



Revista de Derecho

ISSN: 0121-8697

rderecho@uninorte.edu.co

Universidad del Norte

Colombia

Blanco Alvarado, Carolina
La crisis de la Comunidad Andina
Revista de Derecho, núm. 42, 2014, pp. 1-32
Universidad del Norte
Barranquilla, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85132008002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La crisis de la Comunidad Andina*

Crisis Andean

Carolina Blanco Alvarado*

Universidad Santo Tomas (Colombia)

* Este artículo de reflexión es producción académica del proyecto de investigación “La Contratación Estatal en el marco de la Comunidad Andina”, gestionado en el marco del Grupo de Investigación de Derecho Público de la Universidad Santo Tomas (Sede Bogotá), realizado con el apoyo estructural y financiero de la mencionada Universidad.

** Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Derechos Fundamentales, Universidad Carlos III de Madrid (España). Especialista en Derecho Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España. Especialista en Derecho Administrativo, Universidad del Rosario, Bogotá (Colombia). Doctoranda de la Universidad Santo Tomás (Bogotá). Docente investigadora de la Universidad Santo Tomás – Bogotá. Coordinadora de la Sub Línea de Contratación Estatal de la Universidad Santo Tomás, la cual está inscrita en el Grupo de Investigación de Derecho Público de la citada Universidad.

Dirección: Calle 106 n° 22-75, Apto. 205, Bogotá (Colombia). carolinablancoalvarado@hotmail.com

REVISTA DE DERECHO

N.º 42, Barranquilla, 2014

ISSN: 0121-8697 (impreso)

ISSN: 2145-9355 (on line)

Resumen

A pesar de que la Comunidad Andina se ha constituido en el proceso de integración más antiguo de Suramérica; reiteradamente se ha manifestado la crisis del mismo. En este sentido, mediante estas páginas se desarrollan las principales causales por las cuales el proceso andino de integración no produce los efectos deseados. Para efectos de lo anterior se considera que a pesar de que el núcleo esencial de cualquier proceso de integración es económico, las causales que obstaculizan a la CAN son de carácter jurídico y político. Dicha afirmación supone que la crisis de la citada organización internacional obedece a la falta de capacidad jurídica y política de los países miembros de comportarse en el ambiente propio de un proceso de integración.

En la primera parte de este artículo estableceremos por qué consideramos que la crisis de la CAN obedece a factores de orden jurídico y político, y con posterioridad desarrollaremos las principales causales que obstaculizan el proceso andino de integración, descartando un análisis económico sobre el particular.

Este artículo es producto de un trabajo de análisis que pretende examinar un tema o aspecto concreto del proceso de integración andino, como lo es la crisis que dicho proceso ha evidenciado. El tipo de trabajo de investigación empleado para estas páginas es sintético, esto es, trata de poner de manifiesto la totalidad del contenido de una materia o tema exponiendo sus partes principales y esenciales. A su vez y en el marco del citada modalidad de trabajo de investigación, estas páginas se circunscriben en un trabajo científico tipificado en la modalidad de "Los estados de la cuestión", esto es, en un trabajo de investigación que recoge la situación científica de una determinada materia en un determinado momento. Adicionalmente, el método empleado para esta investigación es analítico, esto es, aquel que parte de lo complejo, llegando a lo más simple.

Palabras clave: Comunidad Andina, obstáculos políticos en la CAN, obstáculos jurídicos en la CAN.

Abstract

Although the Andean Community has become the oldest integration process in South America, has repeatedly expressed the same crisis. In this sense, through these pages develop the main grounds on which the Andean integration process does not produce the desired effects. For purposes of the foregoing, it is considered that even though the core of any economic inte-

Fecha de recepción: 8 de agosto de 2013

Fecha de aceptación: 14 de noviembre de 2014

gration process, the causes that hinder the CAN are legal and political. This statement implies that the crisis of that International Organization due to the lack of legal and political capacity of member countries to behave in the ambience of an integration process.

In the first part of this article will set because we believe that the crisis is due to factors CAN legal and political order, and subsequently develop the main causes hindering the Andean integration process, ruling out an economic analysis on the issue.

This article is the product of a job analysis that aims to explore a particular topic or aspect of the Andean integration process, such as the crisis has shown that process. The type of research work used for these pages is synthetic, that is, is to show the entire contents of a subject or issue stating its main and essential parts. At the same time and under the above research work mode, these pages are limited to a scientific work typified in the form of "states of matter", that is, work which collects scientific research situation of a particular subject at a particular time. Additionally, the method used for this research is analytical, that part of the complex, reaching as simple.

Keywords: Andean Community, political obstacles in the CAN, obstacles legal in the CAN.

1. INTRODUCCIÓN

Varios doctrinantes han manifestado "Las profundas transformaciones producidas en el mundo por la aparición de complejos y serios problemas globales" (Carrillo, 1985, p.13); ello ha decidido a los países a interrelacionarse mediante alianzas tipificadas como integraciones para afrontar tan difícil panorama (Dreyzin, 2007). La realidad mundial presenta la aparición de nuevos escenarios y espacios de relaciones que ya no pueden ser solucionados por las funciones clásicas del Estado-nación (Perotti, 2010); lo que ha conllevado a que el concepto de Estado se haya convertido en algo demasiado complejo (Castells, 1998). Es en el referenciado contexto en el que parte de la Doctrina ha considerado procedente la reestructuración de la noción de Estado o de las funciones del mismo, labor en la que, en modo alguno, los procesos de integración deben adquirir importancia. Entre los citados procesos de integración se encuentra la CAN, la cual ha de entenderse como

una Comunidad de Derecho que exige por parte de todos los Estados miembros el sometimiento a un mismo Derecho en aquellas materias en las que se ha realizado la transferencia del ejercicio de competencias en favor de la Comunidad (Alcoceba, 2008) y como una organización internacional cuya naturaleza jurídica es secundaria y funcional, por cuanto su subjetividad jurídico-internacional depende de la voluntad de los Estados y porque sus funciones o competencias se restringen a las que explícita o implícitamente les atribuyan los Estados miembros en el derecho primario u originario.

La CAN ha evidenciado una serie de obstáculos que no le han permitido ofrecer los beneficios que de ella se esperaban; es por ello que resulta procedente interrogarse si los citados obstáculos obedecen a factores diferentes a los eminentemente económicos. En este sentido postulamos como problema jurídico el siguiente: ¿La crisis de la CAN obedece a factores prioritariamente de carácter políticos y jurídicos? Al respecto consideramos, sin lugar a equívocos, que la crisis de la CAN tiene su fundamento en aspectos de orden jurídico y político más que económicos, y ello se debe principalmente a que hasta la fecha los países andinos no han logrado comportarse en el marco de una verdadera integración.

A pesar de los beneficios que la CAN puede reportar a los Estados miembros, dicha organización internacional hasta la fecha no ha producido los efectos deseados; es por ello que pretendemos analizar los principales fundamentos por los cuales el proceso andino de integración no ha producido las finalidades por las cuales fue creado, descartando la típica perspectiva económica que hasta la fecha ha operado en la doctrina que ha desarrollado el tema.

El anterior ejercicio académico permitió adelantar una investigación cualitativa, empleando un método de investigación lógico-analítico. Para el efecto se analizó el marco normativo y doctrinal del Derecho Andino de la Integración. Adicionalmente se investigó la doctrina que hasta la fecha se ha emitido sobre el particular; en especial los reportes, ensayos y demás documentos emitidos por órganos comunitarios de la CAN como la Secretaría General y el Parlamento Andino.

2. UNA CRISIS QUE SUPERA FACTORES ECONÓMICOS

La historia de los procesos de integración en América Latina no es reciente, desde el siglo XVIII se ha considerado de relevancia a dichos procesos. Tal y como lo afirma el profesor Cauffignal, “América es sin duda la Región del mundo donde la idea de integración, entendida como proceso tendiente a suprimir fronteras nacionales, ha estado presente en el discurso político desde hace más tiempo” (Cauffignal, 1996, p.11); la idea de integración latinoamericana resulta ser notablemente anterior a la europea, haciéndose sentir en las primeras décadas del siglo XVIII. La integración es un viejo sueño latinoamericano, “como lo atestiguan el pensamiento y la acción de los precursores y luchadores de la Independencia, así como la persistencia del tema a lo largo de la historia republicana” (Secretaría General de la CAN, 2006, p. 7). De acuerdo con las condiciones actuales, pensar en la conformación y articulación de un espacio de integración política y económica no debería extrañar a nadie. Lo que quizás sea cuestionable es por qué hemos tardado tanto en impulsar este tipo de iniciativas (Díaz & Romero, 2008).

Desde la citada perspectiva y para efectos del proceso de integración de la CAN, se considera que en los países andinos existe un amplio consenso en cuanto a que la integración regional puede ayudar al ajuste del nuevo orden mundial. Sin embargo, la coincidencia es mucho menor en cuanto a “la forma de conseguirlo y las reformas necesarias para llevarlo a cabo” (Guerra, 2002, p.11). En este orden de ideas, resulta pertinente preguntarse por qué el proceso andino de integración no produce los efectos deseados; para lo cual se considera que las causas de la crisis del proceso andino de integración, en esencia, no son de carácter económico, sino que las mismas se circunscriben a aspectos de orden político y jurídico que no permiten avanzar en la integración andina y que se ubican de forma antecedente al proceso de integración económica. Gran parte de la doctrina cuando analiza el fenómeno de la integración andina lo hace desde la perspectiva económica, y en este sentido, enmarcan su crisis desde la referenciada perspectiva. Al respecto se considera que antes de debatir sobre la integración económica en la Comunidad Andina (CAN) es necesario analizar si los Estados andinos están preparados política y jurídicamente para asumir

los beneficios de una integración económica. Lo anterior comoquiera que en cualquier proceso de integración es necesario que los Estados miembros estén preparados política y jurídicamente para asumir los beneficios y retos de la integración económica. Por regla general se ha considerado que el motivo de la crisis de un proceso de integración obedece al debilitamiento de la corriente de intercambio comercial; ello suele ser el fundamento indicador de que los esquemas de integración están en crisis. Este argumento es objetable, porque la reducción del comercio intrarregional no es causa sino efecto de la crisis. En este sentido, resulta de interés preguntarse ¿cuándo en realidad existe crisis en un proceso de integración? Para efectos de dar respuesta a la referenciada pregunta podría afirmarse que la referenciada crisis “se evidencia cuando los objetivos del proceso de integración no pueden ser alcanzados, a menos que el esquema sea reformulado sustancialmente” (Guerra, 1997), lo que implica la procedencia de una crisis orgánica del proceso, pues su origen está en la esencia misma de este, en su concepción y conformación, y no en situaciones o factores de orden económico.

Es por lo anterior que se considera que el fundamento de la crisis del proceso andino de integración no es estrictamente de carácter económico, sino que la referenciada crisis obedece a factores de orden político y jurídico, ubicados en un nivel anterior a la integración económica propiamente dicha y que en última instancia se circunscriben a la falta de preparación de los países miembros para comportarse en un ambiente de integración andina.

3. CAUSALES POLÍTICAS Y JURÍDICAS DE LA CRISIS DE LA CAN

Ausencia de Legitimidad en la Integración Andina: El poder, y más específicamente el poder político, requiere siempre de algún modo de argumentación o de reconocimiento que lo legitime o lo justifique, ante sí mismo y ante aquellos sobre los que se ejerce; todo ello con el fin y pretensión última de asegurarse la obediencia y el acatamiento (Gil, 2002). El citado concepto permite afirmar la relación entre las nociones de poder y legitimidad. A esta última la entendemos como el poder

dominante reconocido, es decir, admitido, aceptado y justificado, lo que permite que los dominados sean reconocidos por la dominación misma (Moreno & Ramírez, 2006), y que permite en el marco estatal la existencia de unas normas y valores compartidos entre el pueblo y sus gobernantes (Villoria, 2005).

El proceso andino de integración evidencia deslegitimización frente al pueblo andino, comoquiera que el mismo no siente que dicho proceso contribuya con soluciones a sus problemas socioeconómicos. “Desde el surgimiento del Pacto Andino, hoy Comunidad Andina, se ha identificado una ausencia de participación de la sociedad civil” (Sánchez, 2007, p. 44), lo cual ha generado que la legitimidad del proceso de integración andina esté en crisis.

El ciudadano andino, en general, no tiene conocimiento sobre la razón de ser de la Comunidad Andina (CAN), y en especial de su papel en los marcos internacional e interno de los países miembros. En un estudio adelantado por el Parlamento Andino sobre la reforma institucional de la Comunidad Andina, se señala que la escasa participación de la sociedad civil en el proceso andino tiene que ver con el tipo de participación implementada en la Comunidad Andina, el cual enfatiza en “las formas y las normas”, pero no en un verdadero proceso de participación ciudadana. *“Lo anterior ha generado que sus políticas se basen en meras declaraciones programáticas, generando respuestas tardías y claramente insuficientes a los problemas socio económicos de los ciudadanos andinos”* (Secretaría General del Parlamento Andino, 2007, p. 58).

En la práctica son casi inexistentes las demandas por parte de los actores del nivel nacional sobre la democratización del proceso de integración andino, lo que se explica, en parte, por “la escases de espacios institucionales de participación en el nivel de la Subregión” (Prieto, 2008, p. 20). Es bajo la citada contextualización en la que el Parlamento Andino, como órgano comunitario, plural y democrático del proceso andino de integración, recobra todo su papel de importancia, ya que este es el espacio obligado para el debate democrático en el contexto de la supranacionalidad andina, en razón a que es la instancia de en-

cuentro de los intereses nacionales y subregionales, en el marco de la discusión democrática (Cárdenas, 2004).

No se puede pretender afirmar que la integración por sí sola sea una ideología lo suficientemente fuerte para legitimar los procesos de integración; “necesariamente se debe acudir a los actores políticos, a los actores sociales y culturales, para que mediante su participación en los procesos de integración, se adquiriera una verdadera legitimidad” (Barros, 1989, p. 68). Es por lo anterior que la participación de la ciudadanía en el proceso de integración es un factor de legitimidad y una condición de éxito: “si solo participan los gobiernos, el proceso se estanca y fracasa” (Vacchino, 1990, p. 9).

Principales causas de la ilegitimidad del proceso andino de integración

- *Déficit democrático:* Se observa que los actuales procesos de integración adolecen de un déficit democrático de grandes dimensiones, causado principalmente por la limitada participación o marginalización de la ciudadanía y por el protagonismo excluyente de los actores gubernamentales de la integración en la formulación de la direccionalidad, orientación y liderazgo (Grandi, 1997). Lo anterior no resulta extraño al proceso de integración andino, cuya legitimidad está seriamente cuestionada por el Déficit Democrático que dicho proceso evidencia, esto es, por “la incapacidad del proceso andino de integración para integrar a la sociedad civil” (Prieto, 2008, p. 38), lo cual da lugar “al debilitamiento de la democracia representativa, en pro del fortalecimiento de un poder ejecutivo supranacional” (Parlamento Andino, 2007, p. 52). Es por lo anterior que es necesaria la involución del proceso, esto es, “que lo que nació en principio como una iniciativa de gobierno, de arriba hacia abajo y cargado de alta voluntad política, se transforme posteriormente en una iniciativa sentida por la sociedad” (Universidad San Buenaventura, 2009, p. 297).

El déficit democrático en el proceso andino de integración se refleja en la inexistencia de espacios deliberativos democráticos, lo cual genera

la no participación activa de los organismos del Sistema Andino de Integración en el proceso y mucho menos del pueblo andino. Otra de las manifestaciones del déficit democrático que padece el proceso andino de integración radica en la concentración de poder en los órganos intergubernamentales del Sistema Andino de Integración (Consejo Presidencial Andino y Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores) y en la reducción de funciones y autonomía de los órganos de carácter comunitario (Parlamento Andino y Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina); muestra de ello es que el Parlamento Andino, en la práctica, a pesar de ser el órgano encargado de generar el involucramiento de la sociedad civil a la integración andina, en la práctica, tiene una función básicamente declarativa y deliberativa sin ningún poder decisorio y de carácter realmente vinculante, a pesar de que normativamente está tipificado como un órgano comunitario, y como consecuencia de ello, con capacidad, en principio, para emitir decisiones comunitarias, con carácter vinculante en la subregión.

Si se quisieran sintetizar las principales causas del déficit democrático de la Comunidad Andina, se podrían mencionar las siguientes:

- a. Existencia en los países andinos de regímenes presidenciales con fuertes poderes del Ejecutivo, lo cual ha generado que dichos poderes jueguen un rol determinante en el proceso de integración andina, dando lugar a que los ejecutivos de los Estados Andinos absorban todas las atribuciones de gestión del proceso de integración andino, ejerciéndolas en virtud de su competencia de manejar las relaciones internacionales. Dicha circunstancia da lugar al desconocimiento de tratados y acuerdos internacionales suscritos por los países andinos, como el Acuerdo de Cartagena, por el cual se prevé la existencia de organismos internacionales como el Parlamento Andino, que de conformidad con el artículo 43 del citado Acuerdo es el órgano comunitario encargado de participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina y de examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos; requiriendo para

ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI).

- b. El proceso de integración andino se constituye como una decisión de política exterior que opera sin consulta de la ciudadanía; lo que implica que la transferencia de poder que lleva este proceso se efectúa sin participación ciudadana. Lo anterior obedece a que se ha considerado que los procesos de integración son procesos políticos, y como consecuencia de ello, se desarrollan, se estacan o se revierten por decisión de los gobiernos. Es en el citado contexto que se ha afirmado que la integración “es un conjunto de decisiones políticas realizadas por aquellos que tienen autoridad para obligar a los Estados; esto es, en elites estratégicas nacionales, que cambian en la medida en que cambien los gobiernos” (Guerra, 1997, pp. 109 y 124). Al respecto, si bien es evidente que la política exterior es un campo de acción exclusivo de los gobiernos de cada Estado, en el proceso de integración andino es primordial dar respuesta a la necesidad de creación de espacios institucionales de participación democrática que acompañen la cesión de poder soberano de decisión de los Estados; de lo contrario dicho proceso no producirá los efectos deseados.
- *Insuficiencia de papel del Parlamento Andino:* En los procesos de integración existen instancias que tienen por principio constitutivo la representación ciudadana, como es el caso de los parlamentos; en ellos se concentra el principio de delegación (representación) de la voluntad popular de cara a la elaboración de políticas comunes a todos los Estados que ceden el ejercicio de parte de la soberanía frente a un esquema de integración. Para efectos del proceso andino de integración existe el Parlamento Andino, organización internacional conformada por parlamentarios designados por elección popular por Colombia, Ecuador y Perú; sin que Bolivia presente a la fecha elección popular de parlamentarios, y como consecuencia de ello sean 5 congresistas bolivianos quienes desempeñen las funciones de parlamentarios andinos por este país.

El Parlamento Andino debe contribuir a fortalecer la democracia y a propiciar el debate democrático en nuestros países. El artículo 12 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino muy claramente responsabilizó al Parlamento Andino en la tarea de sustentar en la Subregión Andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo. Es por ello que el Parlamento Andino debe ser un celoso vigilante de la democracia en el interior de los países miembros (Sánchez, 2007, p. 39).

Debemos considerar la enorme diferencia que para la democracia implica que el parlamento regional sea o no sea de carácter supranacional. Así, si el órgano parlamentario se establece como un foro en el que cada integrante está llamado a representar los intereses de los ciudadanos nacionales del país al que pertenece, tendremos una representación democrática nacional dentro de un esquema regional que, si bien puede servir para defender los intereses de los diferentes grupos en el interior de los países miembros, difícilmente podrá conciliar la defensa de intereses comunes de las diferentes sociedades nacionales que se verán afectadas con frecuencia de manera similar por los desarrollos del proceso de integración. Por contraste, si el órgano parlamentario recibe el mandato de actuar como un organismo supranacional, en representación del conjunto de sociedades nacionales y no de los individuos de uno u otro Estado, la democracia puede verse fortalecida en el nivel regional, en la medida en que los parlamentos podrán articular de manera más fácil los intereses afines de diferentes sectores sociales de los diferentes países, pues su mandato supranacional los obliga a consultar las realidades del conjunto de Estados y no de uno solo (Prieto, 2008, p.37).

Para efectos del proceso andino de integración, el Parlamento Andino en la actualidad es un foro en el que sus integrantes representan los intereses nacionales de los Estados al que pertenecen. Lo anterior obedece fundamentalmente a dos circunstancias:

- a. Inexistencia de un Régimen Electoral Uniforme dentro del proceso de integración andino: De conformidad con el Tratado de Elecciones Directas Universales de Parlamentarios Andinos, es

obligación de los Estados integrantes de la Comunidad gestionar un Régimen Electoral Uniforme; para lo cual, mientras se establezca el referenciado régimen, el sistema de elección de los representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo con la legislación electoral interna de cada Estado. A la fecha no se ha expedido dicho régimen, motivo, cual los parlamentarios andinos son elegidos por cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina.

- b. No consolidación definitiva de la elección directa de parlamentarios andinos en Bolivia. Si bien el artículo 267 de la Constitución Política boliviana de 2009 prevé que la designación de los miembros del Parlamento Andino se hará por vía de elección directa, a la fecha no se ha procedido con la reglamentación legal a dicha norma constitucional, esto es, no existen los procedimientos que determinen las reglas de juego para participar en la contienda electoral de designación de parlamentarios andinos bolivianos.

De conformidad con lo dispuesto anteriormente, resulta procedente afirmar que el Parlamento Andino debe cumplir su función de representante de la voluntad popular, la cual es, en esencia, la fuente de donde proviene su legitimidad; sin embargo, esta es una de las grandes dificultades que enfrenta dicha institución, que muchas veces no se encuentra dotada de las competencias adecuadas para el ejercicio eficaz de esa representación. Es en el citado contexto en el que resulta procedente afirmar que el Parlamento Andino carece de una legitimidad democrática por cuanto en la práctica no está debidamente garantizada su participación en el Sistema Andino de Integración (SAI); adicionalmente, porque tampoco se encuentra garantizada la participación del pueblo andino en el desarrollo del proceso andino de integración, puesto que carece de una ciudadanía común y de reglas uniformes de elección directa a los parlamentarios andinos. Todo lo anterior se reafirma en la inexistencia de un vínculo jurídico de pertenencia del pueblo andino frente a la Comunidad Andina (Insignares, 2009).

- *La ausencia de propuestas de armonización legislativa en la consolidación de la noción de ciudadanía andina:* Hasta la fecha la Comunidad Andina no ha emitido una propuesta de armonización legislativa relacionada con el tema de ciudadanía andina. En este sentido, al quedar la regulación legal sobre ciudadanía bajo la competencia exclusiva de los Estados nacionales, sin que se contemple la promulgación de una normativa que unifique criterios, la condición de ciudadano andino queda inmersa en la misma problemática que plantea al *status* de ciudadano nacional. Para el efecto es pertinente anotar que la existencia de diferentes regulaciones jurídicas para la adquisición de la nacionalidad a nivel interno de cada Estado provoca severas disfunciones, ya que las condiciones de acceso a la ciudadanía andina varían de un país a otro.
- **El desarrollo del proceso andino de integración mediante políticas de Gobierno:** La integración andina ha sido liderada mediante políticas de Gobierno, lo que ha generado que esta se constituya en un proceso burocrático, supeditado a los gobiernos centrales de cada país, que tienen una voluntad variable frente a la integración. Es por lo anterior que en relación con los objetivos y plazos establecidos en el Acuerdo de Cartagena y en el protocolo de Trujillo, el nivel de incumplimiento de los países miembros es muy alto. Dicha circunstancia se corrobora, entre otros aspectos, con el hecho de que “la institucionalidad andina responde a un énfasis cada vez mas intergubernamental y menos comunitario” (Parlamento Andino, p. 31, 2007). Dicho aspecto se corrobora en modo representativo con la salida de Venezuela de la CAN. En nuestro criterio, si el proceso andino de integración fuera una política de Estado, muy seguramente la salida de dicho Estado de la CAN no se hubiera evidenciado.
- **Ausencia de una Única Agenda que Direccione el Proceso Andino de Integración:** Actualmente, el proceso andino de integración no ofrece una agenda propia; ello genera que la Integración Andina se convierta en un proceso retórico, irreal, inercial y no propositivo (Salgado, 2007). Ejemplo de la citada

circunstancia se encuentra en la agenda de la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) y de cada organismo e institución que conforma el Sistema Andino de Integración (SAI), “las cuales no son consensuadas entre los órganos e instituciones del mencionado Sistema y menos entre los países miembros y la población andina” (Aranciba, 2001, p.19).

- **Desinstitucionalización del proceso andino de integración:** La mera pertenencia al Sistema Institucional Andino (SAI) impone la obligación de actuar de acuerdo con el objetivo único de la consecución de los objetivos del Acuerdo de Cartagena. Ello quiere decir que el conjunto del Sistema Institucional Andino (SAI) debe integrar una unidad de acción coherente que respete y dé cumplimiento al Acuerdo de Cartagena y, por extensión, al Derecho Andino. Por tanto, todos y cada uno de los órganos e instituciones andinas deben ajustar su funcionamiento a pautas de conducta que tiendan de forma unitaria a la consecución de los objetivos comunitarios. Lo anterior no es más que el “principio de unidad, el cual impone y permite garantizar un funcionamiento institucional coherente y centrífugo, en el que la actuación de los distintos órganos se oriente en una misma dirección, evitando la dispersión institucional” (Quindimil, 2006, pp. 145 y 146).

Al respecto, el Sistema Andino de Integración (SAI) no evidencia la efectividad del referenciado principio de unidad por la desarticulación, ineficacia y no coordinación de los órganos e instituciones que lo conforman. Lo dispuesto anteriormente se evidencia en los aspectos que a continuación se relacionan: i) No acatamiento de los fallos de los órganos del Sistema Andino de Integración (SAI), por la prioridad asignada a las consideraciones locales o internas de los países sobre los intereses comunitarios; ii) Por el énfasis dado en la estructura institucional de la Comunidad Andina a las actividades adelantadas por entes ejecutivos, como los ministerios de Relaciones Exteriores, la Comisión y la Secretaría General de la Comunidad Andina; iii) Por la inexistencia de políticas de coordinación de los órganos

e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) en el marco del Derecho Andino de la Integración.

- **Inconsistencias en la estructura Orgánica de la Comunidad Andina:** Al verificar el papel y la razón de ser de los órganos de relevancia del proceso andino de integración se puede constatar inconsistencias en su funcionamiento y estructuración. Para el efecto, a continuación se mencionaran algunas de ellas:
- *Desarticulación de los Órganos e Instituciones que Conforman el Sistema Andino de Integración (SAI):* La estructura orgánica de la Comunidad Andina evidencia una desarticulación, en razón a que los órganos que lo conforman funcionan sin que exista una verdadera coordinación, lo cual desnaturaliza las finalidades del Protocolo de Trujillo, el cual pretendía, entre otros aspectos, la coordinación efectiva entre los órganos que integraban al Sistema Andino de Integración (Blanco, 2010). Lo anterior dificulta, de una manera u otra la eficacia del derecho derivado andino. Adicional a lo dispuesto anteriormente, el funcionamiento de la estructura orgánica de los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración (SAI) no es coherente, ni refleja la voluntad comunitaria integracionista de sus miembros, y como consecuencia de ello, no se garantiza efectivamente la seguridad jurídica del ordenamiento jurídico andino.

Es pertinente anotar que uno de los aspectos esenciales para el logro eficaz de los procesos de integración es el apoyo que brinda un marco jurídico e institucional adecuado. En este sentido, resulta procedente afirmar que el grado de eficacia del ordenamiento jurídico andino dependerá de la medida en que efectivamente se logre el fin que dicho ordenamiento se ha propuesto, y, en un buen grado, de su estructura jurídica e institucional. Es por lo anterior que, en aras de lograr una adecuada eficacia al Derecho Comunitario Andino, es indispensable el funcionamiento de una estructura orgánica coherente que refleje la voluntad comunitaria integracionista de sus miembros y que garantice efectivamente la seguridad jurídica del ordenamiento. Es por lo

anterior que el ordenamiento jurídico andino debe ser integral, en la medida en que no solo implique un conjunto de normas que regulen el proceso de integración, “sino también un conjunto de órganos que garanticen la legalidad de la actuación de los órganos comunitarios y de los propios Estados miembros al interior del proceso” (Brewer, 2003, p. 57).

- *Ausencia de equilibrio entre los poderes que conforman a la Comunidad Andina:* Una de las exigencias que se impone a los Estados que pretenden ingresar en la Comunidad Andina de constituir un Estado de derecho en el que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial tengan un ámbito perfectamente delimitado. En el plano comunitario andino, el planteamiento es más complejo por la necesidad de mantener un delicado equilibrio entre los intereses de la Comunidad, representados por la Comisión Andina, y los de los Estados miembros, representados por el Consejo Andino de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (Maside, 1992).

En aras de evitar la transposición de funciones entre los órganos integrantes del Sistema Andino de Integración (SAI) y de garantizar el principio de especialidad de las funciones asignadas a los mismos, los tratados marco que han regulado el proceso de integración andino se han determinado a los citados órganos competencias funcionales, que si bien teóricamente han resultado de carácter excluyente y especializadas, en la práctica, dicho carácter es criticable. El ejemplo más evidente del citado aspecto lo encontramos por la ausencia de papel del Parlamento Andino, ya que sus funciones hasta la fecha se han desempeñado fundamentalmente a través del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, porque el ámbito de elaboración de la normativa andina se encuentra concentrado, prioritariamente, en el citado Consejo, el cual depende directamente de los poderes ejecutivos de los países miembros. Al respecto es pertinente anotar que

al depender la generación de normas comunitarias de los órganos intergubernamentales, automáticamente esta acción queda sujeta a lo que acontece en los países, en lo que respecta al desenvolvimiento de los actores económicos y políticos y a la maraña de intereses sectoriales en cada uno de los países miembros. (Mariategui, 2009, p.76).

Dicho aspecto afecta el proceso de eficacia de la normatividad comunitaria andina en el interior de los Estados miembros de la Comunidad Andina.

- *Ausencia de vinculatoriedad de las opiniones de los consejos, comités consultivos y grupos asesores ad hoc:* La CAN está salpicada de un buen número de organismos de muy diversa índole que desempeñan funciones consultivas y de asesoramiento técnico; entre ellos encontramos a los consejos y comités consultivos, los cuales son más de cuarenta, que se reducen a dos categorías: por un lado, los órganos de carácter político, integrados por autoridades de rango ministerial y, por otro lado, los órganos de carácter técnico, compuestos por profesionales y expertos nacionales en áreas específicas. En ambos casos, tanto los órganos de carácter político como los órganos técnicos atienden el cumplimiento de una única función de asesoramiento y consulta a los órganos decisorios del Sistema Andino de Integración (SAI), sobre la base de estudios, informes y evaluaciones. En este sentido, resulta procedente afirmar que los consejos y los comités participan en la formulación de políticas sectoriales concretas de la integración andina, contribuyendo a la coordinación y cooperación entre las autoridades nacionales, y con capacidad para emitir opiniones consultivas, a iniciativa propia o previo requerimiento, así como para proponer la adopción de medidas técnicas o normativas a los órganos competentes. Dichos consejos y comités permiten dar continuidad al desarrollo institucional de la integración, limitado por el distanciamiento en el tiempo de los trabajos y las reuniones de los principales órganos decisorios de la CAN, y permiten y facilitan un contacto más directo y cercano entre los órganos principales de la CAN y la realidad de los Estados miembros (Quindimil, 2007). Es por

lo anterior que no resulta comprensible que las opiniones de dichas corporaciones no tengan ningún tipo de efecto vinculante en los órganos principales de la CAN. En nuestra opinión, con relación a los consejos y comités, existe un desequilibrio injustificado entre el alto nivel político de sus miembros y la escasa relevancia decisoria de sus funciones; ya que a estos solo les corresponde emitir opinión no vinculante en el ámbito de los temas para los que fueron creados a solicitud de la Comisión o de la Secretaría General. Además, se deja bien claro que dicha opinión es independiente de las Propuestas que al efecto elaboren la Secretaría General o los países miembros para presentarlas a los órganos decisorios del Acuerdo. Esta acotación deja bien claro que estos consejos y comités en modo alguno tendrán funciones decisorias, y que como consecuencia de ello estarán sometidos a la voluntad normativa de los órganos decisorios comunitarios.

Además de los consejos y de los comités, tanto la Comisión como la Secretaría General pueden constituir grupos asesores *ad hoc*, esto es, reuniones de expertos gubernamentales o no gubernamentales bajo la coordinación de la Secretaría General, con objeto de someterles a consideración técnica temas de su competencias. A dichos grupos también les aplica los comentarios y observaciones hechos en los párrafos inmediatamente a los consejos y comités. La función de tales grupos y reuniones es la misma que la de los consejos y comités, esto es, emitir opinión técnica no vinculante sobre los temas que se les consultan, aunque, a diferencia de aquellos, las reuniones y grupos tienen carácter temporal, pues una vez cumplido el encargo, el grupo o la reunión se disolverá automáticamente. Asimismo, al igual que en el caso de los consejos, su opinión también es independiente de las propuestas que al efecto puedan presentar los países miembros o la Secretaría General, pudiendo convocar esta última, si lo estima conveniente, a reuniones de expertos con objeto de que colaboren en la labor de formulación de sus Propuestas.

- *El excesivo número de consejos, comités consultivos:* En la actualidad se evidencia una ampliación importante de la estructura institucional de la CAN mediante la creación de consejos y comités, circunstancia que está permitida por la Decisión 471 de 1999. Son casi cuarenta (40) los consejos y comités que operan en la Comunidad Andina, sin una verdadera articulación funcional entre ellos y entre estos con los órganos principales del Sistema Andino de Integración (SAI), lo que genera como consecuencia que su trabajo sea disperso y retórico para el proceso de integración andino, y en este sentido, poco fructífero para el avance de la integración andina.
- *Ausencia de colaboración intracomunitaria:* Al analizar la estructura orgánica de la Comunidad Andina se corrobora la ausencia de colaboración entre los órganos comunitarios andinos; esto es, fundamentalmente, entre el Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia con la Comisión Andina, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Presidentes Andinos. Para el efecto es pertinente anotar que la colaboración entre órganos comunitarios debe operar en cualquier proceso de integración en razón al carácter sui géneris de la estructura institucional comunitaria (Maside, 1992).
- **Inexistencia de un catálogo claro de competencias a la Comunidad Andina:** En el marco de cualquier proceso de integración, el principio de los poderes limitados ha sido entendido como el mandato que permite la transferencia de ejercicio de las competencias soberanas entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros, de conformidad con las materias a que se refieren los tratados internacionales que constituyen y regulan al correspondiente proceso de integración. Esta distribución de competencias entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias permite hablar, al menos desde un plano teórico, de competencias excluyentes, concurrentes y compartidas. Las competencias exclusivas determinan los poderes exclusivos de la CAN por ámbitos, y en estas los Estados miembros únicamente pueden intervenir de acuerdo con las condiciones y los

límites establecidos por el Derecho Andino de la Integración. Las competencias compartidas implican la legislación comunitaria que establezca las directrices; lo que implica a los Estados miembros adaptarlas a sus ordenamientos jurídicos, y las competencias complementarias, que dan lugar a la posibilidad de intervención de la CAN solo para complementar las competencias de los Estados miembros, que mantienen la capacidad de aplicar la legislación ordinaria. Para las primeras, esto es, para las competencias exclusivas o excluyentes, tiene que existir una atribución expresa en los tratados para que los órganos comunitarios puedan actuar en un sector determinado, fijando una política común (Maside, 1992). El campo de las competencias concurrentes o compartidas se define por el conjunto de atribuciones de la Comunidad que no se incluyen como exclusivas. Dichas competencias compartidas son fundamentalmente de coordinación y orientación, con muy distintos grados de vinculación (Faina & Novo, 2005). Es necesario recordar con relación a estas competencias la “cláusula de lealtad a la Comunidad” o “cláusula general *stand-still*”, es decir, la prohibición de introducción por los Estados miembros de nuevas medidas que puedan implicar una reglamentación más restrictiva en el ámbito de las libertades comunitarias. Para ello se impone a los Estados miembros una doble conducta: *a*) positiva, que implica adoptar todas las medidas, generales o particulares, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas, y *b*) negativa, que implica abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del respectivo tratado de integración.

Al verificar el Ordenamiento Jurídico Andino se puede constatar una ausencia de calificación de la naturaleza de las competencias de la Comunidad Andina, esto es, existe una ausencia de tipificación de competencias comunitarias exclusivas o compartidas. En este tema debemos hacer mención crítica al escaso protagonismo que ha ejercido el Tribunal Andino en la clarificación y desarrollo progresivo del sistema competencial andi-

no (Quindimil, 2006). Para el efecto es pertinente anotar que la jurisprudencia comunitaria europea, a diferencia de la andina, ha ampliado las competencias de la Unión Europea, reconociéndose no solo las facultades que expresamente le asignan los tratados, sino también los llamados “poderes implícitos”, que se deducen de las competencias ya reconocidas en dichos tratados, y como consecuencia lógica de ello, ha aplicado la teoría de los “poderes implícitos” y la “doctrina del efecto útil y del efecto necesario”, según la cual las normas establecidas por un tratado internacional o por una ley implican aquellas otras normas, sin las cuales las primeras no tendrían sentido o no permitirían una aplicación razonable y útil o son indispensables para garantizar la eficacia de las primeras; en consecuencia, la jurisprudencia comunitaria adopta siempre aquella interpretación de una norma comunitaria que sea más favorable al proceso de integración (Maside, 1992).

- **Ausencia de conocimiento del Ordenamiento Jurídico Andino por parte de los jueces nacionales y particulares:** Si bien la doctrina y la jurisprudencia, nacional e internacional, han reiterado unánimemente la primacía del derecho andino frente al ordenamiento interno, dicha circunstancia no es ampliamente conocida por los particulares que podrían exigirla ante los jueces y/o administradores, quienes a su vez en la mayoría de los casos no han tenido formación en esta materia (Tremolada, 2006). Con otras palabras, la apreciación de la aplicabilidad directa y prevalencia del ordenamiento jurídico andino queda en manos de los órganos administrativos o judiciales que no siempre están al tanto de dicho ordenamiento; lo cual, aunado a que la gran mayoría de los particulares desconocen el efecto directo sobre los derechos y obligaciones que les genera una norma propia del ordenamiento jurídico andino, imposibilita que aquellos puedan exigir directamente su observancia ante sus respectivos tribunales, tal como ocurre con las normas de su propio ordenamiento (Tremolada, 2006, p. 120). Lo dispuesto anteriormente genera omisión en el respeto de las decisiones

andinas de carácter supranacional, así como inactividad en la formulación de recursos de apelación ante las instituciones andinas, aspectos que provocan desinstitucionalización del proceso de integración (Vieira, 2008)

- **Ausencia de Interés de los congresos o asambleas legislativas por el Derecho Andino de la Integración:** A pesar de la prevalencia del Derecho Andino de la Integración respecto del Derecho Interno, los legisladores andinos en el ejercicio de sus competencias hacen caso omiso de contenido de las decisiones y resoluciones de la Comunidad Andina, estas ni siquiera son consideradas como fundamentos en el procedimiento legislativo. Lo anterior obedece principalmente a la ausencia de voluntad de la ramas legislativas del poder público de contextualizarse en el marco del Derecho Andino de la Integración (Blanco, 2011 b, p. 46), a la ausencia de coordinación de funciones entre la Comisión Andina, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con los legislativos andinos y porque los asuntos exteriores y la política internacional son considerados como prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo. Con relación a este último aspecto es pertinente anotar que si bien los asuntos exteriores y la política internacional son considerados como prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo, para efectos de la Comunidad Andina (CAN), por las consecuencias sociales, jurídicas y políticas que esta genera en los países miembros, es indispensable la participación de los legislativos de los países miembros. Es en este sentido que la doctrina contemporánea ha desarrollado el concepto de Diplomacia parlamentaria, como una modalidad de cooperación entre los legislativos y organizaciones internacionales; que para efectos del proceso de integración andino permite trascender de los límites de la prerrogativa tradicional del Ejecutivo de liderar las relaciones internacionales. Es en el citado contexto en el que se plantea la necesidad de aumentar las atribuciones del Congreso Nacional en la materia de democratizar la acción exterior del Estado; lo cual no implica la sustitución del presidente de la República en

su papel central en este campo por la del Congreso Nacional, sino buscar un mayor equilibrio, un necesario contrapeso entre ambos poderes (Visión, 2003).

- **Decisiones y resoluciones que no evidencian conexión directa con los objetivos del Proceso de Integración Andino:** El Acuerdo de Cartagena se estructura fundamentalmente en torno a dos principales objetivos: el fortalecimiento de la unión entre los pueblos andinos para la consecución de una comunidad subregional andina y la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

De conformidad con el artículo 1º del Acuerdo de Cartagena, el marco competencial andino debe analizarse partiendo de estos dos objetivos, así como también del conjunto de los demás objetivos, fines y principios que forman parte del Sistema Andino de Integración, los cuales pretenden procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión, y que a continuación se proceden a enunciar:

- Desarrollo equilibrado y armónico en condiciones de equidad, con distribución equitativa de beneficios
- Disminución de vulnerabilidad externa
- Solidaridad Subregional
- Reducción de diferencias de desarrollo (Quindimil, 2006, p. 165)

Estos objetivos, que están en el mismo nivel jerárquico y que son interdependientes, es decir, que se refuerzan mutuamente, explican la razón de ser de la Comunidad Andina (Marchesini, 1973). El contenido de dichos objetivos no se ve plasmado clara y expresamente en la totalidad del Derecho Derivado Comunitario Andino, por los aspectos que a continuación se proceden a referenciar:

- *Decisiones y resoluciones de la Comunidad Andina que reiteran disposiciones normativas propias del Derecho Interno:* El Derecho Comunitario y el Derecho Interno coexisten en un mismo territorio, suelen recaer sobre los mismos destinatarios y regulan las materias que los respectivos ordenamientos jurídicos se han reservado; lo que evidencia una yuxtaposición normativa que debe ser coordinada. En todo caso, es de relevancia anotar que el Derecho comunitario no llega a confundirse con las normas del Derecho Interno, comoquiera que existe una “autonomía recíproca” entre la fuente normativa de la organización internacional y la de los países miembros, la cual se manifiesta en que estos derechos no pueden derogarse el uno al otro (Blanco, 2011 a, p. 45).

A pesar de lo dispuesto anteriormente, al verificar el contenido de varias de las decisiones y resoluciones de la Comunidad Andina se puede constatar que dicho contenido se repite en normas de Derecho Interno, lo cual no solamente es innecesario, sino prohibido. Al respecto es suficiente para que el Derecho Derivado se integre al Derecho de los países andinos de una publicación en el Diario oficial. No debe olvidarse que si bien las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno se explican con base en la tesis dualista del orden internacional, con lo cual el Derecho internacional “tiene validez en el plano interno al ser “transformado” en Derecho nacional mediante su reconocimiento en el orden interno” (Caballero & Anzola, 1995, p. 66), en el marco del Derecho Comunitario, en especial en lo referente al derecho derivado, no se requiere acudir a la ley para que produzca los efectos deseados. Lo anterior en razón a que si bien el Derecho Comunitario se origina y nutre del Derecho Internacional, en virtud de su supranacionalidad,

se constituye en un ordenamiento jurídico propio y especializado distinto del Derecho Interno y del Derecho Internacional, que se inserta en los ordenamientos jurídicos nacionales con valor superior a la ley nacional, a la cual desplaza o sustituye en forma directa y automática (principios de primacía y

preeminencia), y sin necesidad de complemento normativo de Derecho interno.(Blanco, 2011 a, p. 45)

- *Decisiones y resoluciones en conexión con el Derecho Internacional y no con el Derecho Andino de la Integración:* La mayoría de la Doctrina coincide en afirmar que el Derecho Comunitario no es Derecho Internacional en sentido estricto, porque se apoya en principios generales totalmente nuevos, como el efecto directo de las normas comunitarias y la primacía del Derecho comunitario. Es por lo anterior que el Derecho comunitario en razón a su supranacionalidad se constituye en un ordenamiento jurídico propio, especializado y autónomo (Blanco, 2011, a). En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar que el Derecho Internacional ha sido insuficiente para lograr compaginar las exigencias del Estado actual frente al fenómeno de la globalización, y es por ello que para los Estados andinos resulta necesario otorgar la importancia debida al Derecho Comunitario Andino; como disciplina autónoma. A pesar de lo dispuesto anteriormente, al verificar las decisiones y resoluciones de la Comunidad Andina se puede constatar que en un porcentaje representativo estas no evidencian conexión directa con temas propios de la integración andina, sino con temas propios del derecho internacional, esto es, decisiones que se enmarcan en el ámbito de la cooperación, lo cual permite afirmar que los destinatarios de las mismas son los Estados miembros y no la población andina.
- *Inexistencia en el Derecho Andino de la Integración del principio de jerarquía normativa:* La Comunidad Andina es una “Comunidad de Derecho” como expresión paralela a la de “Estado de Derecho”, lo que permite afirmar que la Comunidad es tributaria del principio de legalidad en igual o superior medida que los Estados miembros (Maside, 1992). Este planteamiento conlleva la consecuencia de que en dicha Comunidad debería existir una jerarquía normativa. Al respecto, el ordenamiento jurídico andino no establece ninguna jerarquía formal de las fuentes comunitarias; sin embargo, no resulta forzado

distinguir entre actos vinculantes (reglamentos, directivas, decisiones) y no vinculantes (recomendaciones). En este sentido, si bien en un Estado constitucional de Derecho los principios fundamentales del sistema de normas se encuentra contemplado en la propia Constitución, en los tratados, acuerdos y protocolos que conforman el Ordenamiento Jurídico Andino no hay referencia alguna al principio de jerarquía normativa. Es así como en el Derecho Andino de la Integración la configuración del sistema de normas, y de cada categoría en particular, ha sido obra de la jurisprudencia comunitaria y de la doctrina. Sin duda, tal circunstancia afecta profundamente el nivel de eficacia de las decisiones y resoluciones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión Andina, ya que no resulta claro determinar cuáles decisiones o resoluciones emitidas por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) prevalecen cuando se evidencian contradicciones de contenido en las mismas. Al respecto, parece lógico que no puedan tener igual rango las decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina, del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y las resoluciones de la Secretaría General. En efecto, parece claro que las decisiones citadas se incorporan al ordenamiento jurídico interno con la categoría de ley, mientras que las Resoluciones parecen tener la categoría de actos administrativos (Rodríguez, 2010); en todo caso, dicho supuesto no encuentra sustento en norma internacional alguna, sino en criterios jurisprudenciales y doctrinarios elaborados por cada uno de los países miembros, que por ello no ofrecen univocidad en el criterio a aplicar en toda la Comunidad Andina (CAN).

- **Ausencia de Cultura Política de Integración:** Una de las causas importantes que no ha permitido el avance del proceso andino de integración es la inexistencia de una real “cultura política” de integración. Para el efecto, entendemos por cultura política el conjunto de valores, creencias, costumbres, tradiciones y orientaciones que poseen los individuos hacia el sistema

político o los objetos políticos, que conlleva a pensar en la existencia de una concepción sobre la vivencia en torno al quehacer político, que se apoya en costumbres aceptadas por la ciudadanía. Dicho concepto permite dar explicación a las conductas, valores, actitudes y creencias hacia el sistema político y hacia el ciudadano inmerso en una sociedad democrática (Ortiz, 2002).

- **El proceso andino de integración ha sido liderado como un sistema de cooperación internacional:** En un sistema de cooperación internacional, los Estados nacionales están dispuestos a colaborar unos con otros, pero manteniendo intacto el principio de soberanía (Lerman, 1993). En la integración, por el contrario, se rompe con la coexistencia de los Estados, intentándose superar la insuficiencia de las estructuras nacionales y el posible abuso de poder de un Estado sobre otro, planteando la fusión del ejercicio de competencias nacionales comunes en una comunidad supranacional.

Entendiendo por “supranacionalidad” la técnica de distribución de competencias dentro de un sistema de integración (Uribe, 1990), lo que conlleva la aceptación de los Estados miembros de un conjunto de valores comunes que dotan de objetivos y directrices a la integración, donde los participantes están dispuestos a subordinar sus intereses nacionales y su jerarquía nacional de valores (Pescatore, 1973), resulta procedente afirmar que en la CAN existe una supranacionalidad relativa (Insignares, 2007), asimilable al clásico fenómeno de cooperación internacional. Las verdaderas organizaciones supranacionales se caracterizan por ostentar competencias tradicionalmente comprendidas dentro de los poderes soberanos de los Estados y que estos les han otorgado expresamente. En consecuencia, poseen facultades especiales para vincular a sus miembros en las materias específicas delegadas por estos, concurriendo y en algunos casos sustituyendo algunas funciones del Estado. En contravía a lo dispuesto anteriormente,

las organizaciones de cooperación son aquellas manejadas directamente por los Estados, mediante las fórmulas de coordinación de soberanías estatales y cuyo fundamento reside en la convicción de la preeminencia de los intereses nacionales, fundamentada en una visión rígida de la soberanía. (Brewer, 2003, p.33)

Es bajo este último marco en el que funciona la Comunidad Andina (CAN), esto es, como un proceso de cooperación al que han llegado los países andinos para absolver en forma conjunta problemas determinados, sin que por ello adquieran el compromiso de interconectar deficiencias y proponer soluciones conjuntas a aspectos de orden social, político o jurídico, ni de crear correlativamente una estructura institucional que se haga cargo de los asuntos derivados de esa interconexión.

- **La escasa voluntad política de los Estados que conforman la Comunidad Andina (CAN) de promover y fortalecer el proceso andino de integración:** En el modelo de integración andino aún no se evidencia la voluntad política de sus Estados fundadores de transferir plenamente el ejercicio de competencias soberanas a la Comunidad para conseguir objetivos e ideales compartidos. Para el efecto es importante anotar que

La vía hacia la integración andina suele ser un discurso con pocas acciones directas por parte de los Estados miembros, para lograr su materialización. Lo anterior obedece a que los problemas sociales y políticos, de carácter interno, han ocupado la atención prioritaria de los Estados andinos; desplazándose a un segundo plano los temas correspondientes a la integración". (González, 2001, p.5)

Dicha circunstancia ha generado la reducción de los compromisos andinos a simples acuerdos diplomáticos, y como consecuencia de ello, el no avance del proceso andino de integración. Con otras palabras, los Estados andinos no han tomado conciencia de la necesidad de transferir competencias a órganos supranacionales, continúan con la prioridad a los intereses de los Estados y no a la integración (Vieira, 2008)

4. CONCLUSIONES

La integración andina puede ser considerada hoy una utopía, sin embargo, es el ideal hacia el cual debemos dirigirnos. Por esa razón, la estrategia en estos momentos es lograr hacerla más convergente.

La crisis del proceso andino de integración obedece fundamentales a aspectos de orden político y jurídico, que superan los fundamentos de orden económico.

Los Estados andinos no se comportan en el marco del proceso de integración andino, y como consecuencia de ello no están preparados para asumir las consecuencias favorables y desfavorables de la integración económica andina.

La ausencia de participación política ha dado lugar a que el proceso andino de integración se lidere a un nivel gubernamental, sin que se haya podido trascender a la integración entre los pueblos.

El proceso andino de integración funciona en el marco propio de la cooperación internacional y no como un verdadero proceso de integración que implica supranacionalidad.

REFERENCIAS

- Alcoceba, M. (2008, junio). La Reorientación Estatalista del Proceso de Integración Europea, *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas*, 29, <http://vlex.com/vid/51364983>
- Aranciba, G. (2009). *Integración y supranacionalidad: soberanía y derecho comunitario en los países andinos*. Perú (Lima). Edit: Secretaría General de la CAN y Programa de Cooperación Andina a Bolivia / PCAB.
- Barros, R. (1989). Atribuciones del Parlamento Andino como Órgano Principal del Acuerdo de Cartagena y Orientador del Proceso de Integración Subregional. *Revista Integración Latinoamericana*. Buenos Aires (junio-julio)
- Blanco, C. (2010). La Importancia Política y Social del Parlamento Andino. *Revista Via Inveniendi Et Iudicandi* (Universidad Santo Tomas), 10.

- Blanco, C. (2011^a). El Ordenamiento Jurídico Andino en el marco de la Normatividad Nacional e Internacional. En *Una Mirada constitucional veinte años después*. Bogotá, D.C.Colombia): Universidad Libre.
- Blanco, C. (2011b). Aproximación a la Perspectiva Jurídica de las Decisiones del Parlamento Andino en los Ordenamientos Jurídicos de los Estados Andinos en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* (Universidad Militar Nueva Granada), 6 (2).
- Brewer, A. (2003). *Derecho Comunitario Andino*. Lima (Perú): Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú, Instituto de Estudios Internacionales.
- Caballero, S. & Anzola, G. (1995). *Teoría Constitucional*. Bogotá, D.C. (Colombia): Temis.
- Carrillo, J. (1985). *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*. Madrid: Tecnos.
- Castells, M. (1998). *La Era de la Información Economía, Sociedad y Cultura*. Vol. 2: *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza
- Cauffignal, G. (1996). *Los Procesos de Integración de América Latina, Enfoques y Perspectivas*. Estocolmo: Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo.
- Díaz, C. & Romero, M. (2008). *Elementos de Análisis para la Integración de un Espacio Iberoamericano*. Madrid: Plaza Valdés Editores.
- Dreyzin, L. (2007). *La Integración como Instrumento para la Paz y el Desarrollo: El modelo Mercosur en Integración Regional: Una Condición para la Paz y el Desarrollo*. Bogotá, D.C. (Colombia): Universidad Externado de Colombia.
- Faina, A. & Novo, I. (2005). Constitución y orden jurídico-político de la economía europea. ¿Qué y para qué? En Sección: *El futuro de la Unión Europea*. Disponible en: 2012 de <http://vlex.com/vid/44666414>
- Gil, A. (2002). *El Poder y su Legitimidad*. Valencia (España): Editorial Marfil S.A.
- Grandi, J. (1997). Déficit Democrático y Social de los Procesos de Integración. *Revista de Estudios Internacionales*, 30 (119-120). Santiago de Chile(Chile).
- González, R. (2001). *Integración en América Latina y el Caribe. Análisis sobre Procesos de Regionalización*. Cartagena, Colombia.: Ediciones Uninorte.
- Guerra, A. (1997). *La Integración de América Latina y del Caribe: La Practica de la Teoría*. Ciudad de México (México): Instituto de Investigaciones Económicas Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerra, A. (2002). *Globalización e Integración Latinoamericana*. Ciudad de México (México): Universidad Rafael Landivar INAM- Siglo XXI Editores.

- Insignares, S. (2007). El Derecho Comunitario Andino ¿Obstáculo en la Integración? *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas*, 27. Disponible en: <http://vlex.com/vid/51570070>
- Insignares, S. (2009). Las elecciones directas en el Parlamento Andino: Un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración. *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas*, 32. Disponible en: <http://vlex.com/vid/78393114>
- Lerman, A. (1993). El proceso de unificación europea en *Revista Política y Cultura*, 2. Disponible en <http://vlex.com/vid/204664477>
- Marchesini, M. (1973). *El Derecho de la Integración y la Libre Circulación de la Mano de Obra en la Futura Comunidad Económica Latinoamericana*. Buenos Aires (Argentina): Astrea.
- Mariategui, J. (2009). *Globalización e Integración Latinoamericana*. Lima (Perú): Parlamento Andino.
- Maside, M. (1992). Características del Derecho comunitario europeo. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 610. Disponible en: <http://vlex.com/vid/327206>
- Moreno A & Ramírez J. (2006). *Pierre Bourdieu, Introducción Elemental*. Bogotá, D.C. (Colombia): Autores.
- Ortiz, L. (2002) Derecho comunitario y derecho internacional. En *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Caracas (Venezuela).
- Parlamento Andino (2007). *Estudio Sobre Reforma Institucional en la Comunidad Andina*. Bogotá, D.C. (Colombia): Secretaría General del Parlamento Andino.
- Perotti, J. (2010). La Acción Internacional de las Provincias y Municipios Argentinos. *Memorias: V Congreso de Relaciones Internacionales*, 24, 25, 26 de noviembre de 2010, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Pescatore, P. (1973). *Derecho de la Integración: Nuevo Fenómeno de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires (Argentina): INTAL.
- Prieto, G. C. (2008). *Integración y Democracia: Aspectos Socio Políticos del Regionalismo en Suramérica: Germán Camilo Prieto Corredor*. Colección (Ed.). Gerardo Molina n° 17. Universidad Nacional, Grupo de Investigación sobre Integración y Democracia: "Demosur". Bogotá, D.C. (Colombia).
- Prieto, P. (2009). De los Buenos Propósitos a las Acciones Concretas dentro del Panorama Social de la Comunidad Andina. *Revista Observatorio*. Bogotá, D.C. (Colombia): Parlamento Andino.
- Quindimil, J (2006). *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*. Bogotá, D.C. (Colombia): Tirant lo Blanch.

- Quindimil, J. (2007). *Los principios generales de funcionamiento del Sistema Andino de Integración y las relaciones de coordinación institucional*. Bogotá, D.C. (Colombia): Tirant lo Blanch.
- Rodríguez, L. (2010). *El Derecho Administrativo frente a la internacionalización del Derecho y en particular frente al Derecho Comunitario*. Disponible en: <http://vlex.com/vid/77329889>
- Salgado, W. (2007). La Crisis de la Integración Andina. *Revista Indoamerica. Revista de Integración Andina*. Revista editada por Wilbert Bendezu. Lima (Perú).
- Salgado, G. (2007). *El Grupo Andino*. Quito (Ecuador): Corporación Editora Nacional.
- Sánchez, D. (2007). La Democracia en la Comunidad Andina. *Revista Indoamerica. Revista de la Integración Andina*, año 2, 6. Jorge Arias Montoya y Linder Vásquez Linares. Lima (Perú).
- Sánchez, V. (2000). *La integración y la Constitución Política de Bolivia*. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/BO-INT-0003.pdf>.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2006). *La Comunidad Andina. Una Apuesta por Nuestro Futuro*. Lima (Perú).
- Secretaría General del Parlamento Andino (2007). *Estudio sobre la Reforma Institucional de la Comunidad Andina*. Bogotá, D.C. (Colombia): Parlamento Andino.
- Tremolada, E. (2006). *El Derecho Andino en Colombia*. Bogotá, D.C. (Colombia): Universidad Externado de Colombia.
- Universidad San Buenaventura (2009). *Participación Ciudadana en la CAN: Visión Académica*. Tulia Dayana Sánchez Rodríguez (Ed.). Bogotá, D.C. (Colombia).
- Uribe, F. (1990). *El Derecho de la Integración en el Grupo Andino*. Quito (Ecuador): Tribunal Andino de Justicia.
- Vacchino, J. (1990). *La Dimensión Parlamentaria de los Procesos de Integración Regional*. Tomo I. BID. Instituto para la Integración de América Latina. Buenos Aires (Argentina): Depalma.
- Vieira Posada, E. (2008). *La Formación de Espacios Regionales en la Integración de América Latina*. Bogotá, D.C. (Colombia): Convenio Andrés Bello.
- Visión prospectiva en relación con la regulación constitucional de los tratados internacionales. (2003). *Revista Ius et praxis*, 9 (1). Disponible en: <http://vlex.com/vid/43444091>
- Villoria, M. (2005). *Democracia y Participación*. Disponible en: <http://vlex.com/vid/321435>