

LAS DECISIONES DEL PARLAMENTO ANDINO EN EL MARCO DE LA COHESIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA *

Carolina González Salazar**
Universidad Antonio Nariño, Bogotá, D.C.

RESUMEN

El problema jurídico que se ha intentado resolver en estas páginas, es establecer si el contenido de las decisiones del Parlamento Andino se enmarcan en el contexto de la Cohesión Social y Política; como quiera que dicho contexto es presupuesto de legitimidad del proceso andino de integración.

En aras de dar respuesta al referenciado problema jurídico, se analizaron las decisiones del Parlamento Andino por el periodo 2008 a 2010, en concordancia con las actas emitidas por la Plenaria, Mesa Directiva y Comisiones del Parlamento Andino, que sirvieron de soporte a las mencionadas decisiones.

El anterior ejercicio académico permitió adelantar una investigación cualitativa y cuantitativa, como quiera que con la misma, se pretendió captar la realidad de las decisiones del Parlamento Andino en el marco de la cohesión social y política del proceso de integración andino; y explicar la ubicación de las decisiones del Parlamento Andino en las mencionadas cohesiones, a través de un enfoque de obtención de datos numéricos.

Para lo anterior se contextualizara la noción de integración desde la perspectiva social, se desarrollara la noción de cohesión social y política en el marco del proceso andino de integración; finalizando con un análisis de las decisiones del Parlamento Andino en el marco de la cohesión social y política de la Comunidad Andina (CAN); concluyéndose, como respuesta al problema jurídico planteado, que las decisiones del Parlamento Andino no se enmarcan en la cohesión social y política, que debe imperar en todo proceso de integración, por factores jurídicos, políticos y sociales que en las presentes páginas se pretenden desarrollar.

Palabras clave: decisiones del Parlamento Andino, cohesión social y política en la integración Andina, legitimidad Andina.

ABSTRACT

By means of these lines is discussed in the light of social and political cohesion Andean decisions adopted by the Plenary of the Andean Parliament during the years 2008, 2008 and 2010. For the above context the notion of integration from the social

Fecha de recepción 23 de agosto de 2011. Fecha de aceptación: 8 de octubre de 2011.

* El presente artículo es producción académica del Proyecto de Investigación: "El carácter vinculante de las decisiones del Parlamento Andino", el cual finalizó el 30 de julio de 2011, realizado con el apoyo estructural y financiero de la Universidad Antonio Nariño, Sede Bogotá, Colombia.

** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Candidata a Magíster en Gobierno y Políticas Públicas en la referenciada Universidad. Asesor de la Secretaría General del Parlamento Andino. Correo electrónico: carogonzasala@gmail.com

perspective, developed the notion of social and political cohesion in the Andean integration process, ending with an analysis of the decisions of the Andean Parliament in the framework of the social cohesion and policy Andean Community (CAN)

Key words: decisions of the Andean Parliament, social cohesion and integration political, legitimacy Andean.

INTRODUCCIÓN

El Parlamento Andino como el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración y representante de los pueblos andinos, según las atribuciones que le fueron conferidas por el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena, es el encargado de liderar el proceso de integración andino, en especial en su perspectiva social, a través de la Comisión V encargada de los Asuntos Sociales y de Desarrollo Humano.

En este sentido, a través de estas páginas, se pretende establecer cuál ha sido el impacto de las decisiones sociales del Parlamento Andino, en el marco de la cohesión social y política, figuras que deben orientar el proceso de integración andino. Para lo anterior, se analizó la Doctrina relacionada con la cohesión social y política en la Unión Europea, intentando contextualizarla en el marco fáctico de los países que conforman a la Comunidad Andina (CAN). Adicionalmente, se analizó el impacto de las referenciadas decisiones al interior de cada uno de los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración (SAI).

LA INTEGRACIÓN ANDINA: PERSPECTIVA QUE DESBORDA ASPECTOS DE ORDEN ECONÓMICO

El fenómeno de la Globalización, en el que se encuentran las multinacionales, los grupos nacionales, los partidos políticos, los sectores burocráticos, y demás actores capita-

listas, exige la implementación de procesos de integración que propongan nuevas pautas para generar el desarrollo necesario que permita enfrentar la competencia en los mercados mundiales, y más adelante dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. Así lo expreso Pinto-Bazurco, cuando prevé que la integración se ha constituido en una plataforma para la proyección de nuestras sociedades hacia el escenario internacional (Pinto-Bazurco, 2004).

La integración es un proceso multidimensional cuya intencionalidad excede a la simple reestructuración económica de mercados en busca de economías de escala y que incluye la construcción de instituciones, asentadas en el respeto y la convivencia federativa de las culturas nacionales y locales. *“Es un proceso prolongado que no se termina en una generación y a veces ni siquiera en varias generaciones, por lo que ha de ser continuado a lo largo de muchos años, debe perseguir un objetivo nacional interno y otro externo, el primero destinado a garantizar que no se produzcan nuevos conflictos, ni se agudicen los viejos, buscando además una mayor cohesión social al interior de las sociedades en cuestión y en el ámbito externo debe buscarse mejorar el poder de negociación de los países participantes en un escenario que se sabe es muy cambiante”* (Prado, 2008).

La integración en Sur América ha sido recepcionada, principalmente, a través de la Comunidad Andina; Organización en la que desde su creación, fue clara la importancia de involucrar a la sociedad. Es por lo anterior que el Acuerdo de Cartagena de 1969 prevé dentro de los objetivos principales del proceso andino de integración, la promoción y el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; manteniendo como directriz el mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la región.

Desde el año 2007, la Comunidad Andina impulso una transformación en la concepción

y proyección del proceso, y decidió promover una “integración integral” que buscara un acercamiento más equilibrado entre los aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, ambientales y comerciales; en este sentido, claramente en la Declaración de Tarija se expresó el convencimiento de que es necesario desarrollar y profundizar el proceso de integración de la Comunidad Andina, tomando en cuenta en forma más efectiva, las visiones y enfoques de los países miembros, con el objetivo de lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de nuestros pueblos (Gonzales, 2009, p. 9). Es por lo anterior, que la integración andina debe trascender del plano comercial hacia un proceso multidimensional de contenidos políticos, sociales y culturales. Bajo esta premisa el Parlamento Andino ha concentrado su atención en torno a dos desafíos fundamentales: la integración social y la participación ciudadana; aspectos ciertamente relevantes para arraigar socialmente el proyecto integracionista con legitimidad (Parlamento Andino, 1995, p. 5).

En este orden de ideas, y en aras de enfrentar los retos de la globalización, el desafío del proceso andino de integración debe ser el lograr que el pueblo andino se comprometa con la consolidación de la integración andina (Secretaría General de la CAN, 2008). Lo anterior supone el involucramiento directo de la población andina, para lo cual se hace determinante por parte de los órganos del Sistema Andino de Integración (SAI), dentro del cual se encuentra el Parlamento Andino, un trabajo de promoción y difusión sobre el proceso andino de integración, sus objetivos; enfatizando en la importancia que tiene este mecanismo para mejorar la calidad de vida de la población andina.

El Parlamento Andino, como representante de los ciudadanos de la región, y como órgano de control político dentro del Sistema Andino de Integración, y de conformidad con las atribuciones que le fueron asignadas por el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena, ha pretendido dar cumplimiento a la

referenciada “*Integración Integral*”, propuesta durante la XVII Reunión Ordinaria del Consejo presidencial Andino, en Tarija - Bolivia, en el año 2007; en la que los Gobiernos de los Países andinos establecieron: “*Expresamos nuestro convencimiento de que es necesario desarrollar y profundizar el proceso de integración de la Comunidad Andina tomando en cuenta en forma más efectiva las visiones y enfoques de los Países Miembros, con el objetivo de lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de nuestros pueblos y de la armonía con la naturaleza. Es necesario forjar una integración integral más equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales*” (González, 2009, p. 7).

En concordancia con lo dispuesto anteriormente el Doctrinante Enrique Ayala ha previsto que “*Los compromisos de los países en el campo de la integración económica y política solo se cristalizan en el largo plazo, cuando van junto con un esfuerzo por desarrollar una cultura integracionista en el seno de las sociedades. Lo anterior en razón a que no se integran solo los Estados, sino los pueblos*”. (Ayala, 2007, p. 21) y en la misma línea de pensamiento el Parlamentario Andino Colombiano, Oscar Arboleda, considera que “*hoy se requiere de una democracia con justicia social, con sentido de ayuda, con la posibilidad de atender y de resolver las necesidades del pueblo. A este tipo de democracia le hemos denominado integral*” (Arboleda O, 2010, p. 3).

LA IMPORTANCIA DE LA COHESIÓN EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN ANDINO

La situación de empobrecimiento y miseria vivida por los países que conforman la Comunidad Andina (CAN) es un hecho innegable. Estos países enfrentan problemas relacionados con la injusta distribución de riquezas; desafíos vinculados con la discriminación de género, la esclavitud, la trata de personas, etc. que señalan la ausencia de una dimensión social en los Estados y, por ende, del propio proceso de integración andino.

Es bajo la citada contextualización en donde cobra importancia la noción de cohesión, figura que busca corregir las disparidades regionales, creando un ambiente favorable para el desarrollo de todos los Estados miembros de la Comunidad Andina (Mata, 2009). Lo anterior en razón a que la política de cohesión es la única política que se ocupa explícitamente de las desigualdades económicas y sociales.

La cohesión es concebida como el fin último de un proceso de integración social, y en un marco de regionalización está orientada a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el atraso de las áreas menos favorecidas. Para el efecto, y en el marco de la cohesión, la existencia de desequilibrios indica que se está subutilizando el potencial humano y no se están aprovechando oportunidades económicas que podrían beneficiar al bloque en su conjunto (Mata, 2009).

Las políticas de cohesión contribuyen a consolidar el modelo comunitario en distintos niveles:

- Económico: reducen disparidades entre países y regiones, permitiendo que la mayor parte de la población contribuya al crecimiento económico.
- Social: mejoran el acceso al empleo, por medio del fomento a la reconversión y desarrollo y la creación de puestos duraderos.
- Político: refuerzan la idea de solidaridad comunitaria, creando un marco de oportunidades, tanto adicional como complementario del nacional.

De manera general, la política de cohesión comunitaria tiene básicamente tres objetivos (Birle, 2004):

- Fomentar la recuperación de las regiones menos desarrolladas, dotándolas de equipamientos básicos y favoreciendo las inversiones.

- Apoyar la reconversión económica y social en las zonas con deficiencias estructurales (áreas agrícolas, territorios superpoblados, etc.).
- Fomentar los sistemas de formación y fomentar el empleo, combatir el desempleo juvenil y el desempleo prolongado, entre otros.

Conceptualización de Cohesión

En aras de aproximarse al concepto de cohesión, a continuación se referenciará lo dispuesto por algunos autores, sobre el tema en particular:

Los Doctrinantes Begg y Mayes han aportado una definición que ha gozado de buena reputación entre algunos expertos. Estos autores definen la cohesión como *“el grado hasta el cual las desigualdades en el bienestar económico y social entre distintas regiones o grupos de la Comunidad son política y socialmente tolerables”* (1991, p. 12). En la misma línea de pensamiento Cordero, define la cohesión como *“un determinado grado de homogeneidad económica y social, en virtud del cual las disparidades existentes pueden ser política y socialmente aceptadas por parte de los estados y de los ciudadanos que integran la Comunidad”* (1992, p. 32).

Las anteriores definiciones, aplicándolas a la Comunidad Andina (CAN), tienen la ventaja de transmitir la convicción de que hay que asegurar que las disparidades entre los Estados no sobrepasen el límite de lo tolerable; sin embargo, es pertinente anotar que dichas definiciones, parten de un presupuesto negativo para definir la figura, esto es, reconocen la viabilidad de desigualdades al interior del proceso de integración andino, lo cual va en contravía de la razón de ser del concepto de cohesión.

Una definición válida de cohesión en el marco de un proceso de integración, debe comprender los siguientes elementos esenciales (Lázaro, 2005):

- a. Decisión política y conciencia de pertenecer a una entidad supranacional, heredera de una historia y unos valores compartidos.
- b. Aceptación de unos objetivos comunes y de las políticas apropiadas para alcanzarlos.
- c. Reconocimiento de la necesidad de reducir las disparidades nacionales en los niveles de desarrollo y de calidad de vida.
- d. Afirmación efectiva del principio de igualdad de oportunidades para acceder a los bienes culturales y materiales por parte del pueblo, cualquiera que sea su lugar de nacimiento o residencia.

De conformidad con los referenciados ítems, resulta procedente afirmar que la Cohesión *“es la fuerza que se manifiesta en la decisión política de mantener unidos a los países que integran al órgano supranacional, compartiendo objetivos y poniendo en práctica unas políticas comunes tendentes a aproximar los valores de determinados indicadores económicos, sociales y territoriales representativos de la pertenencia a una entidad supranacional que aspira a que sus ciudadanos disfruten de similar nivel de vida, de bienestar y de oportunidades, cualquiera que sea el lugar en que se resida”* (Lázaro, 2004, p. 191).

En esta definición se han tenido en cuenta las dos principales facetas desde las que puede contemplarse la cohesión: la cohesión social y la cohesión política.

Contexto de cohesión social

El concepto de cohesión social conlleva un contenido de progreso, de búsqueda de una sociedad más justa y equitativa, con la plena promoción de las sociedades civiles. En dicho contexto, la integración entre países no debe ser considerada como una variable exógena al desarrollo, sino más bien un instrumento y una palanca para el propio desarrollo nacional; es el eje articulador de las

agendas internas y externas de los países para generar sinergias y fortalezas tanto nacionales, como subregionales y así poder enfrentar los retos del actual proceso de globalización (Mata, 2009).

No es fácil llegar a un acuerdo sobre los objetivos de la cohesión social, la selección de sus indicadores relevantes se presta a polémica; existe gran variedad de interpretaciones sobre su contenido, lo que da lugar a que la cohesión social sea un concepto bastante amorfo (Lázaro, 2005). En otras palabras, la noción de cohesión social da la impresión de que se trata de un concepto difícil de definir en términos prácticos (Begg & Mayes, 1991). Sin embargo, ya en el siglo XIX autores como Durkheim hicieron aportaciones relevantes y pioneras al estudio de la cohesión social. Y desde hace décadas se dispone de definiciones precisas. A título de ejemplo, se pueden traer a colación dos bastantes representativas: Para Festinguer, la cohesión social *“es la resultante de todas las fuerzas que actúan sobre los miembros del grupo para que permanezcan en él”* (Festinguer, 1950, p. 278). Y para Schachter, es *“la suma de fuerzas sociales que junta a los seres humanos y los mantiene unidos. Es una especie de aglutinante social que une a los miembros del grupo”* (Schachter, 1968, p. 45).

Una definición válida de cohesión social, ha de añadir a las ideas de las definiciones clásicas (la fuerza que garantiza la continuidad del grupo) otras dos: la igualdad de oportunidades y solidaridad. Estos, son conceptos instrumentales, en la medida en que sirven al fin principal, que no es otro que la permanencia en el órgano supranacional. En definitiva, se puede decir que la cohesión social, ha de ser entendida como el conjunto de fuerzas que actúa sobre sus integrantes para que se mantengan en la Comunidad, con sentido de pertenecer a ella, a cuyo fin se promueve la igualdad de oportunidades mediante políticas de solidaridad, en el marco de los valores e instituciones aceptados (Lázaro, 2005). Bajo la citada contextualización, es preciso recordar que la cohesión

social es una condición de las sociedades civiles vigorosas que se mantienen unidas por un marco de ciudadanía (Dahrendorf, 1995).

Carrasco admite que, desde la perspectiva social, se puede hablar de cohesión cuando *“hay semejanza o igualdad de oportunidades para acceder al empleo, a la formación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a un medio ambiente de calidad, cualquiera que sea la región en que se viva”* (Carrasco, 2000, p. 21). A pesar de los reparos que puedan establecerse a una definición tan descriptiva, tiene el mérito de señalar una de las claves de la cohesión social, como es la igualdad de oportunidades. Lo anterior en razón a que la cohesión social debe medirse en términos de igualdad y desigualdad de acceso a los recursos y a los servicios de participación de la población en la vida económica y social (Izquierdo, 1997).

La cohesión social hace referencia a un proceso en el que la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población se produce sobre la base de una creciente igualdad, tanto en el salario y en las condiciones de trabajo, como en los niveles de protección social. En otras palabras, puede decirse que el grado de cohesión social se manifiesta esencialmente en dos aspectos básicos del funcionamiento de las sociedades modernas, íntimamente relacionadas entre sí, que son el mercado de trabajo y la protección social (Lázaro, 2005). La cohesión social implica de este modo una dimensión de solidaridad que contempla sistemas universales de protección social, de regulación para corregir las fallas del mercado y de sistemas de diálogo social. Estas políticas contribuyen a reforzar la productividad de la sociedad y a mejorar el bienestar económico y social, tornándose un complemento necesario y superador de las políticas sociales sectoriales y focalizadas, y brindándoles un objetivo integrador (González, 2004).

La cohesión social es un tema transversal, en cualquier proceso de integración, que abarca, cuando menos, tres ámbitos materiales (Molina & Mata, 2005):

- La gobernabilidad democrática, inclusive el redimensionamiento y la reforma del Estado, la redefinición de las relaciones entre el Estado y el mercado, la participación ciudadana en la gestión pública, la reforma fiscal y financiera, la defensa efectiva de los derechos humanos, la certidumbre jurídica, y la transformación y descentralización de la Administración pública.
- Las acciones de carácter propiamente social, que tuvieran un efecto compensatorio y fueran, al mismo tiempo, un detonante para el desarrollo económico. El tema central es el de la redistribución del ingreso cuya concentración tiene efectos devastadores sobre la cohesión social.
- La competitividad, que incluye la ampliación y mejora sustantiva de los sistemas educativos y la elevación progresiva de la escolaridad obligatoria, así como la inversión prioritaria en ciencia y tecnología, la capacidad laboral, la disminución consistente de las diferencias salariales y programas específicos de empleo que reduzcan la economía informal.

Contexto de cohesión política

La cohesión política es el elemento esencial a la hora de asegurar la legitimidad de cualquier proceso de integración (Carrasco, 2000).

La capacidad de la Comunidad Andina (CAN) para avanzar y tomar iniciativas por derecho propio dependerá del hecho de lograr para sus acciones, el apoyo de las diversas partes que la conforman. Es en el referenciado contexto en el que toma importancia la cohesión política, que se extiende desde la calidad de las instituciones democráticas que la conforman, hasta la participación de los ciudadanos (Zufiaur, 2004).

La cohesión política, en el marco de procesos de integración, es la fuerza que mantie-

ne dentro de la Comunidad, en igualdad de condiciones, a los Estados miembros y a los ciudadanos que pertenecen a ella, quienes habrán de perseguir objetivos y practicar políticas aceptadas por todos (Lázaro, 2005); para lo cual, es necesaria la aceptación de reglas comunes, entre los países miembros. En otras palabras, la política de cohesión contribuye al mantenimiento del compromiso de pertenecer a una entidad supranacional con pretensiones y objetivos compartidos por todos, para lo cual el grado de aceptación de reglas y normas comunes condiciona y, al mismo tiempo, son un indicador de cohesión política.

Uno de los ítems más importantes para medir el grado de cohesión política entre los miembros de la Comunidad Andina (CAN), es la percepción de los ciudadanos sobre la legitimidad de los procedimientos de aprobación y aplicación de las normas que rigen el funcionamiento y la convivencia dentro de la Comunidad. Es proverbial el escepticismo desde el que el pueblo andino contempla los mecanismos institucionales de aprobación de la normativa andina. Con frecuencia han sido tachados de oscuros y, a veces, de poco democráticos. Es por lo anterior, que resulta pertinente anotar, que si se quiere que los ciudadanos de los países miembros acepten de buen agrado añadir a sus señas de identidad nacionales, la conciencia de la ciudadanía andina, es necesario que las decisiones adoptadas por la Comunidad Andina (CAN) estén dotadas de la legitimidad inherente a cualquier proyecto político aceptado por todos en sus aspectos esenciales. Esa es, ni más ni menos, una de las claves políticas de la cohesión.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, para que la integración andina se viabilice políticamente, deberá ser progresivamente incorporada a los debates políticos nacionales y, en función de ello, periódicamente deberá ser evaluada en comicios electorales. Solo a través de ese proceso de legitimación reiterada se puede esperar que se expanda entre la población andina la

conciencia de las ventajas de una acción conjunta y solidaria imponiéndose sobre actuaciones aisladas y puramente defensivas. Estas ventajas, sin embargo, para ser socialmente percibidas, exigirán que los beneficios de la integración se aprecien efectivamente en términos de mejores condiciones de vida, en los diversos estratos sociales y no solo en algunos de ellos.

La cohesión política y la cohesión social en la comunidad andina

Desde el año 2007, la Comunidad Andina impulsó una transformación en la concepción y proyección del proceso andino de integración, decidiendo promover una “integración integral”, que buscara un acercamiento más equilibrado entre los aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, ambientales y comerciales. Es por lo anterior que en la Declaración de Tarija se expresó el convencimiento de que es “*necesario desarrollar y profundizar el proceso de integración de la Comunidad Andina, tomando en cuenta en forma más efectiva, las visiones y enfoques de los países miembros, con el objetivo de lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de nuestros pueblos*” (González, 2009, p. 9). Es en este orden de ideas, que resulta procedente afirmar que solo hasta el año 2007 se pueden considerar algunos avances en la cohesión social y la cohesión política del proceso de integración andino.

Para la Comunidad Andina la “integración integral” significa el trabajo de una integración multidimensional que contribuya positivamente al desarrollo humano sustentable y equitativo, esto es, para “vivir bien”. Esta nueva propuesta incluye acciones en los ámbitos: comerciales, culturales, económicos, sociales, políticos. Específicamente en función de:

- Combatir la pobreza, desigualdad y exclusión social.
- Recuperar la armonía con el equilibrio entre el hombre y la naturaleza.

- Mejorar la competitividad de las empresas y la productividad de las economías andinas.
- Incorporar a los pequeños productores en los procesos de integración.
- Impulsar una política exterior común que genere beneficios para toda la población.
- Fortalecer las democracias participativas y los derechos humanos en la CAN.

Para cumplir estos objetivos, la Secretaría General de la CAN, creo las siguientes líneas de acción:

- Agenda Social.
- Agenda Ambiental.
- Cooperación Política.
- Relaciones Internacionales.
- Desarrollo Productivo y Comercial.
- Administración y Gestión.

Las perspectivas básicas de cohesión social y política, esto es: enfrentar la pobreza; la exclusión y la desigualdad social en la región; sensibilizar sobre las diferentes formas de desigualdad económica, social y territorial e incentivar a la población a superarlas; promover el reconocimiento de los derechos básicos de todo ciudadano a vivir dignamente y participar en la sociedad en igualdad de condiciones y oportunidades; asegurar el compromiso de los Estados miembros y de los ciudadanos de ser parte del proceso andino de integración, no han sido tareas consolidadas por la Comunidad Andina (CAN), por los fundamentos que a continuación se proceden a desarrollar:

- El Sistema Andino de Integración (SAI) ha permitido un trabajo con objetivos y políticas parcialmente comunes, y en

todo caso, principalmente concentrados en la Secretaría General de la CAN, quien ha buscado de manera independiente, a los demás órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI), la construcción de la cohesión social y política. Lo anterior obedece, en primera instancia, a que el Consejo Presidencial Andino, órgano encargado por el Acuerdo de Cartagena de direccionar políticamente el proceso de integración andino, no se reúne desde el 13 de junio de 2006 y en segunda instancia, a que la mencionada Secretaría a ostentado el manejo económico de la Comunidad Andina (CAN), lo que le ha permitido liderar la elaboración y ejecución de los proyectos que se han aproximado a la consolidación de la cohesión social y política en el proceso de integración. Es pertinente anotar que las acciones y actividades, direccionadas por la Secretaría General de la Comunidad Andina para promover y fortalecer la cohesión social y política, si bien ostentan de publicidad, como quiera que son expuestas por los medios de comunicación, como página web y televisión on-line (entre otros); en realidad, no permiten consolidar dichas cohesiones, en razón a que han terminado siendo acciones momentáneas e inmediatas, que no han evidenciado resultados post; esto es, no han generado, impactos de trascendencia, en lo que debiera ser la verdadera cohesión social y política en la Comunidad Andina (CAN).

- En aras de democratizar el proceso de integración, la Comunidad Andina (CAN) ha permitido normativamente la participación de representantes de los sectores laboral (Consejo Consultivo Laboral), empresario (Consejo Consultivo Empresarial), Indígena (Mesa Indígena), campesino, mujeres, consumidores, y demás actores sociales; con el objeto de conocer su pensamiento frente a las Resoluciones y Decisiones

que hayan de expedir la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) o el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y además, con el objeto de trabajar en la convergencia y el respeto de costumbres y conocimientos que cada actor de la sociedad tenga frente a los diferentes temas de interés para el proceso de integración andino. Los mencionados Consejos que se han creado en los últimos años para la representación de los diferentes sectores de la sociedad; *“son un instrumento que, además de la participación de los gobiernos, permite una mayor presencia e incidencia en las decisiones por parte de los distintos componentes de la sociedad civil, interesados en el tema, a cargo del respectivo comité”* (Vieira, 2008, p. 483). A pesar de las buenas intenciones de la Comunidad Andina (CAN) en la configuración de los referenciados Comités, a éstos, no se les ha logrado atribuir mayores responsabilidades, lo cual genera una participación insuficiente de estos sectores de la sociedad en el proceso andino de integración, que no permite que el aparato gubernamental que direcciona a la Comunidad Andina (CAN) conozca las necesidades y las propuestas que sectores especializados de la sociedad puedan brindar al proceso andino de integración; perdiéndose de esta manera, un espacio de reflexión de relevancia, hacia la consolidación de la cohesión política y social.

- El déficit social en el proceso de integración, el cual obedece, entre otros aspectos a que la Comunidad Andina (CAN) durante cuarenta años, otorgo mayor importancia a la integración económica, dejando de lado la integración social y política, lo que sin lugar a duda afecto la cohesión política y social de la integración andina.
- La desarticulación de los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración (SAI). El objeti-

vo de la creación del Sistema Andino de Integración (SAI), de conformidad con el Protocolo de Trujillo de 1997, fue permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, en aras de lograr de manera mancomunada, entre otros aspectos, la cohesión política y social de la Comunidad Andina (CAN). Dicha coordinación aun no se ha logrado, circunstancia que no ha permitido la formulación conjunta entre los mencionados órganos e instituciones de presentar y ejecutar proyectos que permitan fortalecer y consolidar la cohesión social y política en la integración andina.

- La existencia de un marcado déficit democrático dentro del Sistema Andino de Integración (SAI), el cual obedece, además de la falta de capacidad del proceso de integración andino de involucrar a la población andina; a la falta de socialización y conocimiento de la razón de ser de la integración andina, y como consecuencia de ello, del mencionado Sistema; también a la falta de participación activa de órganos comunitarios ubicados en la estructura orgánica de la Comunidad Andina (CAN), como el Parlamento Andino. Lo anterior, dificulta a la población andina y a los órganos comunitarios del Sistema (como el Parlamento Andino) la formulación de propuestas y proyectos de cohesión política y social.

LAS DECISIONES DEL PARLAMENTO ANDINO EN CONEXIÓN CON LA COHESIÓN SOCIAL Y LA COHESIÓN POLÍTICA

A pesar de que el Parlamento Andino da cumplimiento a las atribuciones y propósitos para los que fue creado, las decisiones del mismo, en lo referente a los aspectos de cohesión social y política, no producen el impacto deseado. Lo anterior obedece a la ausencia de cohesión social y política al inte-

rior de la Comunidad Andina (CAN); a la ilegitimidad del proceso andino de integración, por la falta de participación ciudadana en el mismo; a la desarticulación entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) y a que la integración andina, en el ámbito social y político, lleva pocos años de trabajo, puesto que los primeros años estuvieron dedicados a la integración económica y comercial.

Hace 31 años el Parlamento Andino, en el marco del Sistema Andino de Integración, está trabajando en pro de la integración; como el órgano deliberante, de control político y representante de los pueblos de la región, a partir de las atribuciones que le fueron otorgadas por el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena. El Parlamento Andino, en sus años de historia, ha intentado actuar, por medio de sus atribuciones, para cumplir con sus propósitos, a partir de los lineamientos propuestos por los demás órganos del Sistema Andino de Integración (SAI), especialmente de la Secretaría General de la CAN, teniendo en cuenta que este es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina, de conformidad con el artículo 29 del Acuerdo de Cartagena.

Al analizar las decisiones expedidas por el Parlamento Andino, durante el periodo 2008 a 2010, en el marco de lo que debiera ser la cohesión social y política en la integración andina, se puede constatar que las mismas, no evidencian conexión directa con dichas cohesiones. Para el efecto, es necesario anotar lo siguiente:

- El contenido de la mayoría de las decisiones del Parlamento Andino se refieren a aspectos de coyuntura inmediata, esto es, a aspectos que no tienen por finalidad establecer propuestas de carácter programático que permitan consolidar la cohesión social y la cohesión política en la integración andina. En otras palabras, la mayoría de las decisiones emitidas por el Parlamento Andino, no cumplen con la perspectiva

propia de la cohesión social y política, como presupuesto indispensable para mantener vigente cualquier proceso de integración y en este caso en particular, el proceso de integración andino. Dicha circunstancia, es de suprema preocupación, en primer lugar porque de conformidad con los artículos 42 y 43 del Acuerdo de Cartagena, es el Parlamento Andino, el órgano encargado de liderar el proceso andino de integración y en segundo lugar, porque la cohesión es presupuesto fundamental para el mantenimiento de cualquier proceso de integración.

Para el efecto, se adjunta el siguiente cuadro, el cual permite explicar lo dispuesto anteriormente:

- Al verificar el contenido de las decisiones del Parlamento Andino por el periodo 2008 a 2010, se puede constatar que el 10% de las mismas, se circunscribe al marco propio de la cooperación internacional; el 2,8% al marco propio del Derecho Internacional Humanitario; el 8,5% al marco propio del Derecho Interno de los países miembros y el 38,5% a temas de orden administrativo del Parlamento Andino. Dichos resultados evidencian vulneración a los contenidos propios de lo que debe ser la cohesión social y política en un proceso de integración, como quiera que dichos contenidos no se relacionan con las mencionadas cohesiones.

¿Cuál es el fundamento de la ausencia de la cohesión social y política en las decisiones del Parlamento Andino?

Si se preguntara cuales son los motivos por los cuales el contenido de las decisiones del Parlamento Andino, no evidencian conexión con las nociones de cohesión social y política, que deben imperar en todo proceso de integración, podemos referenciar los siguientes:

- Ausencia de sostenibilidad financiera autónoma del presupuesto del Parlamento Andino: Al verificar la regulación legal del presupuesto del Parlamento Andino, se puede constatar que el mismo depende de los traslados presupuestales que los gobiernos miembros realicen directamente al presupuesto de dicho Órgano Internacional; obligación de los Estados miembros que se materializa a través del pago de la cuota comunitaria. Lo anterior, no permite abordar con seriedad y profundidad, las tareas relacionadas con la consolidación de la cohesión política y social. El actual sistema de cuotas ha hecho evidente la vulnerabilidad presupuestal y financiera del Parlamento Andino; en razón a que los recursos con los que se ha mantenido su presupuesto representan un alto nivel de riesgo porque dependen de la aprobación presupuestal de los gobiernos nacionales. Lo anterior ha dado lugar a demoras en la asignación de los recursos, afectando directamente el flujo de caja y en términos generales, la seguridad financiera y de funcionamiento del Parlamento Andino.
- La inexistencia del un Régimen Electoral Uniforme en los Países andinos, que regule el procedimiento de elección de Parlamentarios Andinos: La Comunidad Andina (CAN) aspira a dictar un régimen electoral uniforme para la elección de todos los representantes al Parlamento Andino, independientemente de su país de origen. Lo anterior de conformidad con el Tratado de Elecciones Directas Universales de Parlamentarios Andinos, el cual establece la obligación de los Estados integrantes de la Comunidad, de gestionar un Régimen Electoral Uniforme, para lo cual mientras se establezca un régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo con la legislación electoral interna de cada Estado. La obligación de los países miembros de proferir el Régimen Electoral Uniforme de los Parlamentarios Andinos, aun no es realidad; circunstancia que ha generado como consecuencia que a pesar de que el setenta y cinco por ciento (75%) de los miembros del Parlamento Andino sean designados por elección popular, las reglas de juego de la contienda electoral de los mismos, dependen de la regulación interna de los Estados miembros y no de una norma internacional supranacional que determine dichas reglas de juego. Lo dispuesto anteriormente no permite que las decisiones del Parlamento Andino produzcan cohesión política y social, como quiera que las mismas no van a ser producto del interés supranacional de los miembros de dicha Corporación, ya que los Parlamentarios Andinos preferirán apoyar, proyectar y proferir decisiones, cuyo contenido sea de interés a los países que representan; lo cual permite afirmar que las decisiones del Parlamento Andino sean producto de la prevalencia del interés nacional sobre el interés supranacional.
- Ausencia de legitimidad de las decisiones del Parlamento Andino: Al verificar el contenido de las actas de las Plenarias, Mesas Directivas y Comisiones del Parlamento Andino, se puede constatar que la población andina no participa en el procedimiento de elaboración de las decisiones del mencionado Órgano Internacional; ello, por sustracción de materia, da lugar a la ausencia de conocimiento de las propuestas o proyectos de sectores especializados de la sociedad, que permitan apoyar el proceso de cohesión social y política de la Comunidad Andina.
- Falta de coordinación de las oficinas de representación parlamentarias nacionales: El artículo 62 del Reglamento General del Parlamento Andino prevé la existencia de Oficinas de Re-

Anexo 1. Análisis Decisiones del Parlamento Andino (2008 a 2010)

	Número de decisiones	Porcentaje
Decisiones y Declaraciones Relacionadas con el Derecho Andino de la Integración (cuyo contenido no es la ejecución de programas de cohesión social o política)	30	42,8
Decisiones y declaraciones relacionadas con el Derecho Internacional (por coyuntura inmediata)	7	10
Decisiones y declaraciones relacionadas con el Derecho Internacional Humanitario (por coyuntura inmediata)	2	2,8
Decisiones y declaraciones relacionadas con el Derecho Interno (por coyuntura inmediata)	6	8,5
Decisiones y declaraciones relacionadas con temas de orden administrativo del Parlamento Andino	27	38,5
Decisiones y declaraciones cuyo contenido no se enmarca en ninguna de las áreas del Derecho.	1	1,4

Fuente: decisiones del Parlamento Andino (2008 a 2010).

presentación Parlamentaria Nacional en cada uno de los países miembros, como órganos de enlace y coordinación con la Secretaría General, las Comisiones, la Mesa Directiva y demás Miembros del Parlamento Andino, al igual que con el correspondiente Parlamento Nacional y los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, con sede en la capital de su respectivo país. Al verificar el procedimiento de expedición de las Decisiones del Parlamento Andino, se puede constatar que las Oficinas de Representación Parlamentaria Nacional nunca han presentado de manera conjunta proyecto alguno, que pretenda asegurar la cohesión social y política en la integración andina. Lo anterior obedece a que no existe una política de coordinación de las funciones asignadas a las citadas Oficinas con la Oficina Central del Parlamento Andino.

CONCLUSIONES

A pesar de que el Parlamento Andino da cumplimiento a las atribuciones y propósitos para los que fue creado, las decisiones del mismo, en lo referente al aspecto social y político, no producen el impacto deseado. Lo anterior en razón a la ausencia de cohesión social y política al interior de la Comunidad Andina (CAN) y a la ilegitimidad del proceso andino de integración.

En el marco de la cohesión social, el reto principal de la Comunidad Andina (CAN), con el apoyo del Parlamento Andino, es unir la agenda interna de los países andinos con la agenda social del referenciado organismo supranacional. Ello supone no sólo tomar en cuenta el actual proceso de globalización y el propio de integración subregional, sino también conjugar la inserción internacional, el desarrollo integral, la cohesión social y el incremento de la gobernabilidad democrática.

Pese a la dificultad de precisar y gestionar una política de cohesión volcada a los intereses de los países andinos, es innegable que la integración tiene como objetivo principal la cohesión social y política de la población andina. Como tal, si el logro de la cohesión social y política debe ser la prioridad absoluta del proceso de integración andino para dar respuesta a las señales de malestar profundo de amplias capas de la población y evitar la marginación creciente y la pobreza, la integración regional debe ser el otro gran objetivo que permita alcanzar un desarrollo sostenible de la región. Es bajo la citada contextualización en donde radica la importancia del tema cohesión-integración.

El Parlamento Andino debe ser el espacio obligado para el debate democrático de decisiones de orden social, en el contexto de la supranacionalidad. Esto implica que el referenciado Parlamento Subregional como órgano deliberante, sea una instancia para el encuentro de los intereses nacionales y subregionales, en el marco de la discusión democrática.

El fortalecimiento del Parlamento Andino, puede determinar el avance de la Integración andina, para lo cual, dicho órgano internacional debe fundamentarse en políticas públicas Interestatales y no intergubernamentales, que acojan el interés de la población de los países andinos.

Un proceso de integración que no quiera fracasar, no puede desarrollarse en términos estrictamente mercantiles, como quiera que es indispensable, al interior del mismo, la existencia de una comunidad de intereses políticos y de una identidad cultural compartida. En este sentido, es necesario un esfuerzo mayor para aumentar la presencia de la cultura en el proceso de integración andino y en las decisiones del Parlamento Andino.

Las decisiones sociales del Parlamento Andino no evidencian una conexión directa

con la cohesión social y política, lo cual debe imperar al interior del proceso de integración andino, circunstancia que no ayuda a superar la crisis que a la fecha evidencia dicho proceso.

REFERENCIAS

ARANCIBA, G. (2009). *Integración y supranacionalidad: soberanía y derecho comunitario en los países andinos*. Perú, Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN).

ARBOLEDA, O. (2010). *Hacia una democracia integral regional*. El Cóndor – Periódico del Parlamento Andino. Edición núm. 63. Bogotá, Colombia.

AYALA, E. (2007). *Enseñanza de Integración en los Países Andinos*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

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, Argentina, núm. 146-147 (junio-julio).

BEGG, I. & MAYES, D. (1991). *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992*, Comunidades Europeas - Parlamento Europeo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Parlamento Europeo, Serie Política regional y transporte, núm. 19, Luxemburgo.

BIRLE, P. (2004). La política de cohesión de la Unión Europea: ¿un modelo para América Latina, en: *La Unión Europea y América Latina: la cohesión social y la consolidación de la paz*. PABLO SORIANO, J. Guadalajara, México.

BLANCO, C. (2010). La Elección Directa de Parlamentarios Andinos. *Revista Vialnoeniendi Et Iudicandi*. Universidad Santo Tomas, 10ª Edición. Extraído el 10 de agosto de 2010 de <http://viei.usta.edu.co>

- CORDERO, G. (1992). *La cohesión en la Europa del mercado único*. Papeles de Economía Española, núm. 51.
- CARRASCO, E. (2000). *La Cohesión Económica y Social en la Unión Europea. Consideración del caso español*, Consejo Económico y Social. Madrid, España. Civitas.
- CÁRDENAS, M. (2004). *El Futuro de la Integración Andina*. Bogotá, Colombia. Fondo Editorial CEREC.
- DAHRENDORF, R. (1995). Creation and Social Cohesion. Londres, Inglaterra, en Lázaro Araujo Laureano (2005). *Cohesión e integración: el modelo europeo*. *Revista: El diálogo entre los pueblos y culturas en el marco de las relaciones latinoamericanas* (octubre 2005). Documento Extraído el 3 de febrero de 2010 de <http://vlex.com/vid/44666418>
- FERNÁNDEZ, C. OLMOS, M. & BARREIRO, B. (2010). *La cultura en la cooperación e integración iberoamericana. Textos, análisis y comentarios*. Documento extraído el 22 de febrero de 2011 de <http://vlex.com/vid/69644941>
- FESTINGUER, L. (1950). *Informal Social Communication*, Psychological Review, núm. 57.
- GONZALES, C. (2009). *Agenda Social Andina: ¿Una realidad?* *Revista: Rescate del pensamiento Latinoamericano*, Edición VI, Bogotá, Colombia.
- GONZÁLEZ, S. (2004). *Globalización, integración y cohesión social. El caso del MERCOSUR*. *Cuaderno Aportes sobre la cohesión social en la Comunidad Andina*. Consejo Consultivo Laboral Andino, Lima Perú: Editorial Plades.
- 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 - Núm. 32, Diciembre 2009*. Documento extraído el 4 de noviembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/78393114>
- INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO LEGISLATIVO (IDL). (2009). *"Propuesta de reforma a la Comunidad Andina"*. Bogotá, Colombia. Parlamento Andino.
- _____. (2010). *Evaluación y Análisis de la Agenda Estratégica de la Comunidad Andina*. Bogotá, Colombia. Parlamento Andino.
- IZQUIERDO, J. ponente (1997). *Informe sobre el primer Informe trienal sobre la Cohesión Económica y Social*, Parlamento Europeo, Comisión de Política Regional, A4-0324/97.
- JABLKOWSKI, R. (2008). *Participación y Ciudadanía: Implicaciones Psicológicas en los Procesos de Participación*. Documento extraído el 18 de noviembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/41013413>
- LÁZARO, L. (2004). *La gran ampliación y la cohesión europea*. Gaceta sindical. Reflexión y Debate, núm. 4, número monográfico sobre la Ampliación de la Unión Europea. marzo. Madrid, España.
- _____. (2005). *Cohesión e integración: el modelo europeo*. *Revista: El diálogo entre los pueblos y culturas en el marco de las relaciones latinoamericanas*. Documento extraído el 3 de febrero de 2010 de <http://vlex.com/vid/44666418>.
- MOLINA, C. & MATA, J. (2005). *La III Cumbre Unión Europea- América Latina: derechos fundamentales y libertades públicas, Estado de Derecho, gobernanza e integración*, en *El Acuerdo global entre México y la Unión Europea: balance y perspectivas*. Ciudad de México, México: Ecsa.
- PARLAMENTO ANDINO. (1995). *Memorias del XI periodo extraordinario de sesiones*. Bogotá, Colombia: Parlamento Andino.

PRADO, M. (2008). El Derecho y su Incidencia en el Proceso de Integración. *Revista Cubana de Derecho*, núm. 31, junio 2008. Documento extraído el 3 de enero de 2011 de <http://vlex.com/vid/50035540>.

PRIETO, G. (2008). Integración y Democracia: Aspectos Socio Políticos del Regionalismo en Sur América. Bogotá, Colombia: Germán Camilo Prieto Corredor. *Colección Gerardo Molina*, núm. 17, Universidad Nacional. Grupo de Investigación sobre Integración y Democracia: "Demosur".

QUINDIMIL, J. (2006). *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*. Bogotá, Colombia: Tirant lo Blanch.

MARCOS, A. (2004). *Manual de Teoría del Derecho*. Documento extraído el 19 de octubre de 2010 de <http://vlex.com/vid/269137>

MATA, J. (2009). Un enfoque distinto de la integración regional: la cohesión social en la Unión Europea y América Latina. *Revista Novos Estudios Jurídicos*, núm. 14-1, enero 2009. Documento extraído el 2 de febrero de 2011 de <http://vlex.com/vid/66330097>

PINTO, E. (2004, 27 de diciembre). *El futuro de la Comunidad Sudamericana*. Periódico el Comercio. Lima, Perú.

SALGADO, W. (2007, 6 de noviembre). La Crisis del Proceso Andino de Integración. *Revista de Integración Andina*. Lima, Perú.

SÁNCHEZ, D. (2007). La Democracia en la Comunidad Andina. *Revista de la Integración Andina*. Año 2, núm. 6. Lima, Perú.

SCHACHTER, S. (1968), "Cohesión social", D. L. SILLS, director, *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*. Madrid, España. Aguilar.

SECRETARÍA GENERAL DE LA CAN. (2008). *Una Comunidad Andina para los Ciudadanos: Un proyecto para la integración integral de nuestros pueblos*. Lima, Perú: Comunidad Andina.

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.

ZUFIAUR, JM. Ponente (2004). *La cohesión social en América Latina y el Caribe, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo*, REX/152.

