación ciudadana a la convocatoria electoral, superando más del 80% de participación durante las últimas tres elecciones.

De la misma forma, se evidencia una sostenida participación de los partidos políticos interesados en participar en la contienda electoral por los escaños del parlamento andino.

Figura 2. Comparativo Histórico participación ciudadana elecciones Ecuador.



Adaptado de Informe Elecciones presidenciales de Ecuador, Consejo Nacional de Ecuador, Instituto de la Democracia 1948-2017

No obstante, en el resultado estadístico debe tenerse en cuenta, que el sufragio está consagrado en el régimen constitucional ecuatoriano como un derecho y deber al mismo tiempo, dándole la prerrogativa de obligatorio para los ciudadanos ecuatorianos conforme al artículo 11 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Por lo cual, la participación ciudadana incluye la de los comicios para la elección presidencial y parlamentaria nacional, y las estadísticas institucionales son uniformes para todas las elecciones.

Perú

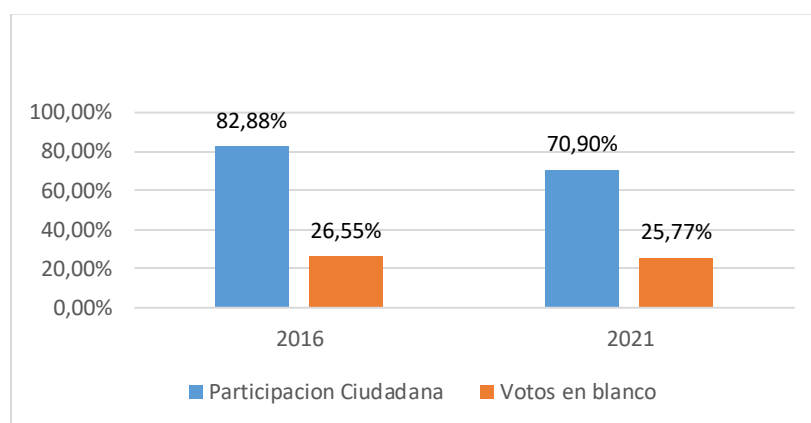
Las Elecciones populares y directas de los representantes al Parlamento Andino del Perú, están incorporadas a su ordenamiento jurídico mediante la ratificación del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas, en cumplimiento del mandato previsto en su artículo 55 de la Constitución Política.

Reguladas mediante la Ley No. 28360, las elecciones populares y directas de los parlamentarios andinos peruanos se empezaron a implementar a partir del 6 de abril de 2016, celebrándose desde esta fecha de manera ininterrumpida. Previamente los parlamentarios

andinos eran escogidos de las organizaciones políticas que obtuvieran el mayor porcentaje de votos **válidos** del proceso electoral, así como los dos suplentes de cada parlamentario principal.

En las elecciones parlamentarias de 2016 y 2021 celebradas por sufragio universal y directo, se denota una decreciente participación ciudadana medida en más de diez puntos porcentuales, no obstante, debe considerarse que esta disminución participativa se dio también en las elecciones parlamentarias nacionales en donde disminuyó en casi doce puntos porcentuales.

Figura 3. Comparativo histórico participación ciudadana elecciones Perú



Adaptado de Informes Elecciones Generales y Parlamento Andino 2016 y 2021, Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú.

La constitución política peruana establece como una obligación el ejercicio del voto, según disposición del artículo 31 de su Constitución Política, regulado por la Ley Orgánica de Elecciones No. 26859. No obstante celebrarse en la misma fecha las elecciones presidenciales y parlamentarias nacionales, las estadísticas institucionales son independientes.

5.4.2.1 Elecciones Indirectas

Bolivia

El Estado Plurinacional de Bolivia elige por sufragio universal y directo nueve representantes ante todos los Parlamentos de los procesos de integración regional a los que se encuentra vinculado este país, siendo estos: además del Parlamento Andino, el Parlamento del Sur (Parlasur), Parlamento Amazónico, Parlamento Latinoamericano y la Unión Interparlamentaria Mundial.

Arraigado como un mandato constitucional cuyo objetivo, según se expone en el Informe Anual de Gestión del año 2016, su vocación integracionista se fundamenta en “la construcción de un nuevo paradigma de integración, en base a la solidaridad, reciprocidad, complementariedad, respeto de la Madre Tierra y los principios éticos... con la visión del VIVIR BIEN”.

Así, los representantes elegidos ante los “organismos parlamentarios supranacionales”, como les denomina la Ley 522 del 28 de abril de 2014, son elegidos junto con un suplente y se distribuyen a cada uno de los organismos parlamentarios, mediante sesión especial bajo la dirección de la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, por lo cual, no obstante mediar el voto popular en el nombramiento de los representantes parlamentarios andinos de Bolivia, su elección es indirecta, toda vez que la elección del ciudadano no es específica o dirigida particularmente a la elección del representante del Parlamento Andino, sino en general para cualquiera de los parlamentos regionales a los que se encuentra vinculado.

Colombia

Las elecciones mediante voto popular y directo de los representantes del Parlamento Andino en Colombia están facultadas de manera directa y expresa en el artículo 27 de la Constitución Política de Colombia (CPC), desde la reforma que sufrió en el año 1991.

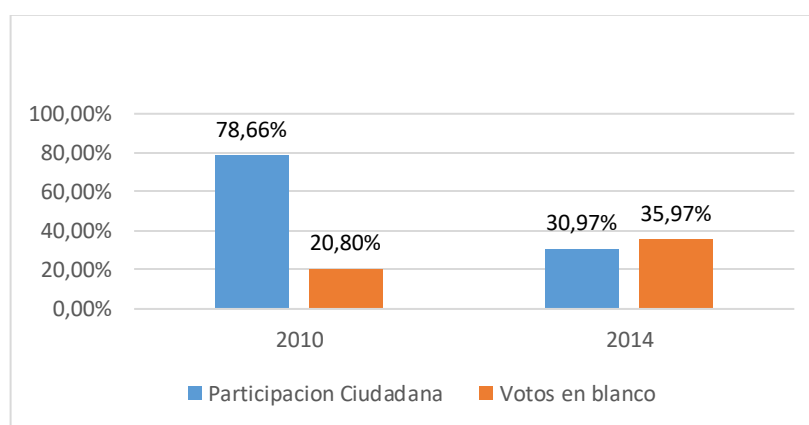
Mediante la Ley 1115 de 2007 se reguló la elección de los cinco representantes de Colombia y sus suplentes, en el cual se remitió el procedimiento, al régimen electoral aplicable a las elecciones legislativas nacionales, mientras se expedía por los países miembros de la CAN el Régimen Electoral Uniforme.

Las primeras elecciones por sufragio se celebraron en el año 2010 y dejaron de implementarse en el año 2014. En éstas últimas, no fueron reconocidos como electos los parlamentarios andinos seleccionados por los colombianos, en atención a que el Consejo Nacional Electoral de Colombia, argumentó que los votos en blanco, en estas elecciones, correspondieron a más de la mitad de los votos depositados (votos válidos) para la elección de ésta institución, por lo cual, de conformidad con el artículo 258 de la Constitución, modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo 01 de 2009, se enerva una causal para que se convoquen a nuevas elecciones populares directas para la elección de los representantes al Parlamento Andino .

No obstante, las nuevas elecciones no fueron convocadas en atención a que el gobierno nacional promovió la expedición de la Ley Estatutaria 1729 de 2014, por medio de la cual se suspendieron las elecciones mediante sufragio universal y directo (derogando la Ley Estatutaria 1157 de 2007) para ser reemplazadas por la designación de los Parlamentarios Andinos por parte del Congreso de la República, de la siguiente manera: dos representantes elegidos por el Senado de la República y tres por la Cámara de Representantes, lo cual se mantiene hasta la fecha. Esta decisión sostiene que la elección directa de los representantes, por voto popular y directo, se reanudará cuando sea expedido el Régimen Electoral Uniforme establecido en el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus representantes del año 1997.

Estos resultados electorales del Parlamento Andino en el año 2014, constituyen la única vez que en la historia de las elecciones por sufragio universal y directo de autoridades colegiadas en Colombia, ha sido mayoritario el blanco del total de votos válidos del sufragio.

Figura 4. Comparativo histórico participación ciudadana elecciones Colombia



Adaptado de la Resolución 1509 del Consejo Nacional Electoral Colombiano e Informes Elecciones Generales y Parlamento Andino 2010 de la Registraduría Nacional de Estado Civil de Colombia.

Chile

Como miembro pleno del Parlamento Andino desde el año 2015, tras 12 años de hacer parte como observador de la institución, Chile cuenta con representantes parlamentarios andinos, que son miembros, también, del parlamento nacional chileno. En el año 2022, Chile ejerce como Presidente de la Mesa Directiva del Parlamento Andino,

manifestado, junto con el gobierno electo de Gabriel Boric, su proyección a través de la institución, quien manifestó:

“«he visto con preocupación cómo la voz de los pueblos de América Latina se ha ido apagando en los foros internacionales producto de las desavenencias de estos años y tengo la convicción que una instancia de cooperación como esta (refiriéndose al Parlamento Andino) permitiría recuperar la voz global”

5.4.3 Participación Ciudadana

La segunda arista, ligada a la Competencia democrática del Parlamento Andino, corresponde a las competencias relacionadas con el aforo de la comunidad o sociedad civil en el proceso de integración. Establecidas desde el Tratado de Creación del Parlamento Andino de la siguiente forma:

Sustentar, en la subregión andina, el pleno ejercicio de la libertad de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo; Velar por el respeto de los derechos humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las partes contratantes; 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; Contribuir al afianzamiento de la paz y la justicia internacional; Mantener relaciones de cooperación con los parlamentos de las partes contratantes o de otros países con respecto a las materias previstas en el tratado” (art 12 b) c) d) e) f) g) h) y art 13 b) del TCPA)

Estos preceptos se han materializado por parte del Parlamento Andino a través de los siguientes programas estratégicos, difundidos por la institución a través de su página www.parlamentoandino.com:

- 1) Programa Soy Ciudadano Andino: Dirigido a fomentar la identidad con el proceso de integración y con la institución del Parlamento Andino, mediante:
 - Parlamento Andino Juvenil, por medio del cual se da a conocer a los estudiantes de los últimos años de la secundaria, los objetivos y funcionamiento del Parlamento Andino, para lo cual se realiza actividades en la que representan los órganos de la

institución. A para el año 2021, se han practicado en dos instituciones educativas en Colombia, Ecuador y Peru.

-Parlamentos Andinos Universitarios: mediante la misma metodología que el Parlamento Andino Juvenil, pretende el intercambio de experiencias con líderes universitarios. Para el año 2021 se ha desarrollado en 3 Universidades de Colombia, Una de Ecuador y dos de Perú.

-Instituciones Educativas al Parlamento, por medio del cual promueve visitas de instituciones educativas a la sede del Parlamento en Bogotá

-Universidades al Parlamento, desarrolla capacitaciones a estudiantes de Universidades que visitan la institución.

- 2) Comuna Andina, mediante el cual busca acercar a las autoridades locales de los países miembros con la institución del Parlamento Andino, estableciendo un vínculo entre ambos que permita servir de canal para que los intereses de cada comunidad.
- 3) Parlamento Abierto, mediante el cual, creo canales de interacción con la ciudadanía y divulga sus servicios. En este sentido creo el Canal el Condor.TV y la Revista el Condor. A través de su página web creo el espacio digital para acceder a sus Informes de Gestión y Pronunciamientos
- 4) Empresa Andina, dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas, con el objeto de promover el comercio intracomunitario, mediante el conocimiento de los beneficios de las normas de la comunidad andina

De otra parte, a través del Reglamento General – RGPA-, el Parlamento Andino creo dos instancias de participación ciudadana: 1) Institucionalizó la semana Cultural de Andina, instaurada también por la Directriz Presidencial 17 del Acta de San Francisco de Quito, cuyo objeto es “promover la identidad cultural de los pueblos andinos” (art. 134 RGPA) y, 2) De la misma manera, permite a través del Derecho de Petición, que cualquier ciudadano de los países miembros y/o persona natural o jurídica que resida o tenga domicilio en cualquiera de los países miembros, eleve a su dependencia peticiones de información sobre cualquiera de los asuntos propios de la Comunidad Andina. (Art. 135 RGPA). Este espacio de participación ciudadana ha sido ampliado y regulado por el Parlamento Andino a través de la Decisión 1466 de marzo de 2022, en la cual, canaliza su trámite a través de la Mesa Directiva, requiriendo que se lleve un registro de las peticiones resueltas y, la remisión, además de la Comisión pertinente del Parlamento, según el asunto, a la Plenaria de la institución cuando se trate de una decisión de “mayor relevancia”.

Se resalta también que, a través de sus pronunciamientos, ha reconocido las expresiones tradicionales y autóctonas de comunidades andinas, como es el caso de:

Resolución 09 de 2020 por medio del cual se declara al Inti Raymi celebrado por los pueblos indígenas andinos, como un referente cultural inmaterial de las raíces Andinas.

Resolución 01 de 2021 por la cual declara al Sombrero Voltiao de la República de Colombia como referente de la cultura material artesanal de la región andina.

Resolución 02 de 2021 por la cual se declara ha Alausi, de la Republica de Ecuador, como el referente natural arqueológico turístico de la región andina.

CAPÍTULO V. REINGENIERIA INSTITUCIONAL: ¿Cede la Supranacionalidad?

1. El Proceso de Reingeniería de la CAN: la pretensión de un proceso de Integración sin Parlamento Andino

Dando continuidad a la proyección de la Can, en la que se priorizó su incursión internacional, bajo el modelo de regionalismo abierto impulsado por la Cepal (Nota 9), en el marco de una concepción neoliberal, la Comunidad Andina suscribió el 25 de junio de 1997 el Protocolo de Sucre -PS- (quince meses después de la firma del Protocolo de Trujillo) por medio del cual, en concepto de Mejía, Meriño y Ruiz (2020), se formalizó la dirección de la Comunidad Andina hacia una integración regional abierta.

El Protocolo de Sucre, no modificó funciones del Parlamento Andino, pero desde el punto de vista institucional, estableció dos aspectos que repercuten en su desempeño posterior:

1.-Incorporó como objetivo de la comunidad “la profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extraregionales en los ámbitos político social, económico y comercial.” (Art. 3 a), lo cual es acorde con la formulación de propósitos tales como el “fortalecimiento de la participación comunitaria en foros económicos y comerciales, internacionales, multilaterales, hemisféricos y regionales” (Art. 4), promover la profundización industrial mediante convenios de colaboración (Art. 9), la liberalización del comercio de servicios a nivel regional (Art. 15), constituir un régimen uniforme de regulación de las multinacionales andinas (Art. 7) y de tratamiento a capitales extranjeros (Art. 6).

En esta línea, la Comunidad Andina suscribió cuatro Acuerdos Regionales en la década de 1990 y cada país miembro comenzó también a celebrar Tratados Comerciales de manera individual, al mejor estilo *spaguetti bowl* (Nota 10)

2.-Profundizó, la condición intergubernamental del proceso, habida cuenta que concentró en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el manejo, de la Política Exterior Común de la Comunidad, según dispone el artículo cuarto de Protocolo, lo cual ejecuta en coordinación con la Comisión de la Comunidad Andina. Con esta orientación, depositó también en estas dos instituciones la decisión de otorgar a terceros países la condición de Miembro Asociado del proceso de integración, estableciendo como condición, que el país interesado en hacerse miembro de la CAN haya suscrito previamente tratados de libre comercio con cada país miembro (Art 26).

De esta manera, se mantiene la dualidad institucional. Por un lado, se continua con la estructura del SAI, en el cual, las instituciones fueron instauradas, teóricamente en igualdad con los Estados Miembros, dejando atrás la jerarquización entre principales y auxiliares como establecía el Tratado Constitutivo del proceso de integración, pero, por otro lado, se fortalecen, principalmente, las competencias de las instituciones intergubernamentales.

Esta dualidad, junto al propósito de apertura e inserción internacional del proceso de integración de la CAN, demarca su ámbito, en la esfera propia de la cooperación. Inclusive, autores como Forero (2013), consideran que, no solo debilita las instituciones, sino que va en contravía al camino federalista por el que deben encausarse los procesos de integración para fortalecerse (p.101).

Este enfoque, significó también para los países andinos, el quebrantamiento de una posición uniforme respecto a su posicionamiento internacional en la primera década del siglo XXI, habida cuenta de la profundización de posturas políticas antagónicas, como es el caso de gobiernos de la derecha en Colombia y de la izquierda en Venezuela, llevando a este último país, a su retiro como miembro de la Comunidad Andina el 21 de abril de 2011.

2. Profundización en la Reingeniería: mayor intergubernamentalismo y el marginamiento del Parlamento Andino

En medio de este quebrantamiento, con posturas políticas antagónicas al interior de los países miembros, y un marcado intergubernamentalismo acrecido mediante las modificaciones al Tratado de Creación de la Comunidad Andina, el día 22 de Agosto del año 2011, el Consejo Presidencial Andino de Ministros de Relaciones Exteriores -CAMRE- junto con representantes de la Comisión de la Comunidad Andina – CAN, decidieron:

“emprender un proceso de revisión y reingeniería de la estructura institucional y funcionamiento del Sistema Andino de Integración -SAI- con el fin de adecuar a la Comunidad Andina -CAN- a los retos del contexto internacional”

Con este propósito, mediante la Decisión 773, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN, decidió contratar los servicios de consultoría de la Comisión Económica para América y el Caribe -CEPAL– y de la Fundación Getulio Vargas, para que, de manera conjunta realicen una propuesta sobre el proceso de reingeniería, “con la colaboración, supervisión y monitoreo” de un Comité Coordinador, conformado por un representante de cada país miembro (Art. 3).

Es así como, el 15 de junio de 2013 en la Trigésimo Sexta Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores -CAMRE-, estas entidades presentaron informe de su trabajo conjunto (Nota 11), de lo cual se levantó el Acta CAMRE AMPLIADO/XL/Ac, en la que se sintetiza el informe de la Cepal en dos propuestas concretas:

- a) *Focalizar la agenda temática de la integración andina en las siguientes áreas: Integración Comercial y complementación económica, medio ambiente, recursos naturales e integración energética y 2)...ii) preservación de los activos de la integración andina;*

Pareja (2014), complementa el Acta, citando el texto del informe en el cual se establece como propósito de la reestructuración:” *fortalecer a la comunidad andina, preservando su acervo histórico*” (p.3) y estima que el pronunciamiento expreso de la Cepal sobre la necesidad de preservar el acervo histórico del proceso de integración de la CAN es un llamado a los Estados miembros a “mantener la unidad”, frente a fuerzas centrifugas que condujeron a la crisis del proceso y que pueden terminar por asfixiarlo.

Por su parte la Fundación Getulio Vargas, establece como objetivo principal del proceso de reingeniería el preservar la Comunidad Andina, por considerarla patrimonio de todos los pueblos andinos y, en este sentido toma ejes principales, según indica el Acta Camre Ampliado XL/Ac:

- “- Dinamizar a los órganos e instituciones de la Integración, de conformidad con su naturaleza y complejidad.
- El acercamiento constructivo con el Mercosur y,

- La reconstrucción de la imagen de la Comunidad Andina” (pp 3)

Pareja (2014), complementa el alcance de la recomendación de la Fundación Getulio Vargas, citando su informe así:

- *El objetivo principal de la “reingeniería” debe ser preservar la Comunidad Andina “porque tiene, protege y asegura una dimensión andina peculiar y característica de la región” (FGV:57) y también porque “Solamente una Comunidad Solida y bien estructurada puede integrarse con otros espacios vecinos y amigos, estableciendo un real y fructífero intercambio.” (FGT:60)”.* (p. 5)

Se resalta que el informe de la Fundación Getulio Vargas coincide con el de la Cepal, en dos aspectos fundamentales: 1) Es un punto de inflexión para el avance del proceso, que los Estados miembros involucren su voluntad en el impulso de este y, 2) Las instituciones no son el problema de la crisis de la Can, por el contrario, las reconocen como un elemento valioso del proceso e inclusive a nivel regional.

Avanzando en el proceso de reingeniería, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores -CAMRE-, ordenó mediante la Decisión 791, que se conformara un Grupo de Trabajo, con el objeto que presente una propuesta tomando como insumo los informes presentados por la Cepal y la Fundación Getulio Vargas. Este grupo de trabajo estará:

“...constituido por representantes directos de los Ministerios de Relaciones Exteriores y uno de los representantes de la Comisión, para que presente un documento final de priorización de los ámbitos de acción de la Comunidad Andina, bajo la coordinación de la Secretaría General de la Comunidad Andina” (art 2).

Este Grupo de Trabajo, presentó el 12 de Julio de 2013, ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, informe sobre su gestión, en escrito denominado: “Documento Final, Propuesta sobre la Nueva Visión, Lineamientos Estratégicos y Priorización de los Ámbitos de Acción de la Comunidad Andina”, el cual propone como áreas de cambio: 1) Priorizar y acotar ámbitos de aplicación, 2) Fortalecer y Actualizar el marco institucional, 3) Racionalizar el uso del presupuesto existente, 4) Priorizar ámbitos de acción conjunta, 5) Racionalizar y priorizar la cooperación internacional.

Puntualmente en el punto referente al “Fortalecimiento y Actualización del marco institucional”, sugiere que se retire al Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración -SAI- y que esta institución “migre” al Parlamento Suramericano, en el marco de la Unasur.

Un poco más de tres meses después, el 23 de septiembre de 2013, aduciendo como fundamento el Informe presentado por la Fundación Getulio Vargas, la Cepal y el Grupo de Trabajo constituido por el CAMRE, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores -CAMRE- expide la Decisión 792, por la cual ordena:

“Iniciar el proceso de preparación de un Protocolo que facilite la salida del Parlamento Andino del Sistema de Integración del Sistema Andino de Integración” (artículo 2 párrafo 5), subrayado fuera del texto

Para éste propósito, en la misma Decisión, ordenó conformar un Grupo de Alto Nivel para que elabore el Protocolo de su retiro, el cual debe ser sometido a la aprobación de los Poderes Legislativos de cada país miembro.

De esta Decisión 792, también se destacan las siguientes decisiones tomadas por el CAMRE:

- Que el mismo Grupo de Alto Nivel revise el marco institucional, el acervo jurídico comunitario y el sistema de solución de controversias de la Comunidad Andina, para realizar las reformas necesarias para los lineamientos estratégicos de la comunidad. (artículo 1)
- Suprime Comités y Grupos Ad Hoc que no estén relacionados en forma directa con los ámbitos priorizados. (artículo 3)
- Buscar la articulación, complementación y convergencia de acciones en el marco de la Comunidad Andina con el Mercosur y Unasur. Esta última función, específicamente, estaba ya articulado a través del Parlamento Andino en el artículo 43 G del PT y antes en el artículo 13 B del TCPA.E

La Decisión 792 de 2013 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, se fundamentó en el resultado del estudio de consultoría realizado por la Fundación Getulio Vargas (FGV) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), no obstante, las recomendaciones de éstas dos entidades se dirigieron a primar el fortalecimiento de sus instituciones y preservar su acervo histórico, lo que resulta contrario a la decisión de marginar al Parlamento Andino retirándolo del SAI. En este sentido Pareja (2014), resalta las conclusiones de la Fundación Vargas al indicar que:

La principal dificultad para preservar la CAN ...es el desfase entre los tiempos de la integración, proceso que para concretarse exige el compromiso de varias generaciones, como lo demuestra la historia de la Unión Europea, y las necesidades y urgencias coyunturales de los gobiernos de turno.” (p. 5)

La decisión de retirar al Parlamento Andino de la composición institucional del Sistema Andino de Integración -SAI-, es congruente con la perspectiva intergubernamentalista, señalada por Eilstrup (2006 b), en la cual la institución es creada por los Estados porque se benefician de las funciones que desempeñan las mismas (p. 195). En consecuencia, desde esta perspectiva, de la misma manera, los Estados miembros de la CAN decidieron marginarla, cuando no encuentran utilidad en la misma. No obstante, en el marco de los procesos de integración regional, la utilidad del Parlamento como Institución, sobrepasa los beneficios que puedan encontrar los Estados en él, habida cuenta que su soporte institucional se encuentra fundamentado en el ejercicio de la participación ciudadana, lo que finalmente repercute en el reconocimiento del poder o legitimidad de las otras instituciones y del proceso de integración en su conjunto. Por lo cual, retirar a la institución del Parlamento del SAI, no es equivalente a evacuar a los Comités o Grupos Ad Hoc, como ocurrió efectivamente en la Decisión 792 del Consejo Presidencial Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina -CAMRE-.

3. Perspectivas de Análisis a la Decisión de marginar al Parlamento Andino: procesos extrínsecos y procesos intrínsecos.

Como antecedentes a la Decisión 792 del CAMRE, merecen destacarse dos aspectos importantes, para su análisis, el primero está relacionado con procesos externos del proceso de integración de la CAN *-procesos extrínsecos-* y el segundo, ligados a procesos al interior de este, *-procesos intrínsecos-*.

En el primero, *procesos extrínsecos*, se destaca como, cuando se adopta la Decisión 792, los objetivos comerciales de la CAN presentaban resultados favorables y crecientes. Según indican los Informes Estadísticos de Comercio Exterior de la Comunidad Andina, en los años 2011, 2012 y 2013 se establece que el mercado ampliado de la CAN presentaba gran dinamismo y crecimiento.

En efecto, en el año 2011 las exportaciones intracomunitarias se habían incrementado un diez y ocho por ciento respecto al año anterior. En el año 2012 las exportaciones

intracomunitarias se aumentaron en un doce por ciento respecto al año precedente, siendo Bolivia el que mayor incremento tuvo con un 67%, seguido de Ecuador con el once por ciento y Colombia con el nueve por ciento. El 73% del comercio intracomunitario estaba constituido por bienes manufacturados, lo que representó más del doble registrado en ese sector al comienzo del proceso de integración, en el que era sólo del 36%. (Comunidad Andina [CAN], s.f.).

En general la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones intracomunitarias en el periodo 2004–2013 fue de 12,3% siendo éstas, además, las exportaciones con mayor diversidad de productos involucrados, por ejemplo, a la Unión Europea se exportó en el año 2013 sólo el 9.57% de los productos que se exportaron al mercado ampliado de la CAN y a Estados Unidos un porcentaje de solo del 9.37%. (CAN, s.f.).

Por otra parte, las declaraciones emitidas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, previas a la Decisión 792, se caracterizaron por indicar de manera reiterada que el proceso de reingeniería del SAI, requería necesariamente fortalecer su *acervo institucional* como elemento indispensable para vigorizar el proceso de integración de la Comunidad Andina, lo cual consta en las Actas de las Declaraciones de Quito (2002), Quirama (2003), San Francisco de Quito (2004), Declaración de Bogotá y de Lima (2011) y en lo cual también coincide de manera concluyente los informes de la Cepal y de Fundación Getulio Vargas, como ya se indicó.

Por lo anterior, la decisión de retirar al Parlamento Andino resulta contradictoria frente a las constantes manifestaciones de fortalecer el aparato institucional del SAI y a los resultados comerciales del comercio intraregional, por lo que, la explicación de la decisión de marginarlo conduce a que la misma es producto de la liberalidad de un órgano de naturaleza intergubernamental, que, sin otra entidad que le sirva de balanza en el juego de poder, tomo la decisión.

En palabras de Rodríguez (2014 como se cita en Blanco, 2019) y en una perspectiva más amplia, en el ámbito de los Estados andinos se presenta una gran concentración del proceso integracionista en manos de las autoridades ejecutivas, que diseñan políticas, las implementan y ejercen el control de su aplicación ante la debilidad de otro ente evaluador que lo haga.

Sobre el particular, inclusive varios doctrinantes concuerdan en caracterizar la política latinoamericana por el liderazgo del poder ejecutivo sobre la institucionalidad, denominándolo “presidencialismo concentracionista” (Malamud, 2008 p.156), soberanismo

decimonónico (Vela, 2014 p.21) o neopopulismo de mercado o antimercado (Forero, 2013, p. 251-539), particularidad regional, que dificulta el fortalecimiento de los procesos de integración porque lleva implícita un fortalecimiento de la posición soberana de los Estados que interfiere en la transferencia de competencias a las instituciones que conforman el proceso, como aconteció particularmente con el Parlamento Andino, demostrándose la certeza en la afirmación de Hass al indicar que el presidencialismo es un adversario de la integración regional.

Es así como, Parlamento versus Estados miembros, constituye el iceberg de la confrontación entre un esquema institucional intergubernamental frente a uno neofuncionalista (Álvarez, 2011, p. 222). En el primero, el liderazgo del proceso de integración no sale de la órbita de los Estados, quienes lideran de punta a punta el transcurrir del mismo, no solo desde la creación de las instituciones sino en la toma de las decisiones que repercuten en el rumbo del proceso, mientras que, en el esquema neofuncionalista, la estructura institucional supranacional es vital para el desarrollo del mismo, toda vez que, como indica Negro (2010 p. 42-43), los estados transfieran competencias de manera voluntaria a las instituciones a las cuales quedan subordinados en lo correspondiente y éstas demandan mayor integración en la medida en que se extiende a otros ámbitos del proceso como efecto *spillover*.

En esta línea, es correcto afirmar que la decisión de marginar al Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración -SAI, es reflejo del exceso de intergubernamentalismo que prima en el proceso de integración de la CAN, en el cual las instituciones compuestas por representantes de los Estados Miembros lideran el proceso: Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, la Secretaría General y el Consejo Presidencial Andino, éste último máximo órgano del SAI encargado por definir su curso (art 12 del PT) y quien también instruye a las otras entidades que lo componen, a quienes se ordena ejecutar sus orientaciones políticas (artículo 11 del PT).

Por otra parte, como *procesos intrínsecos* se destacan los que ha desempeñado para promover la deliberación y la participación ciudadana, procesos inherentes a su naturaleza ontológica.

Como se desarrolló en el análisis de la competencia democrática, propiamente en su vértice de participación ciudadana, en la actualidad, a través del Parlamento Andino, se entretejen procesos que involucran a los ciudadanos de los países miembros de la CAN a través de programas estratégicos dirigidos a la formación de identidad de la ciudadanía con

el proceso de integración, el conocimiento de sus derechos, la creación de espacios de interlocución con la institución y el fortalecimiento de los partidos políticos.

Para Vacchino (1989), esta participación es necesaria para avanzar y consolidar el proceso de integración, requiriendo involucrar diferentes ámbitos, además de la sociedad civil, como el cultural, la educación, la tecnología, etc, (p. 4). Para Weber (1991), en el contexto de las sociedades modernas, esta confluencia de intereses, es necesaria (burocratización) y sólo pueden tener como punto de encuentro la institución del Parlamento, porque contribuye a equilibrar las fuerzas de poder, a lo cual llama un *factor de política positiva* (p. 12), estando, al otro lado de la balanza -el monarca-, en este caso, el poder ejecutivo representado en las instituciones intergubernamentales en el proceso de integración regional de la comunidad andina.

En este sentido, desde la perspectiva neofuncionalista, la confluencia de intereses y actores es precisamente la fuerza vital que legitima y fortalece la institución del Parlamento. Desde este punto de vista, podría cuestionarse la legitimidad democrática del Parlamento Andino, al no tener un buen desempeño según los indicadores estadísticos de participación democrática en la elección popular de sus representantes por sufragio universal (en los países miembros donde hay elecciones directas), y por la identidad de los ciudadanos de los países miembros con la institución.

Sin embargo, la calificación de su desempeño en este sentido debe tener como punto de partida el estado de maduración de esta institución. Teniendo en cuenta que inició sus funciones en el año 1984, y que las elecciones mediante sufragio universal y directo empezaron sólo hasta la primera década del siglo XXI, el reconocimiento como un espacio de retroalimentación de los intereses de la ciudadanía recién empieza.

El reconocimiento del estado histórico en que se encuentra el Parlamento Andino es vital para entender el desempeño que cumple en la actualidad esta institución dentro del SAI y, la trascendencia que tendrá en el fortalecimiento del proceso de integración de la comunidad andina a largo plazo. La importancia de comprender el estado de maduración del Parlamento Andino, permite atribuirle el reconocimiento que merece el desempeño de su función como promotor de la participación de la ciudadanía de los países miembros de la CAN, función que repercute directamente en la construcción de la identidad colectiva de los ciudadanos con el proceso de integración, que, como bien manifiesta De Almeida, Paiva, Lamenha (2012), requiere para su construcción, de un largo proceso de solidificación de las instituciones regionales, para que sus ciudadanos las reconozcan como legítimas y necesarias (p. 155).

En este contexto, el proceso de participación ciudadana que se desenvuelve en el Parlamento Andino, contribuye a la legitimidad del proceso de integración y al equilibrio de las fuerzas de poder representados en las instituciones que integran el SAI, balance que no es posible, según Weber (2002, como se menciona en Vásquez, 2006) sin una institución Parlamentaria que sea un contrapeso del funcionariado, un control a éste al exigirle cuentas y al seleccionar proporcionarle sus jefes políticos (p. 227).

6. Conclusiones/reflexiones finales

El Sistema Andino de Integración SAI instaurado a través del Protocolo de Trujillo PT- elimina la jerarquía entre entidades principales y auxiliares, es decir entre entidades intergubernamentales y las que no lo son, diferencia que venía caracterizando la institucionalidad de la Comunidad Andina desde su Tratado Constitutivo en 1969 y que mantuvieron sus posteriores Protocolos modificatorios, aunque con diferente denominación.

Eliminar esta categorización, orientó la institucionalidad del proceso de integración en una dirección que facilita la formación de entidades supranacionales, abrió las puertas a la supranacionalidad en el proceso de integración. Lo anterior se afianzó particularmente en la institución del Parlamento Andino, declarándola, además, una entidad de carácter comunitario y con la potestad de representación de los ciudadanos miembros a través del voto popular y directo. (Art. 42 PT).

No obstante, ésta reforma institucional le imprimió un fuerte carácter intergubernamentalista a la composición institucional del proceso de integración de la Comunidad Andina, porque estableció como parámetro de obediencia, que todos los órganos e instituciones del sistema ejecutarán las orientaciones políticas contenidas en las Directrices emanadas por el Consejo Presidencial Andino, a quien califica, bajo esta orientación, como el máximo órgano del SAI, encargado en consecuencia de definir el curso del proceso de integración.

De esta manera, se genera una dualidad que permanece desde la reforma institucional del Protocolo de Trujillo, al indicar teóricamente que las instituciones fueron instauradas en igualdad con los Estados Miembros, dejando atrás la jerarquización preexistente, pero, por otro lado, fortaleciendo principalmente, las competencias de las instituciones intergubernamentales.

Esta dualidad, acompañada de la orientación del proceso hacia objetivos dirigidos a promover la apertura e inserción internacional, profundizado especialmente desde el Protocolo de Sucre -PS-, demarca el ámbito de acción del proceso de integración, en la esfera de la cooperación, en la cual los Estados son los protagonistas, desestimando, en consecuencia, la necesidad de transferir competencias a otras instituciones, es decir, desprecia la formación de entidades supranacionales.

Duplicidad que se profundiza en la institución del Parlamento Andino, al que, la reforma institucional del Protocolo de Trujillo, significó, exponerlo a su potencial capacidad como entidad supranacional, al ser incluido en el SAI y proclamarlo como abanderado representante de los ciudadanos de la comunidad, pero que, por otro lado le implicó, no recibir las competencias propias de una entidad supranacional y, estar sujeta en su desempeño, a las instituciones de carácter intergubernamental.

En efecto, la competencia de control político y fiscal, mediante el cual examina la marcha del proceso y el presupuesto anual de las instituciones, sólo le permite formular recomendaciones sobre el particular. El trámite de moción de censura, por el cual, la plenaria del Parlamento decide su inconformidad en la continuidad de un funcionario como representante de una entidad del SAI, tiene la exigua consecuencia de notificarle la Decisión al Consejo Presidencial Andino y demás instituciones, quienes tienen la discrecionalidad de acatarla.

La poca disposición de colaboración de las instituciones intergubernamentales que componen el SAI, en suministrar la información requerida por parte del Parlamento Andino para ejercer sus competencias, especialmente la de control político y fiscal, obstruye el posicionamiento, fortalecimiento o profundización de sus funciones otorgadas en los Protocolos; sin esa oclusión, constituiría una forma de crecimiento de la institución desde la perspectiva neofuncionalista, en la que, como indicó Schmitter (1961 b) además del derrame, la expansión implica un aumento en el alcance de sus funciones, una acumulación que no implica necesariamente aumento de autoridad. (p.452-372 como se cita en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993 p. 451).

De la misma manera, en lo referente a la competencia legislativa, solamente se le permite sugerir proyectos de normas y promover la armonización legislativa de los Estados miembros, facultad que si tienen las instituciones de carácter intergubernamental como lo es el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores mediante sus Decisiones y las Resoluciones de la Secretaria General.

No obstante, el Parlamento Andino ha presentado un acervo destacado de Marcos Normativos y sugerencias de normas comunitarias, su competencia se ve relegada al no poder tomar decisiones con fuerza vinculante.

Por el contrario, el Parlamento Europeo, desde su inicio, recibió su primera competencia de control político investido de la capacidad de generar consecuencias con sus decisiones, como es el caso de la competencia de control político sobre la Comisión, por la que mediante el implemento de la moción de censura, podía generar que todos los miembros de esta institución renunciaran a su cargo, si su informe anual era rechazado, por la entonces denominada Asamblea General, competencia que se fortaleció llevándolo incluso a decidir el nombramiento del presidente de esa institución. De la misma forma su competencia legislativa le permite participar directamente en la producción normativa mediante el procedimiento de codecisión, por el cual, junto con el Consejo de Ministros aprueba los proyectos de ley presentados por la Comisión, procedimiento que comenzó con el conocimiento de asuntos específicos para convertirse en el proceso ordinario legislativo sobre todos los asuntos de la comunidad.

En contraste, los Estados Miembros de la CAN no transfirieron al Parlamento Andino, la capacidad de ejercer con suficiencia e independencia, las competencias que se le asignaron en los Protocolos, lo cual denota la ausencia de voluntad de estos, en ceder parte de su soberanía a una entidad sin representación gubernamental, consecuencia, en parte, de la yuxtaposición de las ideologías políticas de sus integrantes. Esto se ratifica, en la concentración del poder de dirección y de decisión en las instituciones intergubernamentales del SAI, circunstancia que repercute directamente en el desempeño del Parlamento Andino y en el deterioro institucional del proceso en su conjunto.

En el marco de los procesos de integración regional, se requiere que las competencias que transfieren los Estados a las instituciones, les permitan tomar decisiones con fuerza vinculante y que la transferencia incluya elementos esenciales de su dominio, más allá de “examinar, recomendar o sugerir”, como en el caso del Parlamento Andino.

Desde el punto de vista de la teoría de la integración, la Comunidad Andina, vista desde su institución parlamentaria, se encuentra en la arena propia del intergubernamentalismo, en atención a que los Estados se limitaron a darle facultades insuficientes a esta institución y, su legitimidad se doblega a su voluntad, la razón de su

existencia es servir a sus intereses, lo cual es congruente con la decisión de marginarlo del SAI.

Relegar al Parlamento Andino soslaya la calidad institucional de la CAN, toda vez que el provecho de ésta Institución, sobrepasa los beneficios que puedan encontrar los Estados en ella, habida cuenta que su soporte institucional se encuentra fundamentado en el ejercicio de la participación ciudadana y de su representación mediante el voto popular y directo, lo que finalmente repercute en el reconocimiento del poder o legitimidad de las otras instituciones que conforman el SAI y del proceso de integración en su conjunto.

La concentración de la potestad de decisión y de dirección del proceso de integración de la CAN en las instituciones intergubernamentales, afecta la vocación supranacional de las instituciones que conforman el SAI y adicionalmente esta concentración, minoriza a la institución del Parlamento Andino, que, como vocera de los intereses de los ciudadanos, ha representado en la formación de los Estados contemporáneos y del proceso de integración de Europa, un necesario equilibrio en la balanza del poder.

La decisión de retirar al Parlamento Andino de las instituciones que conforman el SAI, es el resultado de una crisis profunda del proceso de integración causada especialmente por el exceso de intergubernamentalismo que predomina en el proceso de integración y que a la vez tiene como efectos: 1) No permitir que la institución de Parlamento Andino reciba las competencias necesarias por parte de los Estados miembros, para empoderarse como entidad supranacional, siendo en este punto coincidente la posición de Pareja (2014 p. 6). De otra parte, Insignares (2011 p. 318) limita los efectos que puede tener en otros aspectos el avance del proceso como consecuencia del *spillover*, por ejemplo, el crecimiento del comercio intrazonal de la CAN previo a la Decisión 792, pudo retroalimentar y fortalecer no solo el proceso de integración en otras áreas, sino además robustecer el soporte institucional del mismo, según la experiencia del proceso de integración europeo y a la luz de la teoría neofuncionalista.

El marginamiento de la Institución del Parlamento Andino, no se materializa con la Decisión 792 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, por el contrario, es el reflejo de una constante posición de mantener a la CAN en la esfera de la cooperación, constante que se inició con los Protocolos de Quito, Trujillo y Sucre y que, bajo el faro del regionalismo abierto, le otorgó las banderas del liderazgo a las

entidades intergubernamentales que conforman el SAI, posición que es antagónica a la naturaleza de los procesos de integración, como lo advirtió Negro (2013 p. 38) y Forero (2013 p. 101).

7. Referencias bibliográficas

Artículos revistas

- Almirón Prujel, E. (2017). Las múltiples dimensiones de la integración regional: la esencia de los sistemas supranacionales e intergubernamentales. *ACADEMO. Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(2), 75-90. <http://scielo.iics.una.py/pdf/academo/v4n2/2414-8938-academo-4-02-00075.pdf>
- Álvarez Macías, M (2011). Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur. *Colombia Internacional*, (74), 207-229. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122011000200009
- Bilbao Ubillos, Juan (2012). La Iniciativa Ciudadana Europea (art. 11.4 TUE). *Cuadernos Europeos De Deusto*, (46), 49-84. <https://doi.org/10.18543/ced-46-2012pp49-84>
- Blanco Alvarado, C (2019) La legitimidad desde el Parlamento Andino como órgano deliberante de la CAN. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, (14) 2, 191-205, <https://doi.org/10.15332/19090528.5047>.
- Casas Casas, A y Correa, M (2007). ¿QUÉ PASA CON LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES -CAN?. *Papel Político*, 12(2), 591-632, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092007000200011
- Casas Gragea, Á (2001). La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo. *Revista de Fomento Social*, (221), 65-91. <https://doi.org/10.32418/rfs.2001.221.2457>
- Díaz, Alejandra (2014). Una revisión del sistema de partidos. El actual escenario europeo. *Cuadernos de Política Exterior*, (118), 1-30. <file:///C:/Users/hp/Downloads/Unarevisinalsistemadepartidos....pdf>
- Espaliú Berdud, C (2019). Impulsar La participación de los ciudadanos como factor de legitimidad en el proyecto de la integración Europea. *Cuadernos Europeos De Deusto*, (60), 157-85. <https://doi.org/10.18543/ced-60-2019pp157-185>.

- González Bergez, C (2017). Integración comercial en América Latina: estudio de políticas económicas aplicadas a través de los bloques regionales (Mercosur/Alianza del Pacífico) [en línea]. *Colección*, 22(27). <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/6601>
- Innerarity, D. (2017). La representación de los europeos: sobre las posibilidades y límites de la parlamentarización de la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, Bilbao, (56), 163-179. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6376233>
- López, L. M. (2019). La nación-república en el Discurso de Angostura de Simón Bolívar. *Co-Herencia*, 16(31), 375–393. <https://doi.org/10.17230/co-herencia.16.31.12>
- Malamud, A y De Sousa, L (2005). Parlamentos Supranacionais na Europa e na America Latina: Entre o Fortalecimento e a Irrelevancia. *Contexto Internacional*, (2)27. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292005000200005>.
- Malamud, A (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008&lng=es&tlng=es.
- Marco Abalo, M (2017). Una Reflexión sobre la primacía del Derecho Europeo, la aplicación judicial de la norma y la producción legislativa. *Revista Anuario de Derecho Parlamentario* (29). 77-127. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6275513>.
- Mariscal Berástegui, N (2001), Intergubernamentalismo y Federalismo: Dos Aproximaciones Teóricas a la Integración Europea. Universidad del país Vasco. <http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/177666>
- Medeiros, M; Paiva, M y Lamenha, M (2012). Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (55). <https://biblat.unam.mx/ca/revista/revista-brasileira-de-politica-internacional/articulo/legitimidade-representacao-e-tomada-de-decisao-o-parlamento-europeu-e-o-parlasul-em-perspectiva-comparada>
- Mejía Baños, M; Meriño Polo, M y Ruiz Araque, C (2020). La integración en Latinoamérica: entre el regionalismo cerrado y el regionalismo abierto. *PODIUM*, (38), 105–122. <https://doi.org/10.31095/podium.2020.38.7>

- Nasarre, E (2015). Historia del Federalismo en Europa y sus Implicaciones Nacionales, Pliegos de Yuste. *Revista de Cultura, Ciencia y Pensamientos Europeos*, (16), 59-67. <http://www.pliegosdeyuste.eu/n16/59-67nasarre.pdf>
- Pareja Cucalon, F (2014). Integración Andina y Convergencia suramericana. *Análisis Económico*, 25, p. 349-370. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3601/1/CON-001-Pareja-Integracion.pdf>
- Porrás Ramírez, J (2020). Sin información no hay control: la Comisión Europea, El Consejo Europeo y el Consejo ante el Parlamento Europeo. Posibilidades y limitaciones de un modelo imperfecto de fiscalización política. *Cuadernos Europeos de Deusto* (62), p. 99-126. <https://ced.revistas.deusto.es/article/view/1755/2157>
- Salomón, M (1999). La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones a los “nuevos intergubernamentalismos. *Revista CIDOB d'afers internacionals* (45-46), p. 197-221. <file:///C:/Users/hp/Downloads/45-46salomon.pdf>
- Torres Espinosa, E (2006). El Estado-Nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal?. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, (VI), p 551-575. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402740621013>
- Torres Espinosa, E (2008). La Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Un exitoso y aún inacabado experimento institucional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, (VIII), p. 713-742. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542008000100021
- Vacchino, Juan (1989). El Papel del Parlamento en la integración regional: condiciones y modalidades de una participación necesaria. *Integración latinoamericana*, (14), 146, 3-15.
- Vázquez García, R. (2006). Weber y su concepción de la democracia posible. *Revista Andamios*, 3(5), 213-223.
- Vieira Posada, E (2005). Evolución de las Teorías sobre Integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Papel Político 2005*, (18) 235-290. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77720389010>.
- Viola, D (2000). Las relaciones internacionales y la teoría de la integración europea: el papel del Parlamento Europeo, JMWP No. (26), *Escuela de economía de Londres*, Catedra Jean Monnet Política Comprada Europea. <http://aei.pitt.edu/401/1/jmwp26.htm>.

Zelada Castedo, A (2005). Perspectiva histórica del proceso de integración latinoamericana. *Revista Ciencia y Cultura*, (17), 113-120. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-33232005000200015&lng=es&tlng=es.

Documentos oficiales

Arroyave Quintero, M (2014). De la soberanía compartida para la consolidación de la paz regional en Europa al constitucionalismo multinivel; una configuración no aplicada en los procesos de integración suramericanos. En Tremola Álvarez, E (Ed) *Los procesos de integración como factor de paz* (193-226). Universidad Externado de Colombia,

<file:///C:/Users/hp/Downloads/Delasoberaniacompartidaalconstitucionalismomultinivel.pdf>.

Comisión de la Comunidad Andina, (28 de mayo de 1996). Decisión 472. Codificación del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/DEc472s.ASP>

Constitución Política de la República de Colombia (4 de julio de 1991). Congreso de la República de Colombia.

Chirinos, L (julio del 2000), *Evolución de la Comunidad Andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Peru, Bolivia) Desde 1966 hasta el año 2000*, Congreso Internacional de la Asociación Europea, España, https://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/aepe/pdf/congreso_35/congreso_35_18.pdf

Decisión 70/243 (1970). A partir de la cual, el Parlamento empieza su camino para ser autosustentable, al sustituir las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de la comunidad. Comunidad Europea de la Energía Atómica - Euratom.

Decisión UE 2020/2053 (14 de diciembre de 2020). Por la cual se destina para el presupuesto del Parlamento Europeo, los recursos provenientes de los derechos agrícolas y del azúcar. Comunidad Europea de la Energía Atómica -Euratom.

- Delgado Rojas, Jaime (2005). *Construcción de Supranacionalidades y Transferencia de soberanía en procesos de Integración regional* (Tesis doctoral Universidad de Costa Rica). Repositorio <https://repositorio.una.ac.cr/handle/11056/2193>
- Malamud, A (1996), *Partidos Políticos en la Unión Europea: Una contradicción de términos*, Instituto Universitario Europeo de Florencia. [http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Partidos%20politicos%20en%20la%20UE%20\(RACP\).pdf](http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Partidos%20politicos%20en%20la%20UE%20(RACP).pdf)
- Organización de los Estados Americanos, (1988). *Protocolo de Quito*, Modificadorio del Acuerdo de Cartagena. Comisión del Acuerdo de Cartagena. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec236s.asp> .
- Organización de los Estados Americanos (1989). Acta Declaración de Galápagos, Reunión presidencial de los países miembros de la Comunidad Andina, http://www.sice.oas.org/TPD/AND/acts_s.asp.
- Ortiz, Catherine (2020), Integración Regional: Las Regiones como Actores y Unidades de Análisis en las Relaciones Internacionales, en Sánchez F y Liendo, N (Eds) *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* (185-205), Universidad Sergio Arboleda, <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1460/Integracion%20CC%81n%20regional.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Parlamento Europeo (Diciembre 2021), *Ficha Técnica sobre la Unión Europea, Procedimiento Presupuestario*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/10/el-procedimiento-presupuestario>
- Parlamento Europeo, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, *Parlamento europeo: evolución histórica*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/11/el-parlamento-europeo-evolucion-historica>.
- Peña, F (1968). *La integración Económica de America Latina como proceso Concensual*, Inta. <http://www.felixpena.com.ar>
- Protocolo de Trujillo (31 de agosto 2021). Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). <https://biblioteca-parlamentoandino.janium.net/janium/Referen/Protocolo-de-Trujillo.pdf>,
- Sentencia Tribunal de Justicia de Europa (15 de julio de 1964). Petición de decisión prejudicial dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Giudice Conciliatore de Milán, destinada a obtener, la interpretación de

- los artículos 102, 93, 53 y 37 de dicho Tratado <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=ES>
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (30 de marzo de 2010) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>
- Tratado de fusión (8 de abril de 1965). *Establecer un Consejo y una sola Comisión de las Comunidades Europeas.* https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:89b3b5b7-e861-4de6-b92c-7c280ca6d6fb.0003.01/DOC_1&format=PDF
- Tratado de Londres (5 de mayo de 1949). *Estatuto del Consejo de Europa.* <https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/legislacion/pdfestatal/i8.pdf> }
- Tratado de París (18 de abril de 1951). Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).
- Unión Europea (s.f.) *Taking up challenge from (silent) supporting to actual vote.* Parlamento Europeo. [en-parlemeter-2018.pdf](#) (europa.eu)
- Unión Europea, (19 de enero de 2022) *Closer to the citizens, Closer to the ballot.* Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/spain/resource/static/files/PDF/2019/eb911_sp_eurobarometer_en_web.pdf
- Vela, Orbegozo, B (2014), *Una aproximación Institucionalista y constructivista a los debates sobre la integración*, Serie de documentos de Trabajo No. 3, Universidad Externado de Colombia, <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2015/03/DOC-DE-TRABAJO-3.pdf>

Documentos digitales no oficiales o de divulgación

- Bolívar, S (15 de febrero 1819). Discurso de Angostura https://storicamente.org/sites/default/images/articles/media/1880/Bolivar_Discurso_de_Angostura.pdf
- Churchill, W (19 de septiembre de 1946). Discurso de Churchill en Zurich. Universidad de Zurich, *Historia de las relaciones Internacionales durante el siglo XX*, <http://www.historiasiglo20.org/TEXT/zurich-churchill.htm>
- Diccionario panhispánico del español Jurídico (sf). Definición regionalismo abierto. <https://dpej.rae.es/lema/regionalismo-abierto>
- Schuman, R (9 de mayo de 1950). Declaración de Schuman, <https://www.robert-schuman.eu/fr/>

Libros

- Bernal Meza, R (2000). *Sistema Mundial y Mercosur, Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*, Grupo Editorial Latinoamericano.
- Bernal Meza, R (2005). *América Latina en el Mundo, El Pensamiento Latinoamericano y la teoría de las relaciones Internacionales*, Nuevohacer, Grupo Editorial Latinoamericano.
- Briceño Ruiz, J (2018), *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, Universidad Cooperativa de Colombia: Centro de Pensamiento Global, <https://ediciones.ucc.edu.co/index.php/ucc/catalog/download/67/57/515-1?inline=1>
- Dougherty, J y Pfaltzgraff, R (1993). *Contending Theories of International relations: A Comprehensive Survey*, Grupo Editor Latinoamericano S.R.L, <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5394&s=49>, (PDF) [DOUGHERTY PFALTZGRFF Teorías en Pugna en Las Relaciones Internacionales Fragmento | Ingrid Schmidt - Academia.edu](#)
- Duverger, M (1957). *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica. <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/06/los-partidos-politicos-maurice-diverger.pdf>
- Eilstrup Sangiovanni, M (2006) *Debates on European integration. A reader*. Palgrave Macmillan. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000133&pid=S0121-5612201100020000900010&lng=en
- Forero Rodríguez M. (2013), *Incidencia del Neopopulismo en el proceso de Integración de la CAN*, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Foucault, M (2009), *Seguridad, Territorio, Población*, Curso en el Collège de France (1977-1978). Fondo de Cultura Económica. <https://www.uv.mx/tpmal/files/2016/10/M-FOUCAULT-SEGURIDAD-TERRITORIO-POBLACION.pdf>
- Gil de GómezPérez Aradros, C (2021). *Marco organizativo y normativo de las Administraciones Públicas y de la Unión Europea*, Editorial Thomson Paraninfo.
- Insignares Cera, S (2011). *El proceso de Integración Europeo, entre los supranacional y lo intergubernamental*. Universidad del Norte.
- Malamud, A (2008). *Jefes de Gobierno y Procesos de Integración Regional: Las experiencias de Europa y América Latina*. En P de Lombaerde; S Kochi; J Briceño. Del

- Regionalismo latinoamericano a la integración regional (p 137-162). Fundación Carolina, Siglo XXI. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=343942>
- Martín, J y De Nanclares P (2003) *El Federalismo Supranacional ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/182608/10_Universitas_2002.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Melo, José (2017), *Historia Mínima de Colombia*, Editorial CM, Colombia.
- Negro, S (2010). *Caracterización y Clasificación de los Esquemas de Integración*, en Manual de Derecho de la Integración. Editorial IB de F.
- Negro, S (2013). *Unión Europea*, Manual de Derecho de la Integración, IB del F., https://www.academia.edu/40204329/Derecho_de_la_Integraci%C3%B3n_Manual
- Pellet Lastra, A (1995). *El Poder Parlamentario, su origen, apogeo y conflictos*, Abeledo-Perrot.
- Robles Mochon, G (1996). *Elementos de Derecho Comunitario*. Editorial Mafre.
- Ruiz Maciá, J (2007). *Los cimientos de los Estados Unidos de Europa*. Editorial Netbiblo.

8 Anexos

8.1 Figuras

Figura 5. Comparativo Histórico Participación Ciudadana, Unión Europea

Figura 6. Esquema Institucional del Sistema Andino de Integración – SAI-

Figura 7. Comparativo Histórico de participación ciudadana Ecuador

Figura 8. Comparativo histórico participación ciudadana Perú

Figura 9. Comparativo histórico participación ciudadana elecciones Colombia

8.2 Notas de Contenido

Nota 1.- Por lo cual, al trasladar las teorías de la integración al proceso de integración de la Comunidad Andina deben observarse desde la realidad en que se teorizaron. El panorama de su origen es la reorganización económica y social posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el que se hace imperioso buscar el equilibrio perdurable entre los Estados mediante el camino de la integración y el límite de la soberanía.

Nota 2. No obstante, el Consejo de Europa no se constituyó en el embrión institucional que uniría a Europa, esta institución se abrió camino liderando los asuntos relacionados con la defensa de Derechos Humanos de la Unión Europea, lo cual abandera desde el año de 1950.

Nota 3. Debe destacarse que el Acta Única de 1987 establece desde su preámbulo (y artículo primero), que los objetivos del proceso de integración se alcanzarían mediante el liderazgo de los Estados miembros y de las tres Comunidades creadas con amplias facultades para ello: CECA, CEE, CEEA., uniéndose, así, por primera vez, en el mismo nivel, por un lado, las entidades supranacionales, creadas por los Estados para alcanzar metas comunes y por el otro, los mecanismos intergubernamentales en cabeza del Consejo Europeo.

Nota 4 La democracia representativa como motor del proceso de integración de Europa se articularon en el Libro Blanco (Artículo 8 A 1 TL), sus funciones, también se extendieron con el objeto de articular una “gobernanza que permita la participación activa y directa de los ciudadanos,” según indica el art 15 TFUE.

Nota 5 La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC-, fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-, mediante el Tratado de Montevideo, suscrito por la República Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela el 12 DE Agosto de 1980 con el objeto de “promover el proceso de integración económico y social, armónico y equilibrado de la región” y a largo plazo “el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano” (art. Primero). Su sede es la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay.

Nota 6 El SAI articula las instituciones en pro del cumplimiento de los objetivos del proceso de integración andino, promover la proyección externa del proceso de integración y profundizar la integración subregional andina, según indica el artículo séptimo de Protocolo de Trujillo.

Nota 7 De la misma forma, la Secretaría General ejerce funciones jurisdiccionales, de manera excepcional, al servir como instancia arbitral en los conflictos que se suscitan entre particulares respecto a la aplicación o interpretación de contratos privados que estén sometidos a las regulaciones del ordenamiento jurídico de la comunidad andina, según lo dispone el artículo treinta y nueve de la Decisión 472 de la Comisión de la Comunidad Andina.

Nota 8 La solicitud de Interpretación Prejudicial al Tribunal de Justicia por parte del juez nacional es de carácter obligatorio cuando el proceso judicial que van a resolver no tiene recurso de segunda instancia y es facultativa la consulta, cuando el proceso interno si tiene recurso de segunda instancia. (art. 33 TCTJ). Esta disposición se hace extensiva a los Tribunales de Arbitramento nacionales, cuya solicitud de Interpretación Prejudicial al Tribunal de Justicia debe hacerse antes de proferir el laudo que resuelve el conflicto. Como lo explica Hernández (2018):

“..debemos entender que siempre que en un proceso arbitral en derecho ... se controvierta por las partes alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, los árbitros se encuentran frente a la necesidad de suspender el procedimiento y

solicitar directa y obligatoriamente al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, la interpretación de dichas normas, ya sea de oficio o a petición de parte, como lo establece el segundo inciso del artículo 33 del Tratado del TJCA” (p 26)

Estas competencias se ampliaron en el Protocolo de Cochabamba (PC), en vigor desde mayo de 1999, por el cual se reformó el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, asignándole como competencias el conocer de: 1) El recurso por Omisión o Inactividad, el cual que puede ser instaurado por cualquiera de los órganos del SAI, los Países Miembros o las personas naturales o jurídicas con el objeto de requerir el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el ordenamiento jurídico por cualquiera de estas entidades (art 37 PC); 2) La Función Arbitral: dirime conflictos entre los órganos del SAI y terceros o entre particulares relacionadas con contratos regulados por normas de la comunidad; 3) La Jurisdicción Laboral: conoce de controversias laborales de los trabajadores vinculados a los órganos del SAI (art 40 PC)

Nota 9 La implementación del Sistema Andino de Integración -SAI- coincide con una nueva forma de pretender la incursión internacional por parte de los países miembros de la CAN a nivel individual y como bloque regional, en este último caso, se dio fundamentalmente en la década de los noventa. El regionalismo abierto, se caracteriza, en el marco de los procesos de integración regional, por las “acciones que apuntan a incrementar la interdependencia entre los países de una zona determinada en el marco de una tendencia hacia el libre flujo de comercio, capital, trabajo y conocimiento” (Diccionario Panhispánico de Español Jurídico, sf). Este modelo, para Andic y Teitel (1977 como se cita en Forero, 2013), establece como elementos determinantes para el crecimiento de los países participantes de los procesos de integración, entre otros: “el aprovechamiento de las economías a escala para reducir las rentas improductivas por falta de competencia, estimular la inversión nacional y extranjera, la liberación comercial intraregional a favor de la especialización industrial”, conjugado con una “apertura a las negociaciones y tratados de diversas zonas del mundo” (p. 93, 94).

Nota 10 El concepto del “Spaghetti Bowl” es propuesto por Jagdish Bhagwati en el año 2008, mediante su obra: “Termites in the trading system: how preferential agreements undermine free trade”, Oxford University Press, refiriéndose con el término “Termites” ó Termitas a los Tratados de Libre Comercio, cuyos efectos, al ser suscritos en multiplicidad, producen efectos adversos en el libre mercado, por una parte al producir un aumento de los costos en las transacciones comerciales entre los países y al soslayar el principio de no-

discriminación por el sometimiento de las condiciones establecidas por los países desarrollados sobre los que no lo son en estos Acuerdos, inclusive en aspectos no relacionados directamente con el comercio. (González, 2017, p. 22).

Bajo este hilo conductor, la Comunidad Andina y sus países miembros firmaron sendos acuerdos regionales así: 1) Con la Unión Europea, Acuerdo Marco de Cooperación en el año 1993, en el marco del cual posteriormente Perú y Colombia suscribieron conjuntamente un acuerdo comercial en junio de 2012, al que se adhirió Ecuador en el año 2016; 2) Con los países del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) en noviembre de 2004, las secretarías de la Can y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) celebraron acuerdo de cooperación económica, como resultado de iniciativas en este sentido desde 1999; 3) Con el Mercosur, en el marco de la ALALC celebraron Acuerdo Marco de Cooperación en 1998, del cual derivaron el Acuerdo de Complementación Económica de Brasil con la Can en 1999, el Acuerdo de Complementación Económica de Argentina con Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en el año 2000 y el Acuerdo de Complementación Económica entre Perú y el Mercosur en el año 2003.; 4) Con Canada, el Acuerdo de Cooperación en materia de Comercio e Inversiones en 1999. (fuente: [hPTp://www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org))

De manera individual, cada país miembro de la CAN suscribió sendos Tratados unilaterales de Libre comercio, así: Colombia con: México (1994), Estados Unidos (2006), países del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras (2007), Tratado de Libre Comercio y Acuerdo de Cooperación Laboral y Ambiental con Canada (2008), Israel (2012), Costa Rica (2013), Israel (2013), Argentina y Chile (2015), Asociación Europea de Libre Comercio -AELC- (2008), Corea (2013)

Perú por su parte celebró Tratados de Libre Comercio con Tailandia (2005), Estados Unidos (2006), Chile (2006) Canada (2008), Singapur (2008), China (2009), Corea (2010), Panama (2011), Costa Rica (2011), Japón (2011), Honduras (2015), Australia (2018), CPTPP Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (2018). Y Ecuador celebró acuerdo de libre comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en el año 2018 y Bolivia con México de 2010.

Nota 11 Los informes presentados por el Centro de Estudios para América Latina -CEPAL- y la Fundación Getulio Vargas, han sido clasificados como reservados, según respuesta del

Centro de Documentación del Parlamento Andino, a la solicitud realizada para esta investigación. No obstante, se tomaron como fuente de la investigación los referenciados, correspondiente al Acta Campre Ampliado XL/Ac y doctrina sobre el particular.



Solicitud de constitución de Jurado para Defensa del TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA		Código de la Maestría
Nombre y apellido del alumno Nadia Constanza Forero Tapiero		Tipo y N° de documento de identidad: 52388057
Año de ingreso a la Maestría – Ciclo 2011-2012	Fecha de aprobación de la última asignatura rendida: diciembre de 2012	
Título del Trabajo Final Las Entidades Supranacionales en los Procesos de Integración Regional: el caso del Parlamento Andino		
Solicitud del Director de Trabajo Final Comunico a la Dirección de la Maestría que el Trabajo Final bajo mi dirección se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda constituir el correspondiente Jurado para su evaluación y calificación final. Firma del Director de Trabajo Final Aclaración.....		
Datos de contacto del Director		
Correo electrónico	Teléfonos	
Se adjunta a este formulario: <ul style="list-style-type: none">• Trabajo Final de Maestría impreso (indicar cantidad de copias presentadas)• Enviar por mail el archivo del Trabajo Final en formato digital (versión Word y PDF)		
Fecha	Firma del alumno	