

# LAS ELECCIONES DIRECTAS EN LOS PARLAMENTOS REGIONALES: EL CASO DEL PARLAMENTO ANDINO\*

JORGE OCTAVIO LONDOÑO SANCHEZ

Graduado en Economía y Gobierno. Universidad de Londres. Master y Ph.D. en Integración Económica y Relaciones Internacionales. De London School of Economics. Gran Bretaña. Director Postgrado Gerencia de Negocios Internacionales ICESI. Profesor de ICESI. Asesor permanente Parlamento Andino desde 1986 y coordinador Proyecto Elecciones Directas Comisión I (Asuntos Políticos). Exdirector Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Consultor Banco Interamericano (INTAL). Fellow American Graduate School of International Management.

## INTRODUCCION

El Parlamento Andino cumple ya 10 años de funcionamiento. Durante este período ha contribuido a formar una conciencia integradora en los órganos legislativos de los países miembros y en los partidos políticos.

De la misma forma, mediante la "diplomacia parlamentaria", ha logrado convertirse en el interlocutor político del Grupo Andino ante su equivalente el Parlamento Europeo y ante los otros órganos políticos de la región latinoamericana. El Parlamen-

to ha irrumpido en el escenario internacional desarrollando juntamente con entidades internacionales proyectos de desarrollo social y político para el área andina.

Su principal logro, sin embargo, es haberse convertido en órgano principal del Acuerdo de Cartagena, asumiendo las funciones de institución deliberante del grupo de integración, llevando al debate político la problemática de una integración económica con dificultades por falta, principalmente, del factor político que representa

\*El trabajo elaborado por el autor comprende una sección referida al Parlamento Europeo, que no se publica. Tomado de la REVISTA INTEGRACION LATINOAMERICANA N.146-147. 1989.

esa voluntad de nuestros pueblos hacia la unión. Esta vía política ante las dificultades "economicistas" se plantea como una alternativa válida que será reforzada por la mayor legitimidad que le otorgará al Parlamento Andino ser directamente elegido por el legislador primario: el electorado andino.

Este trabajo traza el desarrollo institucional del Parlamento Andino y se centra en el debate sobre la forma que deben tomar las elecciones directas, teniendo en cuenta dos factores primordiales: a) las realidades políticas electorales andinas con regímenes presidenciales de América Latina, y b) los antecedentes europeos con sistemas predominantemente parlamentarios.

Este documento reúne los planteamientos de algunos de los más importantes protagonistas de este debate, tales como el secretario ejecutivo Milos Alcalay, el magistrado del Tribunal Andino de Justicia, Nicolás de Piérola, y un grupo de asesores del Parlamento formado por Augusto Hernández, Julio Sánchez y el autor.

La no politización del Grupo Andino ha dado como resultado la situación actual. El hecho de que durante un largo período desde su fundación, gobiernos militares dominaran el escenario de tres países andinos —Bolivia, Ecuador y Perú— acentuó la exclusión de la democracia y la participación de los pueblos en el proceso de integración.

Es indudable que la protección de pequeños intereses económicos en algunos países dio lugar al inicio de los incumplimientos en la programación acordada en el proceso de industrialización, desgravación económica y arancel externo común. El incumplimiento a cuentas se convirtió en un torrente que hizo crisis hacia 1986 y que, afortunadamente, se ha contenido debido en gran medida a los esfuerzos políticos de muchos, entre ellos, los del Parlamento como órgano fiscalizador.

Una de las más precisas definiciones sobre los objetivos del Parlamento, la dio Carlos Canache Mata, de Venezuela, en uno de sus discursos: "La gran tarea de la integración latinoamericana no podía recaer en las solas manos de los gobiernos.

Había que incorporar a ella a las diversas fuerzas políticas y a los pueblos representados democráticamente en sus parlamentos". En una ocasión Belisario Betancur, siendo presidente de Colombia, señaló: "Corresponderá al Parlamento Andino sintetizar la voluntad integracionista de las ramas legislativas de los países miembros; la participación de los congresos no se limitará a la ratificación, a posteriori, de los tratados. La existencia de un Parlamento supranacional y con competencias específicas en el desarrollo de los tratados, marco que son la base jurídica de la integración, asegurará a los órganos legislativos nacionales intervención más activa en la toma de decisiones por medio de sus representantes electos".

La integración no se puede reducir a la búsqueda de grandes espacios económicos para el desarrollo, la liberación comercial, la unión aduanera y el ensanchamiento de los mercados. Es algo más que eso. Ella reclama y necesita, para poder alcanzar plena efectividad, sustentarse sobre bases nacionales democráticas. Tiene que extender sus alcances hasta la dimensión política y la dimensión cultural. Tiene que llevar en su seno, como instrumento de su propia realización, un órgano como este Parlamento, formado por representantes electos por la voluntad nacional. El secretario ejecutivo del Parlamento Andino, Milos Alcalay, reiteradamente ha hecho planteamientos en este sentido. Y por su parte, el secretario general del Parlamento Latinoamericano, Andrés Townsend Ezcurra, ha escrito: "Era preciso asociar el pueblo al proceso integrador de Latinoamérica. Convertirlo de objeto pasivo de la integración en un protagonista vivo, creador y dinámico. Como en las democracias el pueblo se encuentra representado, a través de toda su variedad de partidos y tendencias, en los Parlamentos de cada país, era natural y lógico asegurar su participación, movilizándolos y coordinándolos en un esfuerzo común.

"Y es que en realidad una integración sin democracia sería una integración recortada, incompleta. La integración latinoamericana no es tarea para ser cumplida por alzados prestidigitadores de charreteras deslumbrantes, sino que es empresa para

ser protagonizada por los pueblos, por estos pueblos que, con sus poderosas fuerzas creadoras, la convertirán en hermosa realidad puesta al servicio de la libertad y el progreso". Tomado de Carlos Canache Mata, en "La democracia como fundamento de la integración", en el seminario Elecciones directas en el marco del nuevo rol del Parlamento Andino, Lima, 24-28 de noviembre de 1987, págs. 17-18.

## 1. ORIGINES DEL PARLAMENTO ANDINO

Es práctica del derecho internacional moderno la permanente colaboración de los órganos legislativos.

Con base en el derecho autónomo de los parlamentos de mantener esta clase de relaciones, los órganos legislativos del área andina han resuelto integrarse a través de la constitución del Parlamento Andino.

Tal como se señaló en la introducción, hemos querido destacar en este estudio, los orígenes del Parlamento Andino y plantear unas breves consideraciones en torno a los instrumentos jurídicos que lo rigen.

Los orígenes de esta voluntad de integración se encuentran establecidos en los siguientes documentos:

a) En la Declaración de Presidentes, en Quito, el 11 de agosto de 1979, se convino la constitución del Parlamento Andino. Antes, en las declaraciones de Bogotá de 1978 y de Cartagena de 1979, ya se habían pronunciado los presidentes en favor de su constitución.

b) El 25 de octubre de 1979, en La Paz, Bolivia, se firmó el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, que en la parte considerativa dice:

"Los gobiernos de Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela, convencidos de que la participación de los pueblos es necesaria para asegurar la consolidación y proyección futura del proceso global de integración de los países de la subregión andina; conscientes de que es indispensable crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia.

"Teniendo en cuenta que la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales a la obra de la integración regional, iniciada la fundación del Parlamento Latinoamericano, requiere de la existencia de órganos comunitarios, representativos y vinculatorios de dichos cuerpos; y de conformidad con la declaración de Quito, del 11 de agosto de 1979, mediante la cual se convino en la Constitución del Parlamento Andino, con el objeto de coadyuvar al perfeccionamiento de los mecanismos y procesos de integración subregional.

Conviene, por medio de sus representantes plenipotenciarios, celebrar el siguiente "Tratado Constitutivo del Parlamento Andino".

c) El día 17 de diciembre de 1983, el Congreso de Colombia ratificó el Tratado. Anteriormente ya lo habían hecho los congresos de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Por tanto, y conforme a lo dispuesto, dichos instrumentos jurídicos fueron depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia por intermedio de sus respectivas cancillerías.

Constituido así el Parlamento Andino, conforme a sus términos (artículos 19, 20, 21), sólo entró en vigor 30 días después de que todos los estados signatarios lo ratificaron.

El Parlamento Andino estuvo en funcionamiento desde 1979, aunque su Tratado entró en plena vigencia en enero de 1984 después de ser depositado el último instrumento de ratificación en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia. Durante estos años se llevaron a cabo los primeros encuentros de los parlamentarios de los países andinos.

## 2. CONSIDERACIONES GENERALES

### A) Consideraciones sobre el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino

Este Tratado fue firmado en la ciudad de La Paz, Bolivia, el 11 de diciembre de 1979, y entró en vigor en 1984, después de ser depositado el último instrumento de ratificación en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia.

Entre sus disposiciones más importantes tenemos las siguientes:

—Se crea este Parlamento como órgano deliberante común del proceso de integración subregional andino. El Parlamento Andino planteó que en el protocolo modificador se lo incluya como uno de los órganos principales, al igual que son órganos principales, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, el Tribunal Andino de Justicia y la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Entre sus propósitos está el de coadyuvar a la promoción y orientación de la integración subregional. También la defensa de la democracia, y de sus principios fundamentales. Desde esta perspectiva, el Tratado le señala como principios orientadores: libertad, justicia social, derechos humanos.

El tratado le señala que debe fomentar en los pueblos de la subregión la toma de conciencia integracionista y la difusión de los principios y las normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional.

A fines de 1984, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia comunicó a las embajadas de los países andinos acreditados en La Paz, las fechas en que los respectivos gobiernos procedieron a depositar los instrumentos de ratificación del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino: Perú, 13 de julio de 1981; Bolivia, 16 de marzo de 1983; Venezuela: 12 de julio de 1983; Ecuador: 23 de julio de 1984; Colombia: 20 de noviembre de 1984.

El Tratado Constitutivo contempla un protocolo adicional que podrá entrar en vigencia sólo 10 años después del depósito de los instrumentos de ratificación, o sea, a partir de enero de 1994.

Esta disposición establece que los parlamentarios andinos serán elegidos por voto universal y directo con criterio de participación nacional. Mientras esto suceda, el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes principales escogidos por los órganos legislativos de las partes contratantes según el procedimiento que establece cada Parlamento de acuerdo con la práctica parlamentaria nacional. Los representantes son elegidos

por períodos de dos años y pueden ser reelegidos. También tienen un primer y segundo suplente, que lo sustituyen en ese orden.

Los directivos, elegidos entre sus miembros, son un presidente y cuatro vicepresidentes que durarán un año en sus funciones. El secretario general es del país que ejerce la presidencia. Con la reforma al Reglamento, se contempla un secretario ejecutivo que tiene su funcionamiento permanente en la Oficina Central de Bogotá.

Entre las principales atribuciones del Parlamento Andino está la de recibir los informes anuales de los órganos de los convenios y acuerdos andinos examinando así la marcha del proceso de integración.

Otra atribución es la de proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones nacionales de las partes contratantes.

El Parlamento Andino se pronuncia por medio de las decisiones y recomendaciones. Estas son aprobadas por mayoría de dos tercios de votos.

Este Tratado fue suscrito sin reserva alguna, y hacen parte de él los países que pertenecen al Acuerdo de Cartagena. Estará vigente mientras el Acuerdo lo esté, y no puede ser denunciado independientemente de él.

### **B) Consideraciones sobre el Acuerdo Sede del Parlamento Andino**

El 20 de diciembre de 1984, en la histórica ciudad de Cartagena, el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Augusto Ramírez Ocampo, firmó el Acuerdo Sede, con el entonces presidente del Congreso del Perú y presidente del Parlamento Andino, Ricardo Monteagudo.

El 13 de noviembre de 1985, ante la presencia de los embajadores andinos, de los representantes de órganos comunitarios y otras personalidades internacionales, el presidente Belisario Betancur, al sancionar el Acuerdo Sede, destacó su respaldo al Parlamento Andino: "Para Colombia, es significativo el hecho de que el Parlamento Andino, en proceso de conver-

tirse en órgano principal del Acuerdo de Cartagena, tenga su sede definitiva en Bogotá".

Con la firma del Acuerdo Sede se quiso dar un funcionamiento permanente a la oficina central y regular las condiciones de funcionamiento a través de una sede permanente que le reconociera al Parlamento Andino su personería jurídica internacional; las inmunidades diplomáticas necesarias para realizar sus gestiones, y en general, las condiciones, los requisitos y las normas para que la oficina central pudiera operar desde un centro geográfico determinado. Al igual que la junta del Acuerdo de Cartagena opera desde Lima, el Tribunal Andino de Justicia desde Ecuador, la Corporación Andina de Fomento desde Caracas, el Parlamento Andino lo hace desde Bogotá, a partir del 22 de enero de 1986, fecha de la notificación de Colombia al presidente del Parlamento Andino, doctor Julio Garrett.

Más adelante, el presidente Belisario Betancur, comentando la importancia del Parlamento Andino, afirmó: "La presencia actuante y dinámica e incluso con funciones fiscalizadoras y presupuestales efectivas del Parlamento les dará una participación esencial en las proyecciones del Acuerdo y en los convenios de distinta índole que gracias a él se han generado. Esto constituye un hecho de innegable trascendencia política y social, significa recuperar de su marasmo el propósito original de la integración para convertirla en mecanismo con suficientes instrumentos y herramientas de acción con capacidad para comprometer a la opinión pública y las fuerzas sociales en el futuro de los pueblos andinos".

La Oficina Central del Parlamento Andino es dirigida por el secretario ejecutivo, funcionario internacional designado por la Comisión de la Mesa y ratificado por el Plenario por un período de dos años.

El Acuerdo Sede, firmado entre el Parlamento Andino y el Gobierno de Colombia, le da rango de misión diplomática al Parlamento Andino, y rango de jefe de Misión al secretario ejecutivo.

### **C) Reglamento del Parlamento Andino**

Las normas establecidas por el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino son detalladas en su Reglamento. Dicho Reglamento fue aprobado durante el I Período Ordinario de Sesiones y luego reformado durante el II Período Extraordinario de Sesiones, celebrado en Cartagena, Colombia, el 17 de diciembre de 1984.

Entre las disposiciones más relevantes se destacan las siguientes:

El Parlamento está constituido por cinco representantes principales y diez suplentes, designados por los órganos legislativos de los países miembros. Los suplentes remplazarán, en su orden, a los principales, en los casos de ausencia temporal o definitiva.

El Parlamento elige de entre sus miembros a un presidente y a cuatro vicepresidentes que duran un año en sus funciones. Los vicepresidentes son de nacionalidad distinta de la del presidente, y lo remplazan en sus faltas absolutas y temporales, cubriendo de esta manera la representación de los cinco países miembros.

El secretario general Pro Tempore está adscrito a la Presidencia durante el período de un año y es elegido por el Plenario.

El Parlamento Andino realiza sus actividades permanentes a través de las reuniones de las comisiones principales, compuestas por un representante de cada país miembro.

Los representantes únicamente pueden formar parte de una Comisión Principal, pero pueden serlo a la vez de la Comisión de la Mesa, de la Comisión de Justicia Interior, de la Comisión de Verificación de Poderes y de las comisiones accidentales y ad hoc.

En el reglamento se establece la existencia de siete comisiones principales, que son:

Comisión Primera: Encargada de los Asuntos Políticos, Parlamentarios y de Cooperación Internacional.

Comisión Segunda: De Asuntos de Integración, encargada de estudiar los alcan-

ces y la evaluación de la marcha del proceso de integración.

Comisión Tercera: De Asuntos Jurídicos, Inmidades y Derechos Humanos.

Comisión Cuarta: De Asuntos Económicos y Sociales, que conoce los alcances de la acción de los órganos comunitarios económicos y sociales.

Comisión Quinta: De Asuntos Educativos, Científicos, Culturales y de Medio Ambiente.

Comisión Sexta: De Presupuesto y Contraloría<sup>1</sup> y

Comisión Séptima: De Prevención y Lucha contra la Producción, Tráfico y consumo ilícito de Drogas.

El período de reuniones ordinarias del Parlamento Andino, se ha venido realizando en la práctica una vez por año por rotación alfabética que le corresponda a cada una de las capitales andinas, si bien el Reglamento prevé la posibilidad de realizar dos sesiones ordinarias por año.

Las sesiones extraordinarias se realizan cuando así lo soliciten —al menos— la tercera parte de sus miembros, o la Comisión de la Mesa.

El Parlamento se pronuncia a través de Recomendaciones y Decisiones, que son aprobadas por la sesión plenaria.

En la reglamentación se establece el "status" de observador para los parlamentos de Panamá y España, así como los ex-parlamentarios chilenos, hasta que Chile retome el ejercicio de la democracia.

De igual modo, son observadores el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Europeo y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

#### **D) Democracia y participación en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino**

El secretario ejecutivo del Parlamento Andino, embajador Milos Alcalay, comentando el Tratado hace referencia a las siguientes cláusulas constitutivas:

—“Convencidos de que la participación de los pueblos es necesaria para asegurar la consolidación y proyección futura del proceso real de integración de los países de la subregión andina”.

Es decir, el Tratado destaca que es necesario consolidar la participación de los pueblos en el proceso de integración, abriéndolo a nuevos protagonistas. La representación de todos los sectores, de todo el arco iris de partidos políticos que configuran las opciones de nuestros países, y los incorpora al proceso de integración. Allí confluyen partidos de gobierno y de oposición, partidos que fueron gobierno y que serán gobierno, mayorías y minorías.

—“Conscientes de que es indispensable crear un medio de acción común para afirmar los principios y valores y objetivos que se identifiquen con el ejercicio efectivo de la democracia”.

Al identificarse con el ejercicio efectivo de la democracia, se afirma el respaldo a un proyecto de sociedad democrática, pluralista y participativo. Este mandato que impone el Tratado es sumamente importante ya que excluye la posibilidad de un modelo no democrático de integración.

En el pasado, algunos expertos trataron de manera peyorativa que el proceso de integración se fundamentara en una opción democrática, acuñando la máxima: “no hay que politizar el Pacto Andino”, con lo cual indirectamente se admitía cualquier tipo de gobierno: dictatorial, totalitario, autoritario.

El hecho de que el Tratado imponga como condición el “ejercicio efectivo de la democracia” excluye del seno del Pacto Andino a regímenes no democráticos. La experiencia europea ha sido categórica en este mismo sentido.

“Teniendo en cuenta que la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales a la obra de la integración regional requiere la existencia de órganos comunitarios, representativos y vinculatorios de dichos cuerpos”.

En esta tercera disposición el Tratado expresamente señala la participación de los cuerpos legislativos nacionales a través de órganos comunitarios representativos.

Se trata de reconocimiento expreso al papel de los parlamentos, para que se incorporen formando parte de un órgano comunitario en su acción internacional. Ello conlleva a la participación de lo que algunos autores denominan “diplomacia parlamentaria”.

Pero la fundamentación de las elecciones directas no sólo es jurídica, obedece a la voluntad política de los jefes de Estado, quienes le dieron su respaldo.

#### **E) El Parlamento Andino y las elecciones directas**

Desde 1986, el Parlamento viene debatiendo, mediante encuentros y seminarios, los temas relacionados con las elecciones directas como preparación de la fecha a partir de la cual se deben realizar: 1994.

El propósito de las investigaciones hasta ahora logradas ha sido, más específicamente, identificar los mecanismos jurídicos necesarios para poner en marcha dichas elecciones. Entre los diferentes aspectos que se están considerando, vale la pena mencionar los temas de carácter comunitario, tales como número de parlamentarios por países, sus incompatibilidades de ejercicio y el tema del doble mandato. Como temas a resolver, tienen importancia el sistema electoral, generalmente dispuesto hacia los mecanismos locales, las fechas de celebración, la duración del mandato y otros.

Se espera que para alguna fecha posterior a 1994 se logrará tener un Parlamento más numeroso y permanente que el actual y, sobre todo, elegido directamente por voto popular, en lugar del sistema vigente de delegación al Parlamento Nacional<sup>2</sup>.

### **3. ANTEPROYECTO DE PROTOCOLO ADICIONAL DE ELECCIONES DIRECTAS DE REPRESENTANTES AL PARLAMENTO ANDINO**

El juriconsulto y miembro del Tribunal Andino de Justicia, Nicolás de Piérola ha elaborado un anteproyecto de protocolo adicional sobre elecciones directas y universales de representantes al Parlamento Andino (que se incluye como anexo a este trabajo):

En dicho anteproyecto, el autor expone claramente las principales consideraciones a tener en cuenta para celebrar dichas elecciones. Es un documento de base sujeto a modificaciones en la medida en que el debate aporte nuevas ideas y se identifiquen obstáculos imprevistos.

Es muy posible que elecciones a un parlamento supranacional o multinacional no se hayan celebrado en el Continente Americano desde su Independencia y, ciertamente, nunca dentro de un proceso de integración subregional.

Este experimento en democracia internacional latinoamericana representa el primer esfuerzo práctico para dar participación a las aspiraciones integracionistas de la gran familia andina, que en su momento formó gran parte de lo que fue la Gran Colombia. Representa el paso necesario para crear un nuevo ciudadano: el andino.

#### **La Exposición de Motivos**

Para el autor, y ya entramos en su “Exposición de Motivos”, el Tratado Constitutivo establece en su artículo 2o. que el Parlamento Andino estará constituido por representantes de los pueblos, elegidos conforme a un procedimiento que los países miembros adoptarán “mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las partes”. A su vez, la Disposición Transitoria establece que el indicado Protocolo Adicional será conside-

<sup>1</sup>En 1986, se aprobó la creación de una Comisión Especial que debía dedicarse a la función de contraloría y presupuestaria del sistema de integración andina, que corresponde actualmente a la Comisión Sexta.

<sup>2</sup>De estos encuentros han surgido varias corrientes de opinión que podríamos agrupar en dos principales: una representada por las ideas de los diferentes parlamentarios y magistrados, entre los que se encuentran Diego Uribe Vargas y Nicolás de Piérola, y otra de la que participaron los asesores del Parlamento Andino Augusto Hernández y Jorge Octavio Londoño Sánchez.

rado "sólo después de transcurridos 10 años" contados a partir de la fecha en que entre en vigencia el Tratado. Y como el Tratado entró en vigencia el 19 de enero de 1984, el Protocolo Adicional podrá ser considerado a partir de 1994.

Sin embargo, en actitud previsor, el Parlamento Andino viene trabajando desde tiempo atrás en el tema de las elecciones directas y así, en 1987 se realizaron dos seminarios (uno en mayo, en Bogotá, y otro en noviembre, en Lima) relacionados con el tema. En estos seminarios se analizaron las normas constitucionales y legales comparadas de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, encontrándose muchas similitudes en cuanto a los regímenes electorales, pero también algunas diferencias. Así, por ejemplo, el voto es facultativo en Colombia y obligatorio en los demás países andinos, aunque las edades mínima y máxima en las cuales el voto es obligatorio no son las mismas en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Por otra parte, el periodo parlamentario y del Ejecutivo es de 4 años en Bolivia, Colombia y Ecuador (2 años para diputados provinciales), y de 5 años en Perú y Venezuela.

La supresión de las diferencias anotadas requeriría de modificaciones constitucionales, en un proceso que podría resultar lento; además, las características legislativas de cada país andino corresponden, en algunos casos, a criterios muy arraigados en cada país, que no parece fácil modificar, ni habría tampoco razón para ello. Es el caso de la obligatoriedad o no en el sufragio.

Con estos antecedentes, se ha consultado el régimen establecido para la elección de diputados al Parlamento Europeo, y se encontró que los europeos enfrentaron similares problemas. La solución adoptada por ellos consiste en dejar a cada país en libertad para establecer sus propios requisitos electorales internos y, en manos de los tribunales electorales nacionales, el control de cada proceso electoral. Se contempla en Europa el establecimiento futuro de un régimen electoral único, pero sin señalarse un plazo o una fecha fija; ello dependerá entonces, del consenso paulatino que se vaya alcanzando entre los países miembros de la Comunidad Europea.

En el Anteproyecto elaborado, se utilizó como documento de referencia, el Régimen Electoral para el Parlamento Europeo, contenido en la Decisión del Consejo de Europa No. 76/787/ECSC, EEC, Euratom, del 28 de septiembre de 1976, publicado en el "Official Journal of the European Communities", No. L 278, del 8 de octubre de 1976, con las necesarias adaptaciones a la realidad de la subregión andina.

El autor pasa seguidamente, a formular un breve comentario acerca de cada uno de los artículos del Anteproyecto de Protocolo Adicional:

#### Artículo 1:

Establece que los representantes al Parlamento Andino serán elegidos "por sufragio universal y directo", tal como lo establece el artículo 2 del Tratado Constitutivo.

#### Artículo 2:

Se refiere al número de representantes que deben ser elegidos por cada país miembro. Sobre el particular, el artículo 2 del Tratado Constitutivo señala que el Protocolo debe incluir "adecuados criterios de representación nacional". Se puede cumplir con este requisito fijándose un número de representantes proporcional al total de habitantes de cada país, o al total de electores, o señalando un número igual de representantes al Parlamento Andino de los países de mayor desarrollo relativo (Colombia, Perú y Venezuela), y un número igual para los otros países (Bolivia y Ecuador), o estableciéndose algún criterio similar que acuerden los países miembros.

Como referencia, se puede tener presente que en Europa el número de representantes varía de país a país.

#### Artículo 3:

—En el inciso 1 se señala en 5 años el periodo de los representantes andinos, lo que coincide con el término del mandato en algunos países andinos.

—En el inciso 2 se establece que el indicado periodo comenzará a contarse desde el día 29 de mayo del año en que se efectuó la elección. Se ha tomado dicha fecha por ser el aniversario de la suscripción de determinados instrumentos, y la realiza-

ción de actividades vinculadas con la integración subregional.

—En el inciso 3 se indica que los representantes andinos pueden ser reelegidos al término de su mandato, pues este es el criterio más difundido para las elecciones parlamentarias.

#### Artículo 4:

—En el inciso 1 se recoge una norma común a los países andinos y a muchos otros países, en el sentido de que los representantes andinos no están sujetos a instrucciones ni a mandato imperativo, y que deben votar en forma individual y personal, y actuarán en función de los objetivos e intereses comunes de los países miembros.

—En el inciso 2 se remite al artículo 11 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, para lo referente a las inmunidades de los representantes andinos.

#### Artículo 5:

Dispone que el cargo de representante andino es compatible con el cargo de parlamentario de los países miembros. Este es el régimen vigente en Europa y no se ve razón, en el caso de la subregión andina, para establecer un régimen diferente.

#### Artículo 6:

—El inciso 1 señala las incompatibilidades del cargo de representante andino con los cargos de alto funcionario de un país miembro, así como los cargos de miembro, funcionario o empleado de la Junta del Acuerdo de Cartagena; magistrado, funcionario o empleado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena; miembro del directorio, gerencia, funcionario o empleado de la Corporación Andina de Fomento o del Fondo Andino de Reserva y del funcionario o empleado de las instituciones comunitarias andinas o de los organismos especializados.

—El inciso 2 dispone, hasta que entre en vigor el Reglamento Electoral Uniforme establecido por el artículo 7, inciso 2, que cada país miembro puede establecer otras incompatibilidades.

—El inciso 3 señala que los representantes andinos que resulten comprendidos en las incompatibilidades indicadas, después

de su designación, serán reemplazados conforme el artículo 11, inciso 1.

#### Artículo 7:

—El inciso 1 plantea, a semejanza del caso europeo, el establecimiento de un Régimen Electoral Uniforme que deberá ser propuesto por el Parlamento Andino a los países miembros.

—Conforme al inciso 2, hasta que entre en vigor dicho Régimen Electoral Uniforme, cada país miembro establecerá en su legislación nacional, el régimen electoral para los representantes andinos.

#### Artículo 8:

Dispone que nadie puede votar más de una vez en las elecciones para representantes andinos, a fin de evitar la duplicidad de voto que pudiera presentarse, sobre todo en las regiones fronterizas, de parte de personas que tengan doble nacionalidad.

#### Artículo 9:

—El inciso 1 faculta al presidente del Parlamento Andino para fijar, en consulta con los presidentes de los Tribunales Supremos Electorales de los países miembros, la fecha de las elecciones, en un plazo no menor de 60 días ni mayor de 90, anterior a la fecha del inicio del periodo parlamentario; es decir, que las elecciones se deben realizar entre el 28 de febrero y el 29 de marzo del año en que se deba iniciar el mandato parlamentario andino.

La consulta o coordinación entre el presidente del Parlamento Andino y los presidentes de los Tribunales Supremos Electorales para fijar la fecha de las elecciones es necesaria, ya que las elecciones se deben realizar el mismo día en los cinco países andinos, y el control del proceso electoral corresponderá a los Tribunales Supremos Electorales de cada país miembro.

—Conforme al inciso 2, el presidente del Parlamento Andino convocará a elecciones con una anticipación no menor de 180 días a la fecha fijada para las elecciones; es decir, entre el 28 de agosto y el 28 de septiembre del año inmediatamente anterior.

#### Artículo 10:

Establece que, hasta la entrada en vigor del Régimen Electoral Uniforme, los Tribu-

nales Supremos Electorales de los países miembros informarán al Parlamento Andino sobre los resultados de las elecciones y, asimismo, los Tribunales Supremos Electorales emitirán las credenciales de los representantes andinos electos, las cuales serán verificadas por el Parlamento Andino, que resolverá cualquier reclamo que se pueda presentar respecto de dichas credenciales.

#### Artículo 11:

—El inciso 1 dispone que, hasta la entrada en vigor del Régimen Electoral Uniforme, cada país miembro establecerá normas para cubrir las vacantes que se puedan producir durante el período de los representantes andinos, por el resto de tal período.

—El inciso 2 señala que si la vacante se produce por una norma legal de un país miembro, éste informará al Parlamento Andino, el cual tomará nota de tal hecho; en cambio si la vacante se produce por cualquier otra razón, será el Parlamento Andino el que declare la vacante, informando al Tribunal Supremo Electoral del país miembro correspondiente.

#### Artículo 12:

Otorga una atribución específica al Parlamento Andino: interpretar y reglamentar las normas del Protocolo. En efecto, siendo el Parlamento Andino el encargado de aplicar las normas del Protocolo, se lo debe dotar de las facultades indispensables para interpretarlo. Con mayor razón, si se considera que el Parlamento Andino es el representante de los pueblos andinos y que, por lo tanto, todas las atribuciones que se le reconozcan contribuyen a robustecer la participación de los pueblos en el proceso de integración subregional andina.

#### Artículo 13:

Se refiere a la determinación de la sede del Parlamento Andino. Es indispensable señalar una sede ya que el Parlamento Andino, en su nueva etapa, tendrá actividad creciente y permanente. Pero en el Anteproyecto se ha dejado en blanco la sede a fin de que sea el Parlamento Andino quien la escoja y la incluya en el Protocolo.

#### Artículos 14 y 15:

Recogen diversos principios de derecho comunitario:

a) El Protocolo no se puede suscribir con reservas ni se admiten éstas en el momento de su ratificación o adhesión.

b) Los países miembros del Acuerdo de Cartagena o que llegaren a serlo, pueden ser parte del Protocolo ya que éste permanecerá en vigencia durante todo el tiempo que se halle en vigor el Acuerdo de Cartagena.

c) El Protocolo no puede ser denunciado en forma independiente del Acuerdo de Cartagena; asimismo, la denuncia de éste comporta la de aquél.

#### Artículo 16:

Dispone que el Protocolo estará sujeto a ratificación por los Estados signatarios y que entrará en vigor cuando haya sido ratificado por todos ellos, debiendo depositarse los instrumentos de ratificación en el Ministerio de Relaciones Exteriores de un país miembro, el cual notificará dichos depósitos a los demás Estados signatarios.

Habitualmente se señala como depositario al Ministerio de Relaciones Exteriores del país en el cual se suscribe un instrumento internacional.

#### Artículo 17:

Establece las normas para la primera convocatoria a elecciones directas para representantes andinos. Dicha convocatoria será realizada por el presidente del Parlamento Andino en el mes de septiembre siguiente a la entrada en vigor del Protocolo, y las elecciones se realizarán en el mes de marzo del año siguiente.

### 4. LOS PARTIDOS POLITICOS Y LAS ELECCIONES DIRECTAS

Si nos situamos en 1994 y suponemos que a través de las elecciones directas se logra la gran comunidad andina de los ciudadanos andinos, conscientes de todo lo que nos une, de nuestros éxitos y nuestros fracasos habremos llegado al Parlamento elegido y logrado la formación de conciencia de los ciudadanos andinos, las nuevas generaciones que se identifican con los ideales andinos, con las instituciones

participativas comunitarias, y con todo un proceso de lo que es la comunidad andina.

Las elecciones directas entregan a este ciudadano los instrumentos de soberanía, que ineludiblemente convierten al Parlamento Andino en la máxima instancia política de la región, con todas las responsabilidades que ello implica. Esta legitimidad integradora es inevitablemente una con un mandato democratizante, moralizante y garante de los derechos políticos del ciudadano andino. Depositario de esa legitimidad representativa de esta nación andina que no admite ni permite otro tipo de regímenes políticos fuera de los democráticos.

En pocas palabras, es un Parlamento que es mucho más que la suma de los Parlamentos Nacionales presentes en la región, que toma su propio espacio político vigente en todos nuestros sistemas políticos existentes en el presente.

El principal elemento político en todo el proceso de elecciones directas son, necesariamente, las fuerzas políticas organizadas que promueven sus programas a través de los mecanismos de representación política en todas sus formas. Los partidos políticos, en el caso del Parlamento Europeo, han sido los principales difusores de la idea integracionista presentada a través de sus plataformas electorales. Las elecciones directas han obligado a los partidos a tomar posiciones y desarrollar propuestas que, generalmente, se han caracterizado por dos factores: la profundización de la integración y la democratización de todo el proceso de la legitimidad electoral le otorga dentro de sus funciones institucionales. Debemos mencionar el hecho de que también han surgido partidos anti-integracionistas con un fuerte contenido ideológico nacionalista, que afortunadamente constituyen una microscópica minoría.

Las dos elecciones directas celebradas por el Parlamento Europeo han llevado a la Comunidad Europea y al ciudadano ordinario a hacerlo participe de todo un nuevo sistema de gobierno supranacional, en un mensaje difundido en las respectivas campañas electorales, que en el caso de Europa tienen lugar en la misma semana.

La función de representación política en el caso europeo, ha significado importantes avances en dos aspectos importantes: el apoyo político del electorado europeo al hecho integracionista por medio de su participación electoral, y la "politicización" de un enfoque "economicista" que tuvo la comunidad inicialmente.

Los partidos políticos del área andina tienen un importantísimo papel que desempeñar en las elecciones directas, tal como ha ocurrido en el único otro antecedente relevante (el Parlamento Europeo).

Los partidos de los países andinos han tenido siempre en sus plataformas ideológicas nacionales el tema de la integración andina como uno de sus objetivos de política económica o política exterior, que generalmente han apoyado. Es de esperar que las elecciones directas presenten la oportunidad de refrendar este apoyo a través de las campañas electorales, que van a "politizar" al Grupo Andino. El resultado del debate público ha de significar, en la práctica, la difusión del mensaje de la comunidad andina y permitirá una participación que necesariamente significará una "democratización" de la integración regional.

### 5. LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL PARLAMENTO

La organización del Parlamento Europeo, desde el punto de vista operacional, se ha hecho con bases ideológicas, a través de todo el espectro de izquierda a derecha (incluso algunos que no se pueden catalogar). Esta estructuración se basa en las alianzas partidistas supranacionales que con los elementos ideológico-políticos rigen el ordenamiento operativo creando partidos paneuropeos tales como la Democracia Cristiana, la Socialdemocracia y otros.

El Parlamento Andino todavía tiene una estructuración de participación nacional, y toda su programación se basa en un sistema que minimiza los aspectos ideológicos y maximiza la representación de los intereses nacionales.

Las relaciones entre los partidos políticos andinos no ha significado todavía la creación de grupos ideológicos andinos en

la práctica, ni tampoco su formulación programática conjunta frente a la integración subregional. La aspiración participativa de los partidos en las instituciones políticas, necesariamente ha de significar, en primer lugar, la reorganización del Parlamento, y en segundo lugar, la formación de grupos ideológicos andinos.

## 6. ESTRUCTURA DEL NUEVO PARLAMENTO

### Número de parlamentarios por país

Uno de los grandes logros de la Comunidad Europea ante las aspiraciones de integración fue la aceptación de que todos los países no son iguales y, por lo tanto, el principio de igualdad de representación nacional no se aplica, excepto en contadas ocasiones. Un electorado como el de Luxemburgo, no es comparable en tamaño con el de Alemania Occidental, de la misma forma que lo es, por ejemplo, el de Colombia y Ecuador. Un acuerdo político dio vía libre a la democracia demográfica en la que el número de escaños asignados a cada país es directamente proporcional a su número de habitantes.

La tradición latinoamericana está fuertemente identificada con la representación similar en los órganos internacionales sin importar el tamaño de su población. Obviamente, esta tradición no se puede mantener en un sistema andino de integración política con participación directa de un electorado a través de la urna, por la razón mencionada anteriormente.

Un Parlamento Andino con elecciones directas, necesariamente ha de significar un mayor número de parlamentarios en primer lugar, y en segundo, una distribución proporcional del número de escaños. En el caso del Parlamento Europeo, significó un escaño por número de ciudadanos que varía entre 300.000 y 700.000, lo que depende de las circunstancias de cada país. De acuerdo con este postulado, en el caso andino tendríamos 24 parlamentarios para Colombia y Perú con poblaciones de aproximadamente 30 millones, y los otros países, una proporción gradualmente disminuiría; por ejemplo, para Venezuela 24, para Ecuador 14 y para Bolivia 14, que significaría para estos últimos países un número mayor de

parlamentarios que compensaría su menor tamaño. El total de parlamentarios, de acuerdo con la anterior propuesta, sería de 100. Esto significa un Parlamento sustancialmente más grande que el actual.

## 7. PROGRAMA DEL NUEVO PARLAMENTO

Con elecciones directas, el Parlamento Andino no puede seguir siendo un Parlamento con reuniones de una semana al año, aunque su mesa directiva se reúna con más frecuencia.

Los parlamentos nacionales tienen generalmente una agenda que varía entre 70 y 100 días de trabajo en su calendario. Esta situación necesariamente implica un mayor número de actividades y un mayor presupuesto operacional.

El propósito de la apertura política del Parlamento Andino significa necesariamente la creación del máximo organismo representativo de la democracia andina, en un nivel jerárquicamente superior a los Parlamentos Nacionales. La asignación de recursos superiores a los actuales para responder apropiadamente a este nuevo reto democrático es la consecuencia lógica que ha de significar mayores esfuerzos financieros por parte de los países miembros.

Las actividades del nuevo Parlamento Andino significarían la puesta en práctica de los poderes de fiscalización y exhortación en función de un electorado participante en la función integracionista.

## 8. PRESIDENCIALISMO ANDINO Y PARLAMENTO ANDINO

Sostenemos que es este aspecto el que suscita mayor controversia y sin duda el más determinante en la configuración del Parlamento Andino.

Se considera fuera de discusión la conveniencia de que el órgano político de la integración andina tenga la mayor correspondencia posible con el sistema político común de la subregión, que es el régimen presidencial.

La manera de ser propia de este sistema político determina comportamientos electorales sui géneris, una psicología colectiva y una singular morfología institucional

que ya hemos comentado de manera especial.

En cuanto concierne al Parlamento Andino, la influencia del régimen presidencial debería tener las siguientes consecuencias:

—La duración del mandato de los representantes al Parlamento Andino será igual a la del Presidente del respectivo país miembro.

—Las elecciones directas para el Parlamento Andino se celebrarán en cada país el mismo día de las elecciones presidenciales.

Son incontables las ventajas del mecanismo propuesto.

Se aprovecha totalmente la infraestructura preexistente en cada Estado miembro para las elecciones presidenciales en cuanto a: organización, preparación y vigilancia electoral; recursos financieros, humanos y técnicos estatales; organización y trámite de los escrutinios hasta producirse la declaratoria formal de elección.

Se beneficia el Parlamento Andino con los mayores índices de participación electoral que caracterizan a las elecciones presidenciales.

Las elecciones para el Parlamento Andino adquirirán desde el primer momento dimensiones auténticamente nacionales. Su contemporaneidad con la elección presidencial seguramente convertirá al Parlamento Andino en un tema obligado de la campaña presidencial, redundará en un mayor compromiso del presidente electo con la integración subregional y ayudará a generar un vasto fenómeno de opinión en torno al tema.

La incidencia de las elecciones al Parlamento Andino en las elecciones presidenciales y viceversa, así como la coincidencia de los dos eventos electorales, comprometerán mayormente a los partidos políticos, aun contra su voluntad, en el ítem de la integración.

Será de esperar la tendencia hacia una mayor correspondencia política entre el Parlamento Andino y los órganos políticos de cada país miembro.

Se cumplen las premisas centrales de nuestra investigación: afinidad institucional nación/región, respeto a las tradiciones electorales de cada país miembro, sencillez de las reglas electorales.

En términos de menores costos, de facilidad de organización y de adopción por parte de cada país y de imagen para el Parlamento Andino, son indiscutibles las ventajas.

No congestiona el calendario electoral existente en cada país.

Operará un mecanismo automático de renovación parcial del Parlamento Andino, al ritmo de las elecciones presidenciales en cada país, muy saludable porque le permitirá reajustar su composición siempre en armonía con la situación política actual de todos los países asociados.

Al carecer el Parlamento Europeo de un mecanismo semejante, se producen desfases a lo largo de los cinco años de mandato fijo establecido para todos sus miembros, de manera que en ocasiones su composición política llega a alejarse de la real distribución de fuerzas partidistas existente en los países miembros de la Comunidad. El problema tiende a agudizarse porque el período fijo de los representantes del Parlamento Europeo choca no sólo con la dispersión de los calendarios electorales nacionales sino con la inestabilidad de los parlamentos de cada país.

Otra consecuencia se produce en beneficio de la continuidad de las tareas parlamentarias. Nunca habrá solución de continuidad en las labores como ocurre en el Parlamento Europeo, cuando se cumple en la misma fecha el mandato uniforme de cinco años de sus miembros.

Se simplifica considerablemente la tarea de regulación jurídica que es necesaria para poner en práctica las elecciones directas al Parlamento Andino. En el plano regional será suficiente con fijar unas cuantas disposiciones de carácter muy general. En el plano nacional, bastará con una ley que incorpore la norma regional y las adicionales con las materias específicas que se crea conveniente para completar la legislación electoral interna.

## CONCLUSIONES

El Parlamento Andino se encuentra en pleno debate sobre el futuro de las elecciones directas, como inicio del modelo de integración política, mientras se hacen esfuerzos por rescatar el modelo de integración económica.

La Comunidad Europea nos ha demostrado que es posible lograrlo y que aún los nacionalismos y los "chauvinismos" más fanáticos que se dieron allí, pueden ser derrotados por las aspiraciones de libertad, democracia y bienestar de nuestros pueblos que sólo pueden realizar y mantener en ambos casos a través de la integración política, económica y social.

En el Parlamento Andino, las elecciones directas tendrán lugar a partir de 1994. Las experiencias del Parlamento Europeo serán una guía importante. Sin embargo, el régimen presidencialista que caracteriza el sistema de gobierno andino contrasta con un sistema parlamentario europeo.

Los principales puntos en discusión para la puesta en marcha de elecciones directas al Parlamento Andino son:

1. Un sistema electoral uniforme para los cinco países o conservación del régimen nacional.
2. Una fecha simultánea para elecciones en todos los países (con unas pequeñas variaciones), o celebrar éstas el día de las elecciones presidenciales en cada país individualmente.
3. El doble mandato para los parlamentarios con las ventajas que esta situación permite tal como, por ejemplo, un mayor vínculo con el Parlamento local o un mandato único con las ventajas de una dedicación exclusiva al Parlamento Andino.
4. Un Parlamento de características permanentes (calendario de aproximadamente 70 días) o uno menos costoso.
5. Número de escaños similar para todos o "uno con adecuados criterios de representación", que tienen en cuenta el tamaño del electorado y su capacidad de aporte presupuestal dependiendo de su grado de desarrollo.

## ANEXO

### Anteproyecto de Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas y Universales de Representantes al Parlamento Andino.

Los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Convencidos de que el Parlamento Andino es el medio adecuado de participación del pueblo andino para consolidar el proceso de integración subregional andina y para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos y de la democracia en los países miembros del Acuerdo de Cartagena; y,

De conformidad con el artículo 2o. del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito en La Paz, el 25 de octubre de 1979.

Convienen, por medio de sus representantes plenipotenciarios, en celebrar el siguiente:

*"Protocolo Adicional de Elecciones Directas y Universales de Representantes al Parlamento Andino"*

Artículo 1o. Los representantes al Parlamento Andino serán elegidos por sufragio universal y directo.

Artículo 2o. El número de representantes andinos elegidos por cada país miembro será el siguiente:

Bolivia	_____
Colombia	_____
Ecuador	_____
Perú	_____
Venezuela	_____

Artículo 3o.

1. Los representantes andinos serán elegidos por un período de 5 años.
2. El indicado período comenzará a contarse desde el día 29 de mayo del año en que se efectuó la elección.
3. Al término de su mandato, los representantes andinos pueden ser reelegidos.

Artículo 4o.

1. Los representantes andinos no estarán sujetos a instrucciones ni a mandato imperativo. Votarán en forma individual y personal y actuarán en función de los

objetivos e intereses comunes de los países miembros.

2. Los representantes andinos gozarán de las inmunidades indicadas en el artículo 11 del Tratado de creación del Parlamento Andino.

Artículo 5o. El cargo de representante andino será compatible con el cargo de senador o diputado de los países miembros.

Artículo 6o.

1. El cargo de representante andino será incompatible con los siguientes cargos:

—Alto funcionario de un país miembro.

—Miembro, funcionario o empleado de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

—Magistrado, funcionario o empleado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

—Miembro del directorio, gerencia, funcionario o empleado de la Corporación Andina de Fomento o del Fondo Andino de Reserva.

—Funcionario o empleado de las instituciones comunitarias andinas o de los organismos especializados vinculados a ellas.

2. Adicionalmente, cada país miembro puede, hasta que entre en vigor el régimen electoral uniforme a que se refiere el artículo 7, inciso 2, dictar normas nacionales referentes a otras incompatibilidades.

3. Los representantes andinos que resulten comprendidos en las incompatibilidades previstas en los incisos 1 y 2, después de haber asumido su mandato, serán reemplazados de acuerdo con el artículo 11, inciso 1.

Artículo 7o.

1. El Parlamento Andino presentará a los países miembros una propuesta de régimen electoral uniforme.

2. Hasta que entre en vigor el procedimiento electoral uniforme y sin perjuicio de las normas contenidas en el presente Protocolo, el régimen electoral para los representantes andinos será establecido en cada país miembro por su legislación nacional.

Artículo 8o. Nadie puede votar más de una vez en cada elección para representantes andinos.

Artículo 9o.

1. El presidente del Parlamento Andino, en consulta con los presidentes de los Tribunales Supremos Electorales de los países miembros, fijará la fecha de las elecciones dentro de un plazo no menor de 60 días ni mayor de 90 días anterior a la fecha del inicio del período parlamentario.

2. La convocatoria será hecha por el presidente del Parlamento Andino, con una anticipación no menor de 180 días a la fecha fijada para las elecciones.

Artículo 10o. Hasta la entrada en vigor del régimen electoral uniforme a que se refiere el precedente artículo 7o., el Parlamento Andino será informado por los Tribunales Supremos Electorales de los países miembros, sobre los resultados oficiales de las elecciones de representantes andinos realizadas en los países miembros y, oportunamente, verificará las credenciales de los representantes andinos emitidas por los indicados Tribunales Supremos Electorales.

Asimismo, el Parlamento Andino resolverá cualquier reclamo que se pueda presentar en relación con las citadas credenciales.

Artículo 11o.

1. Hasta la entrada en vigor del régimen electoral uniforme a que se refiere el precedente artículo 7o., y con sujeción al presente Protocolo, cada país miembro establecerá normas destinadas a cubrir cualquier vacante que se pueda producir durante el período del mandato mencionado en el precedente artículo 3, por el resto de tal período.

2. Cuando ocurra una vacante en virtud de la aplicación de una norma legal de un país miembro, éste informará al Parlamento Andino, el cual tomará nota del tal hecho.

En cualquier otro caso, el Parlamento Andino declarará la vacante, e informará al Tribunal Supremo Electoral que haya emitido la credencial del representante andino cuyo cargo haya sido declarado vacante.

Artículo 12o. Corresponderá al Parlamento Andino, la interpretación y reglamentación de las normas del presente Protocolo.

Artículo 13o. El Parlamento Andino tendrá su sede en la ciudad de..... República de.....

Artículo 14o. Este Protocolo no podrá ser suscrito con reservas, ni se admitirán éstas en el momento de su ratificación o adhesión. Sólo los países miembros del Acuerdo de Cartagena, o que llegaren a serlo, podrán ser parte del presente Protocolo.

Artículo 15o. El presente Protocolo permanecerá en vigencia durante todo el tiempo que se halle en vigor el Acuerdo de Cartagena y no podrá ser denunciado en forma independiente de éste. La denuncia del Acuerdo de Cartagena comportará la del presente Protocolo.

Artículo 16o. El presente Protocolo estará sujeto a ratificaciones por los Estados signatarios. Entrará en vigor cuando haya sido ratificado por todos los Estados signatarios. Los instrumentos de ratificación serán depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores de....., el cual notificará dichos depósitos a los demás Estados signatarios.

Artículo 17o. La primera convocatoria de representantes andinos será efectuada por el Presidente del Parlamento Andino en el mes de septiembre siguiente a la entrada en vigencia del presente Protocolo; la elección de representantes andinos se realizará en el mes de marzo del año siguiente.

En fe de lo cual, los plenipotenciarios, habiendo depositado sus plenos poderes que fueron hallados en buena y debida forma, firman el presente Protocolo en nombre de sus respectivos gobiernos.

Hecho en la ciudad de....., a los ..... días del mes de..... de mil novecientos noventa y ....., en cinco ejemplares originales, igualmente auténticos.

#### BIBLIOGRAFIA

**Elecciones directas en el marco del nuevo rol del Parlamento Andino**, documentos y autores varios, editado por el Parlamento Andino y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Lima, 24-28 de noviembre de 1987.

Documentos y conclusiones del Seminario sobre Elecciones directas en parlamentos regionales, editado por el Parlamento Andino, la Universidad de Los Andes y el Centro Colombiano de Estudios Europeos, Bogotá, 1987.

Parlamento Andino, publicación de la Secretaría Ejecutiva, Bogotá, 1988.

Parlamento Andino, Sexto Periodo de Sesiones Ordinarias, Bogotá, 1987.

## EL PARLAMENTO EUROPEO: RETRATO DE UNA INSTITUCION SINGULAR\*

OTTO SCHMUCK\*\*

### 1. DIEZ AÑOS DE PARLAMENTO EUROPEO DIRECTAMENTE ELEGIDO

El Parlamento Europeo es una institución sin precedentes. Los actuales 518 diputados, pertenecientes a los 12 países miembros de la Comunidad son elegidos desde 1979<sup>1</sup> por sufragio universal directo. Ninguna otra organización internacional está provista de una legitimación democrática comparable.

A través de ello, se puede percibir que la CE adquiere cada vez más importancia para los 324 millones de ciudadanos que la pueblan. Particularmente, la conclusión del mercado interior europeo previsto para 1992<sup>2</sup> tiene para los ciudadanos comunitarios consecuencias tan importantes que la mayoría de ellos consideran que es indispensable la legitimación democrática de las decisiones que en un futuro se adopten a nivel de los Doce.<sup>3</sup>

El análisis del status del Parlamento Europeo, desde que fue elegido por primera vez por sufragio directo en 1979, demuestra que los diputados europeos han logrado en estos diez años ampliar sus

competencias y ejercer influencia aún en ámbitos donde todavía no le han sido concedidas atribuciones parlamentarias.<sup>4</sup> El prestigio de esta institución ha aumentado tanto en el interior de la Comunidad como en otros Estados. Esto se manifiesta en el hecho de que numerosas personalidades políticas extranjeras buscan ponerse en contacto con los parlamentarios europeos, entre ellos el que fue presidente de Egipto, Anwar al-Sadat; el ex presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan; el líder palestino, Yasser Arafat, y el ex presidente argentino, Raúl Alfonsín.

El presidente Alfonsín puso de relieve, el 24 de octubre de 1984, durante su visita al Palais de l'Europe en Estrasburgo, la importancia simbólica del Parlamento Europeo, del cual afirmó "representa para un latinoamericano el extraordinario éxito de tres objetivos, la unidad, la democracia y la superación de los antagonismos que hasta hace poco desgarraban al Viejo Continente".<sup>5</sup>

A pesar de sus múltiples logros, el Parlamento Europeo es para muchos ciudadanos una entidad aún desconocida. Las encuestas demuestran que tan sólo la mitad de éstos ha leído o escuchado algo sobre el Parlamento Europeo en los últimos tiempos.<sup>6</sup> Sin embargo, los que han examinado esta institución más de cerca se muestran fascinados por el Parlamento Europeo. Casi todo en él es diferente de lo que se conoce de los parlamentos nacionales.

• Los 518 diputados europeos que lo integran representan a los 320 millones de habitantes de la CE y deliberan en nueve lenguas oficiales.

\* Tomado de la Revista Integración Latinoamericana No.146-147-1989

\*\* Investigador del Institut F. Europäische Politik, Bonn.

<sup>1</sup> La introducción de elecciones europeas por sufragio directo se basa en "La resolución y el acta para la introducción de elecciones directas de los diputados de la Asamblea", del 20 de septiembre de 1976, véase **El Boletín Oficial de la CE**, No.278/1976, pág. 1.

<sup>2</sup> En julio de 1987 entró en vigor el Acta Unica Europea en la cual los doce estados europeos se comprometen a completar el mercado interior antes del 31 de diciembre de 1992.

<sup>3</sup> Según los resultados de una encuesta representativa encargada por la Comisión de la CE, 53 por ciento de los ciudadanos de la CE estarían de acuerdo en que en 1992 sea instalado un gobierno europeo que fuese responsable frente al Parlamento Europeo; véase Comisión de la CE (compilador), **Barómetro de Europa**, No.30, diciembre de 1988, cuadro A17.

<sup>4</sup> Sobre este aspecto han realizado un amplio proyecto de investigación el Instituto para la Investigación sobre la integración de Hamburgo y el Instituto para Política Europea de Bonn, con la ayuda financiera de la Fundación Volkswagenwerk; véase Grabitz y otros, 1988.

<sup>5</sup> Cita: **Boletín Oficial de la CE**, Debates del Parlamento Europeo, Apéndice 2-318, pág. 84.

<sup>6</sup> Comisión de la CE (compilador), **Barómetro Europeo**, No.30, diciembre de 1988, 51.