

PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

INTEGRATION PROCESSES IN LATIN AMERICA

César Landa Arroyo¹

RESUMEN

Después de la caída del muro de Berlín y el llamado “Consenso de Washington”, Estados Unidos promovió el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con Canadá y México, el mismo que logró extenderse por Centroamérica y algunos países de Suramérica a través de algunos Tratados de Libre Comercio; mientras que en el Hemisferio Sur se constituyó el Mercado Común del Sur (Mercosur) que une a Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay; sin perjuicio que el Pacto Andino buscó su reflatamiento mediante su transformación en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Los procesos de integración son dinámicos en la medida que la política y la economía son factores interdependientes no sólo a nivel local, sino también internacional. Por ello, resulta importante destacar cuáles son los factores o dimensiones constitutivas de los procesos de integración subregionales.

Palabras clave: Tratado de Libre Comercio, Integración, Suramérica, organizaciones regionales, interdependencia, política económica

ABSTRACT

After the fall of the Berlin Wall and the so-called “Washington Consensus”, the United States promoted the Free Trade Area of the Americas (LAC) with Canada and Mexico, the same one that managed to spread through Central America and some South American countries through some Free Trade Agreements; while in the Southern Hemisphere the Southern Common Market (Mercosur) was constituted that unites Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay; without prejudice that the Andean Pact sought its reflatment through its transformation into the Andean Community of Nations (CAN). Integration processes are dynamic insofar as politics and the economy are interdependent factors not only at the local level, but also at the international level. Therefore, it is important to highlight what are the factors or constitutive dimensions of sub regional integration processes.

Keywords: Free Trade Agreement, Integration, South America, regional organizations, interdependence, and economic policy

¹ Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Vicepresidente de la International Association of Constitutional Law, Comisionado de la International Commission of Jurists, Patrono de la World Law Foundation. Ministro de Relaciones Exteriores y Ex Presidente del Tribunal Constitucional del Perú.

1. CONDICIONES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y JURÍDICA

1.1. Factor geográfico.-

Dada la continuidad o especificidad geográfica, como en el caso de los países andinos o del cono sur del continente, respectivamente, se han articulado la CAN y el Mercosur; así también, se cuenta con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la misma Alianza del Pacífico, conformada por países que comparten la costa del Pacífico con una proyección al Asia-Pacífico. Sin embargo, la geografía no tiene una condición determinante en la política -geopolítica-, como así lo pretendieron ver -sobre todo- los nacionalismos autoritarios latinoamericanos, lo que en la historia continental ha generado conflictos territoriales que han devenido en guerras internacionales, hoy superada como forma de solución de ese tipo de conflicto. Ello no significa que asuntos fronterizos, de mayor o menor envergadura, estén pendientes en la agenda de los procesos de integración, tales como la mediterraneidad de Bolivia o la explotación de la industria papelería en la frontera uruguaya-argentina.

1.2. Factor económico.-

Tradicionalmente, la integración en América Latina se fundó en la promoción de iniciativas económicas regionales conjuntas como una forma de asegurar el desarrollo de la región y disminuir la dependencia externa. Asimismo, la integración debía producir una interdependencia en términos de comercio, inversiones y políticas económicas promovida por los Estados.

No obstante, las economías nacionales no siempre han sido diversificadas y, más aún, en muchos casos no son complementarias sino competitivas entre ellas mismas, de modo que los supuestos económicos para la interdependencia entre mercados latinoamericanos han constituido una brecha natural a ser remontada políticamente a través de las negociaciones jurídico-institucionales.

Sin embargo, lo cierto es que esos acuerdos multilaterales e interestatales inciden directamente en las economías nacionales, a través de las cuotas de producción o las políticas arancelarias, las cuales requieren de consensos internos que promuevan la interdependencia económica regional. De este modo, los acuerdos integracionistas se garantizan o se dejan flotar si es que existe o no un consenso interno. Por ello, estos acuerdos se han convertido en objeto de un “regateo intergubernamental”.

1.3. Factor sociocultural.-

La creación de una identidad regional no es consecuencia de un proceso jurídico, económico o político, sino -también- de un sentimiento de pertenencia a una comunidad, que se integra gracias a factores socioculturales, gestados históricamente. Aunque, si bien los factores socioculturales son un producto histórico por excelencia; también se debe señalar que el Estado cumple un rol articulador y de promoción de dicha integración sociocultural. Más aún si la integración regional se asienta sobre sociedades latinoamericanas multiculturales, donde los pueblos originarios, andinos, amazónicos, entre otros, forman parte de las raíces socioculturales de la integración regional.

También es necesario tomar en consideración que la identidad multicultural latinoamericana, se presenta como una unidad dentro de la diversidad, cuando se opone frente a un bloque o modelo de integración. Por ejemplo, este fue el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que tuvo su origen en la cooperación entre Venezuela y Cuba, y a la que luego se incorporaron Bolivia, Ecuador y Nicaragua, que económicamente proclamaban el socialismo del Siglo XXI y rechazaban el sistema de mercados abiertos.

Asimismo, se puede apreciar el componente estratégico de Brasil y Argentina en la creación y manejo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que buscó la convergencia de Mercosur y la CAN, más Chile, Guyana y Surinam, frente al modelo del ALCA guiado por los Estados Unidos.

1.4. Factor político-institucional.-

El nuevo regionalismo tiene un fuerte componente estratégico en la medida que, dado el actual reparto de cuotas en el mundo globalizado, la integración regional opera como un espacio de oportunidades para quien mejor define sus intereses. Según Björn Hettne, desde finales de la década de los ochenta, el modelo del regionalismo hegemónico que Estados Unidos implementó durante la guerra fría buscaba el establecimiento de una suerte de un sub imperialismo en una región.

Con la caída del muro de Berlín, las potencias regionales vieron acrecentados sus intereses hegemónicos, incluso a nivel global. Por ejemplo, dentro de los denominados países BRIC (Brasil, Rusia, India, China), Brasil ocupa un lugar en el mismo. Ello demandó nuevas formas de organización de orden mundial.

Así, es en este escenario donde surge el regionalismo estratégico, que no está dirigido a promover un interés universal, sino el del respectivo bloque económico. Dentro de este modelo se aprecia el impulso del Estado asociado con corporaciones que tratan de ingresar a otros países o bloques proteccionistas. De este modo, se postula que el regionalismo estratégico concibe a la integración como básicamente un medio para preservar e incrementar la capacidad de un Estado y promover un marco económico y político más estable y predecible. Este es el viejo modelo que en 1949 lo precisó el presidente Wilson: “lo que es bueno para la General Motors es bueno para los Estados Unidos”.

Es evidente que el modelo de integración al inicio de la segunda década del siglo XXI emana de las necesidades del libre mercado global, regional y nacional. De allí que los proyectos de la CAN y del Mercosur, a pesar de sus crisis internas, no parecen expresar las necesidades contemporáneas que demandan un “proyecto regional suramericano”. Ante ello, se presenta la duda por conocer si podrán realizarlo cuando no han sido capaces de afirmar sus proyectos subregionales durante el tiempo de su existencia.

2. INTEGRACIÓN A TRAVÉS DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES COMERCIALES Y ECONÓMICAS

Si nos remontáramos a la década de los sesenta, recordaríamos que los países suramericanos han participado de diversas iniciativas de integración regional. Todos los

países fueron miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960, que luego de 20 años fue transformada en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con el objetivo de busca establecer una zona de libre comercio entre las economías de América Latina. Luego de aquellas iniciativas, surgieron otras como el Tratado de la Cuenca del Plata en 1969, o el Tratado de Cooperación Amazónica en 1978.

Actualmente, los países latinoamericanos están involucrados en un proceso casi nunca antes visto, cuya finalidad es la conversión de la región en un bloque -sobre todo- político; mientras que, en lo económico, existe una revisión de los avances en los diversos procesos económico-comerciales de la región. Vale decir, aun cuando anteriormente se desplegaron esfuerzos por la integración económica, ello solo ha consistido en iniciativas subregionales, tales como, en América del Sur, el Pacto Andino (ahora, CAN) y, de forma posterior, el Mercosur, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN O NAFTA) y la Alianza del Pacífico.

2.1. Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Este Pacto Andino nació en un contexto global y latinoamericano caracterizado por el consenso ideológico favorable en las políticas de una economía social de mercados. Así, la intervención pública y la promoción de la industrialización fueron establecidas en el Acuerdo de Cartagena suscrito por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En 1973, Venezuela se adhirió al Grupo Andino y, en 1976, Chile se retiró del mismo debido a las diferencias ideológicas existentes entre el dictador de turno chileno, Augusto Pinochet, y los gobernantes de los otros países.

El Pacto Andino promovía, además, la autonomía de los países andinos frente a los centros de poder mundial mediante la promoción de una estrategia de desarrollo económico. De ello se desprende que su objetivo más importante no era el libre comercio, sino la diversificación de la estructura productiva regional mediante la industrialización y es así como se explica el afán de desarrollar Programas Sectoriales de Promoción Industrial; así como, de regular la inversión extranjera, para que fuera compatible y útil a dicho proceso de industrialización regional. Luego del estancamiento experimentado en la década de los setenta, el Pacto Andino tuvo un giro como modelo de integración, que consistió en el acuerdo para la consolidación de un espacio económico y un programa de liberalización comercial mucho más ambicioso que el inicial Acuerdo de Cartagena. A esto último se denominó “Diseño Estratégico de Galápagos”, consensuado en diciembre de 1989 durante la I Reunión del Consejo Presidencial Andino.

Posteriormente, tuvo lugar el gran avance de la integración andina con el logro, en pocos años, de objetivos trazados durante décadas. Ello se evidenció en el avance de la zona de libre comercio andina y en el establecimiento, en 1994, del arancel externo común. Sólo para citar un ejemplo de dicho progreso, la balanza comercial aumentó de 2 875 (1992) a 5 788 millones de dólares (1997). Como podía preverse, los éxitos en materia comercial condujeron a ampliar las metas del proceso andino, en concordancia con lo acordado en la Cumbre Presidencial de Quito de 1995, donde se estableció que, una vez cumplidas las metas orientadas a perfeccionar la zona de libre comercio y la unión aduanera, restaba avanzar en el proceso de integración incluyéndose nuevos objetivos, como el

establecimiento de un mercado común, seguridad social, integración fronteriza y reforma institucional. Cabe mencionar que todo ello fue formalizado en el Protocolo de Trujillo de 1996, instrumento por el cual se produjo la transformación del Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Sin embargo, se inició un período de dificultades en la integración andina en el año 1999. Además de los retrocesos en materia de comercio intrarregional, varios países de la región experimentaron períodos de inestabilidad política que innegablemente afectaron el proceso integrador andino. Basta citar los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela que han vivido en las últimas décadas del siglo XX etapas caracterizadas por turbulencias políticas que produjeron cambios intempestivos y radicales de gobierno en los dos primeros, e incluso un golpe de Estado en el último. En lo concerniente al Perú, a inicios del año 2000 se produjo una crisis política causada por el enfrentamiento entre los grupos de oposición y el gobierno dictatorial de Alberto Fujimori, colmado de corrupción y autoritarismo, que desembocó finalmente en la renuncia de Fujimori y la instauración de un gobierno democrático de transición.

En adición a lo anterior, se empezó a evidenciar las diferencias entre los países andinos sobre puntos específicos de la agenda de integración. Mientras que Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia (antes del gobierno de Evo Morales) apoyaron la propuesta estadounidense del ALCA, la Venezuela de Hugo Chávez se opuso abiertamente a la misma en las negociaciones con terceros países, con lo que evidentemente se afectó la imagen del bloque subregional.

Es más, cuando Colombia, Ecuador y Perú decidieron iniciar las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, podía preverse que se originaría una crisis. Dicho de otra manera, la CAN no pudo negociar como grupo con una posición común, porque Bolivia jamás se incorporó a las negociaciones y Venezuela nunca fue invitada, además de que siempre se opuso a dicho TLC.

Los argumentos esgrimidos en contra del referido TLC, fundamentalmente aquellos relacionados con su impacto en la integración andina, fueron presentados por Venezuela para anunciar su retiro de la CAN en año 2006. Anteriormente, el gobierno venezolano había expresado ya sus críticas a la CAN, a la cual consideraba un modelo de integración con base exclusiva en el comercio y con un gran sesgo neoliberal. Ello fue evidentemente rechazado por el entonces presidente venezolano Hugo Chávez, dado que uno de los pilares de su gobierno fue el reparo a las políticas de reforma estructural aplicadas en la mayoría de los países latinoamericanos en la década de los noventa. En consecuencia, el presidente venezolano propuso el relanzamiento de la integración andina, haciendo hincapié en la necesidad de priorizar la integración y voluntad políticas, en lugar de sólo otorgar un rol preponderante al comercio.

Debe considerarse también que el gobierno de Chávez tuvo, y mantiene hasta la actualidad con el presidente Maduro, una compleja relación con los Estados Unidos, la misma que empezó a deteriorarse con mayor intensidad desde el golpe de estado de abril de 2003. De lo anterior se desprende que para el gobierno venezolano era políticamente difícil aceptar un TLC, ya que ello suponía reconocer el liderazgo norteamericano.

Dado que Venezuela ha sido uno de los pilares de la integración andina, porque la

CAN funcionó en torno al eje Bogotá-Caracas en razón de la mayor concentración del volumen del intercambio regional y el nivel de las inversiones conjuntas, se puede concluir que el retiro venezolano tuvo, desde un inicio, un impacto negativo en la integración subregional. Incluso los presidentes de Bolivia y Ecuador solicitaron a Venezuela la reconsideración de su decisión para su reingreso al bloque regional sin que se consigan resultados palpables. A ello debe agregarse que la saga de la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela, que tuvo lugar a fines de 2007 y a comienzos de 2008, no fue un elemento favorable para el reingreso venezolano a la CAN.

En lo concerniente a Chile, meses después de la salida de Venezuela, la CAN admitió a Chile como miembro asociado a través de la Decisión 645, lo que significó un regreso parcial al proceso de integración. En esa medida, Chile puede participar en las reuniones de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI), a iniciativa del propio órgano o institución o como respuesta a su solicitud para abordar temas de interés común.

Cabe señalar que, más allá de las objeciones políticas al citado TLC con Estados Unidos, se reconoce que dicho TLC ha producido un resquebrajamiento de la CAN por las siguientes razones: el instrumento perfora el arancel externo común, afecta la institucionalidad y, finalmente, establece compromisos OMC plus en áreas no reguladas a esa escala subregional. Ante ello, Estados Unidos abandona la negociación multilateral para pasar a un esquema bilateral en el comercio.

En 2012, Bolivia es aceptada por Mercosur para su plena adhesión en 4 años. Así, el proceso de integración se estanca. Ante ello, los Ministros de Comercio de los países miembros de la CAN determinan la necesidad de una reingeniería, sin derogar todo el patrimonio normativo en todos estos años, lo cual comprendía alrededor de 500 diferentes temas. De este modo, a través la Decisión 792 en setiembre de 2013, se establece el Grupo de Alto Nivel (GAN) para la implementación de la propuesta de la reingeniería del SAI, buscando priorizar el ámbito económico-comercial y dejando en un segundo plano temas como medioambiente, agricultura, integración fronteriza, seguridad, entre otros.

Más adelante, en el 2019, con ocasión de los 50 años de la CAN, los países miembros identificaron la necesidad de orientar el trabajo del bloque andino a la satisfacción de las necesidades de sus poblaciones. En tal sentido, la Declaración Presidencial de Lima (2019) constituyó un primer impulso al aspecto social dentro del proceso de integración andino, mediante la incorporación de temas como, entre otros, la inclusión de las poblaciones vulnerables, la promoción de la igualdad de género y la participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la integración andina.

En agosto de 2022, en el marco de la XXII Cumbre Presidencial Andina llevada a cabo en Lima, se planteó trabajar en la ampliación del bloque subregional con el propósito de constituir un bloque que incremente el comercio, favorezca el desarrollo social y económico y propenda por la integración efectiva de América Latina, con particular interés en promover la reincorporación de Chile y, en su momento, de Venezuela. Asimismo, se destacó la necesidad de impulsar una nueva reingeniería que ponga énfasis en el aspecto social y busque acercar los logros y beneficios de la integración subregional a los ciudadanos andinos, a fin de que la Comunidad Andina responda de una manera más integral y eficiente ante los efectos socioeconómicos de las sucesivas crisis globales.

Así, a diez años del inicio del proceso de reingeniería, se considera importante ajustar el proceso de integración andino al nuevo contexto internacional de recuperación económica y social pospandemia, agravado por el conflicto armado en Ucrania, para lo cual el proceso de “reingeniería social” propuesto buscará atender la creciente demanda social de mejoras concretas en la calidad de vida de la población de los países andinos.

2.2. Mercado Común del Sur (Mercosur)

Ahora bien, en cuanto a Mercosur, debe afirmarse que este proceso de integración fue creado tras la firma del Tratado de Asunción en 1991 por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Al respecto, cabe recordar que existen dos categorías de miembros: por un lado, los miembros plenos, que participan en todas las instancias políticas, comerciales e institucionales; y, por otro lado, los miembros asociados, que no son parte de la unión aduanera y tienen una participación limitada en las instancias políticas e institucionales.

En 1996, Chile y Bolivia ingresaron como Miembros Asociados en el bloque regional. Más adelante, en el 2006, Venezuela se constituyó en el primer estado latinoamericano en adherir al tratado constitutivo. En 2013, el Perú se convirtió en un miembro asociado, como ocurriría también un año después con Colombia y Ecuador. Asimismo, si el Protocolo de Adhesión de Bolivia al Mercosur fue firmado por la totalidad de sus miembros en el 2015, ahora se encuentra en vías de incorporación por los congresos de los Estados Parte.

El Mercosur nació como una iniciativa subregional con un fuerte componente estratégico: Desde su formación, tanto Argentina como Brasil se han disputado el liderazgo en Suramérica, situación que se agravó durante la preponderancia de la doctrina de la seguridad nacional, pero con el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) de 1985 se incluyeron las hipótesis de conflicto y el Cono Sur se convirtió en un espacio de estabilidad política. Por lo demás, debe recordarse que el Mercosur ha contribuido con la consolidación democrática en la región a través del Protocolo de Ushuaia, suscrito en 1997, en el que se estableció como condición *sine qua non* a la democracia para la participación en el referido proceso regional. Al respecto, cabe resaltar que actualmente Venezuela se encuentra suspendida como Estado parte de conformidad con lo dispuesto en dicho Protocolo.

Este mecanismo de integración significó para la región un proyecto para establecer un nuevo orden regional en el Cono Sur, con el fin de alcanzar un clima de seguridad y con la premisa de la defensa y la promoción de la democracia. Aunque también puede aseverarse que el Mercosur fue una respuesta a los cambios globales de inicios de la década de los noventa. En este punto, el análisis del papel de Brasil resulta más que relevante.

Así, si se quisiera incidir en algún elemento estratégico del Mercosur, éste sería el relativo a su utilización como una plataforma de negociación común de los países de la subregión. Debido al éxito inicial del Mercosur, este bloque regional se convirtió en un socio confiable que fue percibido por otros actores internacionales, como la Unión Europea, como un principal aliado.

También debería recalcar que el Mercosur tuvo éxito en impedir que se impusiera la propuesta estadounidense de establecer el ALCA, ya que el Mercosur desarrolló una estrategia coherente para evitar que Estados Unidos impusiera al resto de América Latina, a través del ALCA, el modelo de integración profunda que logró implementar en América del Norte a través del TLCAN. La manifestación de esto último ocurrió en noviembre del 2005, cuando el Mercosur, en alianza con Venezuela, decidió no continuar en las negociaciones del ALCA en la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata. Ello devino en la parálisis de dicha iniciativa e incluso instó a Estados Unidos a tener que cambiar su estrategia de imposición del modelo ALCA por aquella consistente en la estrategia de los TLC de corte bilateral donde ejerció toda la asimetría de poder posible con los países del ALCA.

Según el antiguo embajador de Brasil en la ALADI, Rubens Antonio Barbosa, los motivos de Brasil para asociarse al Mercosur fueron de naturaleza esencialmente política, los cuales pueden sintetizarse en: (i) un proyecto interno de desarrollo nacional con base en la reestructuración industrial; y (ii) un proyecto externo de adecuación a un mundo en rápida expansión. Además, las transformaciones políticas y económicas en los escenarios mundiales y regionales, caracterizados por renovados esfuerzos para ampliar la cooperación comercial, financiera y tecnológica, convirtieron a la integración en un complemento natural. Y es que, a través de la integración, Brasil podría reducir el desequilibrio comercial que caracterizaba sus relaciones con países de la región, incentivar e: desarrollo de nuevas inversiones y ayudar a sus empresas a obtener mayores beneficios.

No obstante, a raíz de la devaluación del Real Brasileño en 1998, a manera de efecto colateral de la crisis asiática y rusa, se produjo una considerable disminución de los precios de las importaciones brasileñas que, a su vez, tuvo repercusiones inmediatas en los demás países socios del Mercosur. Ante ello, se evidenció una ausencia de coordinación mínima de políticas económicas y cambiarias; así como el poco avance en materia de regulación de libre comercio, sobre todo en lo referente a la elaboración de normatividad que permitiera regular situaciones especiales de manera que, a través de medidas particulares, como las de salvaguarda, los países pudieran limitar de forma provisional el libre comercio.

Otra ausencia que se evidenció en este contexto fue la de una estructura institucional mínima del Mercosur, ya que no disponía ni de facultades ni de mecanismos para detener el unilateralismo comercial expandido en 1999. Así, las dificultades fueron resueltas, principalmente, a través de las reuniones de los presidentes de Brasil y Argentina, sin que mediase un conjunto normativo comunitario que dotara de mayor seguridad jurídica al proceso de integración.

Los logros del Mercosur se dieron mayoritariamente en la primera etapa de su existencia, en la que su agenda se enfocó en mitigar asimetrías entre sus miembros e impulsar el comercio intrarregional de bienes. Ello se evidencia en que el comercio entre sus socios en 1997 se haya quintuplicado desde el año 1990, dando lugar a que el comercio intrarregional de bienes llegara a representar el 23% del comercio total de bienes de los países miembros a fines de los años noventa.

Desde entonces, el incremento del intercambio comercial entre sus miembros lo ha

llevado a consolidarse como el área económica y plataforma industrial más competitiva y dinámica de todo el hemisferio sur. En ese sentido, el Mercosur representa el destino principal de ventas para las pequeñas y medianas empresas (PYME) de toda la región, contribuyendo significativamente a la diversificación de exportaciones de sus países miembros.

Asimismo, los países miembros del Mercosur establecieron una estructura de arancel externo común (AEC) a partir de 1995, un paso fundamental para convertirse en una unión aduanera en aras de consolidar el proceso de integración y ser un mercado común.

No obstante, Mercosur aún enfrenta diversos desafíos y asuntos pendientes. Desde la perspectiva económica y en términos del desarrollo competitivo, la unión aduanera resultó imperfecta e ineficiente al contar con aranceles elevados, un escalonamiento relativamente alto en insumos y bienes intermedios, y múltiples perforaciones del arancel externo común, el cual nunca ha sido plenamente aplicado por los Estados Miembros: su nivel de aplicación ha sido siempre menor al 70% en términos de posiciones arancelarias.

Otra problemática pendiente en Mercosur ha sido la postergación repetida de consensuar entre sus Estados miembros una necesaria reforma del arancel externo común y de incorporar a los sectores automotriz y azucarero al libre comercio regional, históricamente protegidos por Brasil y Argentina, los miembros con el mayor peso económico y político en el bloque. En adición, el Mercosur posee un débil relacionamiento político externo en razón a su escasa capacidad para concretar acuerdos comerciales realmente significativos con el resto del mundo e insertarse en las cadenas globales de valor.

En adición, otro de los fracasos para el bloque es el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, que en un inicio fue considerado prometedor ya que significa que los acuerdos de libre comercio del Mercosur pasen del 1.4% al 23.5% del PBI mundial. Sin embargo, el acuerdo aún no ha sido ratificado, después de 20 años de negociación. Ello bien puede reflejar la capacidad y voluntad de los miembros del bloque para modernizar su integración comercial, así como proyectar una imagen de liderazgo en un contexto de crecientes tensiones comerciales a nivel internacional.

En suma, el Mercosur gozó de un período de años dorados entre 1991 y 1999, ya que en ese periodo se dio una profunda integración económica a través de la liberalización económica (1991) y un acercamiento a la unión aduanera (1995), lo cual contribuyó a ganancias económicas significativas para el bloque. No obstante, ha quedado evidenciado que este bloque aún arrastra problemas pendientes por resolver, y esto parece ser una tendencia que se mantendrá hasta que exista entre sus miembros la voluntad política suficiente para realizar las reformas necesarias. Al respecto, cabe la posibilidad de que el bloque pueda revitalizarse ahora que habrá una coincidencia de visiones con la reciente elección de Lula da Silva en Brasil.

2.3. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Por otra parte, dado que ya se ha hecho referencia al TLCAN, corresponde ahora esbozar ciertas precisiones al respecto. A diferencia del modelo de integración del Mercosur,

donde convergen países con una misma tradición jurídica, en el TLCAN han concurrido países con tradiciones jurídicas diversas (Canadá, Estados Unidos y México).

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) fue suscrito el 17 de diciembre de 1992 y entró en vigor en 1994. Destacan entre sus objetivos: (i) la eliminación de obstáculos al comercio y el hecho de facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios partes, (ii) la promoción de condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; (iii) el aumento sustancial de las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes; y (iv) la protección de manera adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las Partes, entre otros.

En cuanto a la naturaleza jurídica del TLCAN, como ya se mencionó previamente, debe indicarse que existen importantes divergencias de criterios entre legislación mexicana y estadounidense. Así pues, mientras que en México se le considera un tratado, en Estados Unidos recibe el tratamiento de un acuerdo “*agreement*” y, con ello, la jerarquía que le corresponde es inferior a la de las leyes internas. Por consiguiente, en caso de contradicción, prevalecería la ley norteamericana sobre el “*agreement*”.

Desde el lado canadiense, el tratado tiene carácter obligatorio y las provincias y regiones deben asimilarlo mediante formas internas para que tenga eficacia a nivel interno. Entonces, cada una de las provincias implementará las disposiciones del TLCAN de manera independiente.

En cuanto a la política de competencia, el TLCAN presupone que tanto la política como la legislación de competencia económica son similares y, si no es así, que al menos existan ciertas características comunes, puesto que, de lo contrario, sería imposible realizar la idea de la creación de la zona de libre comercio. Por lo demás, el TLCAN se limita a indicar los principios generales en torno a la sujeción de las empresas de las partes contratantes a los principios de libre competencia, en particular, a las prácticas de las empresas del Estado.

En suma, debe indicarse que luego de la implementación del TLCAN, la ampliación de los mercados ha producido efectos y consecuencias contradictorios para las empresas y consumidores mexicanos. De ahí que se afirme que las prácticas anticompetitivas de agentes económicos zonales se han acentuado y proliferado. Esto último constituye un referente de análisis para países como el Perú, que han desplegado una serie de medidas normativas, institucionales y de política económica nacional, que en la mayoría de los casos han subestimado los posibles efectos contraproducentes del libre comercio con Estados Unidos para los sectores más sensibles y débiles de la economía peruana.

Cabe señalar que en julio de 2020 entró en vigor el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el cual sustituyó al TLCAN. Si bien este nuevo tratado mantiene el sentido de fomentar el libre comercio de bienes y servicios entre los tres países, sí existen diferencias importantes, sobre todo para el comercio digital. Asimismo, además de reflejar un espíritu proteccionista, en particular, de cara a Estados Unidos; el T-MEC presenta las mayores diferencias contra el TLCAN en las áreas de manufactura, agricultura y producción textil. Con ello, ha comenzado una nueva era de libre comercio en Norteamérica.

2.4. Alianza del Pacífico (AP)

Por último, en cuanto a la Alianza del Pacífico, se trata de un mecanismo de integración regional promovido por el Perú que se establece con la Declaración de Lima suscrita en abril de 2011 con el objetivo de

(i) avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, (ii) impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de sus economías, y (iii) ser una plataforma de integración económica y comercial con alta proyección al mundo, con especial énfasis en el Asia Pacífico.

En junio de 2015 entró en vigor el Acuerdo Marco que dota de institucionalidad a la Alianza del Pacífico, mientras que el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, en vigor desde mayo del año siguiente, permitió la integración comercial del bloque. Los países de la Alianza del Pacífico trabajan de manera consensuada bajo la coordinación y liderazgo de la Presidencia Pro Tempore (PPT) que alterna de manera anual en orden alfabético.

Desde su creación, la Alianza del Pacífico ha demostrado ser un proyecto de integración regional exitoso debido a su pragmatismo para avanzar hacia el libre comercio y otros ámbitos de interés común en beneficio de sus ciudadanos, sin verse afectado por las posibles divergencias ideológicas de los gobiernos de sus países miembros. Esta particularidad ha suscitado el interés de muchos países, lo cual se evidencia en los 63 Estados Observadores de distintos continentes, 4 candidatos a Estados Asociados (Australia, Canadá, Corea del Sur y Nueva Zelanda), 1 próximo primer Estado Asociado (Singapur) y 2 candidatos en adherirse como miembros plenos (Ecuador y Costa Rica).

En tal sentido, con el ánimo de avanzar hacia una integración profunda, la Alianza del Pacífico ha acumulado una serie de logros en la integración comercial, financiera y social. Entre ellos, cabe destacar la liberalización del 98% del universo arancelario entre sus países miembros; la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre la Alianza del Pacífico y Singapur (PASFTA) en enero de 2022; la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica, que ha beneficiado a más de 3000 estudiantes, docentes e investigadores de los países del bloque; así como una gran variedad de proyectos y actividades que se vienen desarrollando en diversas instancias técnicas del mecanismo.

En adición, la Alianza del Pacífico, más allá de mostrar avances a nivel comercial derivados del Protocolo Adicional, también ha desarrollado la capacidad de enfocarse en preocupaciones de índole social y económico a fin de promover un desarrollo sostenible y con inclusión social. Ello se evidencia en diversos documentos tales como las Declaraciones Presidenciales referidas a diversas materias de especial interés para los Estados Parte. Así, gracias a la voluntad política reflejada al más alto nivel, las instancias técnicas del bloque impulsan actividades con un enfoque de desarrollo sostenible, inclusivo y digital, para lo cual cuentan con asistencia técnica y financiera de Estados Observadores y de socios estratégicos como el BID, la CEPAL y la CAF.

Asimismo, en atención a los desafíos que presenta el actual contexto internacional y la necesidad de enfrentar la creciente expansión del proteccionismo, la Alianza del Pacífico posee una Visión Estratégica al 2030 con objetivos y metas para una Alianza “más

integrada, más global, más conectada y más ciudadana”, que coadyuve con una sociedad más equitativa y justa en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Con miras a convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económico-comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis en el Asia-Pacífico, los países del bloque coordinan acciones a través de la red de Embajadas de los cuatro países en el exterior, así como con la red de Oficinas Comerciales que dependen de las Agencias de Promoción de los países miembros.

Ahora bien, ante tan amplia desgravación arancelaria cercana al 100%, era de esperarse un fortalecido comercio al interior del bloque, pero este no ha sido el caso. En su lugar, existe una persistente debilidad del comercio intra-AP, caracterizada por la incapacidad de generar cadenas de valor a cuatro bandas con el resto de la región y a nivel global.

Todo ello evidencia una débil regionalización de los intercambios, lo cual prejuzga la capacidad de este esquema para generar una integración profunda por la vía comercial. El bajo nivel de las transacciones comerciales encuentra diversos factores internos, tales como las estructuras productivas, los patrones históricos de comercio, la similar oferta exportadora de los países miembros, así como la ausencia de políticas de integración productiva. A ello se adiciona factores exógenos como los altibajos del comercio internacional, incluyendo el impacto de la pandemia de Covid-19 y la creciente importancia de China en la región.

Ante este desafío, y en el marco de la referida Visión Estratégica al 2030, se cuenta con el objetivo de duplicar el comercio al interior del bloque a través de encadenamientos productivos, con especial énfasis en la incorporación de las Pymes en los flujos de comercio, dado que son la mayor fuente de generación de empleo en los países miembros, contribuyendo a superar la desigualdad y la pobreza. Esto, en particular, es la apuesta de la próxima Presidencia Pro Tempore (PPT) peruana, la cual será recibida en el segmento presidencial de la XVII Cumbre de la Alianza del Pacífico a realizarse el próximo 14 de diciembre en Lima, oportunidad en la que se reunirán los presidentes Manuel López Obrador (México, actual PPT), Gustavo Petro (Colombia), Gabriel Boric (Chile) y Pedro Castillo (Perú), con la finalidad de evaluar los resultados alcanzados por la Presidencia saliente, adoptar diversas Declaraciones Presidenciales que guían los trabajos de la Presidencia entrante y de las instancias técnicas, así como sostener encuentros de alto nivel con terceros Estados, socios estratégicos y cooperantes de la Alianza del Pacífico.

Finalmente, cabe señalar que la Alianza del Pacífico se caracteriza por la visión compartida de cuatro países democráticos en fortalecer el proceso de integración profunda. La alternancia política que ha experimentado en diferentes momentos ha enriquecido positivamente la agenda mediante la incorporación de nuevas temáticas. Por ello, la Alianza del Pacífico concita mucho interés de la comunidad internacional por su capacidad de adaptarse a las nuevas –y no siempre coincidentes– condiciones políticas y económicas de sus países miembro. No obstante, la Alianza del Pacífico presenta el desafío de duplicar el comercio al interior del bloque tal y como lo señala su Visión Estratégica al 2030, así como promover una Alianza del Pacífico “más ciudadana” mediante acciones destinadas a generar impactos concretos y tangibles en el bienestar de la ciudadanía. Para ello, se requerirá no solo de esfuerzos públicos, sino también de una

eficiente articulación con el sector privado.

3. INTEGRACIÓN A TRAVÉS DE LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA Y DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las organizaciones regionales como el Mercosur, la CAN, la Unión Europea, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Consejo de Europa han establecido cláusulas a fin de que sus Estados Parte posean regímenes democráticos, en ello consiste la denominada “cláusula democrática”. En opinión de autores como Ribeiro Hoffmann y Soares de Lima, la proliferación de las cláusulas democráticas en instituciones internacionales sólo fue posible al llegar el final de la Guerra Fría y en virtud, además, de la priorización de la promoción de la democracia con relación a la estabilidad hecha por las grandes potencias, como fue el caso de Estados Unidos.

En cuanto a esto último, no debe entenderse que en el período anterior la democracia no hubiera sido promovida por otros instrumentos como el pensamiento liberal, marcado por la cisión de la necesidad de expansión de los regímenes democráticos en el mundo con miras al mantenimiento de la paz. Más bien, una cláusula democrática constituye uno de los diversos instrumentos internacionales existentes para la promoción de la democracia, aunque con un carácter evidentemente jurídico.

Dicha característica es de gran relevancia en la medida que aquellos países y regiones que valoran el derecho internacional, como Europa y América, usan con mayor frecuencia la cláusula democrática y la aceptan en los acuerdos internacionales con menos reparos que en otras regiones, como en Asia y África.

Sin embargo, también debe afirmarse que no existe consenso respecto a la efectividad de estos instrumentos, aun cuando sea vigorosa la promoción internacional de la democracia a través del uso de dicha cláusula. Incluso, a nivel de política comparada, se observa la tendencia a enfatizar la centralidad de los factores endógenos en los procesos de transición y consolidación de la democracia.

Al respecto, cabe mencionar el caso paraguayo en torno al Mercosur y la cláusula democrática durante la complicada década de los noventa en dicho país. En torno a ello, los gobiernos de los Estados Parte del Mercosur intervinieron a favor del mantenimiento del orden democrático en dos oportunidades: en 1996, tras el intento frustrado de golpe de Oviedo; y, en 1999, luego del asesinato del vicepresidente Arana y la renuncia del Presidente Cubas. En términos jurídicos, la cláusula democrática del Mercosur no podía haber sido aplicada en ninguna de las dos crisis políticas de Paraguay ya que en 1996 no había sido establecida y para 1999, aún no estaba en vigor.

Empero, el valor de la democracia estaba presente en este proceso de integración y por ello, los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay se involucraron de forma inmediata con lo acontecido en Paraguay; a tal punto que, en el caso de la primera crisis, horas después de la declaración de la Embajada de Estados Unidos a favor de Wasmosy en 1996, el embajador brasileño, en representación de su país, de Argentina y de Uruguay, también condenó públicamente el intento de golpe. Para el caso de la segunda crisis, en 1999, el Mercosur ya contaba con dicha cláusula democrática que había sido progresivamente institucionalizada, desde la Declaración Presidencial sobre Compromiso

Democrático en el Mercosur, en 1996, hasta la suscripción del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur en 1998, y vigente a partir del año 2002.

En conclusión, el efecto de la presión política por parte de los gobiernos de los Estados Parte de Mercosur, principalmente de Brasil, pareciera haber sido indiscutible en términos de importancia e incluso podría calificársele como determinante. Más allá de las diferentes perspectivas desde las que se ha analizado la centralidad de la cláusula democrática del Mercosur como elemento de presión, la mayoría de las opiniones concuerda con que, en suma, el efecto fue positivo y contribuyó al mantenimiento del régimen democrático en Paraguay.

Ahora bien, la mención a la democracia es indesligable de la referencia a los derechos humanos y su protección. De ahí que corresponda analizar ciertas cuestiones en torno al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Al respecto, cabe considerar al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos como un sistema clásico. Las razones que sustentan la afirmación anterior son las siguientes: (i) la creación del sistema tuvo lugar por la negociación y entrada en vigor de un tratado de derecho internacional; (ii) se instituyó una jurisdicción regional de protección, siguiendo así la experiencia europea; y, (iii) se protege una importante gama de derechos humanos, esencialmente, derechos civiles y políticos. Ahora bien, dicho clasicismo no ha sido óbice para el surgimiento de una suerte de originalidad, profunda y extraordinaria.

Tal originalidad es resultado del propio texto de la Convención Americana y, sobre todo, de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Es aquí donde aparece la figura del juez, el mismo que, en el ejercicio de su competencia, no puede ignorar el contexto político y social latinoamericano, caracterizado aún por grandes y vergonzosas diferencias económico- sociales y por la violencia destructora del orden social. Como sostiene Laurence Burgorgue-Larsen, “el juez interamericano decidió, de una vez por todas, actuar como un artista: navegando entre los textos convencionales y sus reglas, la delimitación expresa de su competencia, pero poniéndole imaginación al trabajo, creando una nueva manera de proteger los derechos del hombre en un continente fascinante, pero siempre duro, violento y desigual”.

De manera que, desde ya, se puede hablar del forjamiento de una cultura común que se está desarrollando en el continente, en torno a la figura del juez en el Sistema Interamericano. Esta cultura común en materia de derechos fundamentales supone el reconocimiento de cierto número de principios y valores comunes en nuestros Estados: *derechos humanos*.

En efecto, si se recuerda que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada el 2 de mayo de 1948, la cual se anticipó unos meses a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamada el 9 de diciembre del mismo año, se puede considerar a este acto como una de las numerosas manifestaciones del “panamericanismo” que, en aquellos años, despertó numerosas esperanzas políticas y análisis doctrinales. Y es que se estaba frente al primer *corpus iuris* centrado en la orientación y guía de la acción de los Estados en sus relaciones con los hombres y el resto del mundo.

Pero dicha emergencia simbólica de los derechos fundamentales no pudo impedir la arremetida de dictaduras militares que organizaron el terror de manera transfronteriza. En tal contexto, tuvo lugar la adopción de la segunda contribución latinoamericana al Derecho Internacional: la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969, por cuya entrada en vigor se debió esperar hasta el 18 de julio de 1978. Por lo tanto, luego de una simple proclamación de derecho tuvo lugar la protección concreta y efectiva de los mismos. En esa línea, la instauración de la Corte Interamericana, gracias a la Convención o Pacto de San José, fue el inicio de un proceso de gran renovación del paisaje jurídico latinoamericano.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana (CDI), una declaración política aprobada el 11 de setiembre de 2001 en Lima, constituye el principal instrumento multilateral a nivel regional en materia de preservación y defensa de la democracia. Cabe recordar que el Perú tuvo la iniciativa, hace más de dos décadas, de establecer esta Carta con la plena confianza en la importancia del diálogo como el único mecanismo para superar las crisis políticas, especialmente cuando estas pudiesen atentar contra la defensa de la democracia y el Estado de Derecho.

Cabe señalar que la CDI se aplica a partir de la constatación de la vulneración de los elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia representativa (artículos 3 y 4 de la CDI) y bajo los siguientes supuestos de alteración del orden democrático (artículos 17, 18, 19 y 20 de la CDI). Con su aplicación, se busca adoptar decisiones o medidas para la preservación, normalización y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática; todo ello a través del ejercicio de buenos oficios, gestiones diplomáticas, apreciaciones colectivas, análisis de la situación, visitas, entre otros.

A través de los años, la aplicación de la CDI en los países de la región ha permitido enfrentar complejas situaciones que afectaban la institucionalidad democrática y encauzar los conflictos entre diversos poderes del Estado de manera pacífica y través del diálogo, preservando el derecho de los pueblos a la democracia. De manera indicativa, su aplicación tuvo lugar en dieciséis situaciones: Venezuela (2002), Bolivia (2003, 2005 y 2008), Ecuador (2005 y 2010), Nicaragua (2004 y 2005), Honduras (2009); Guatemala (2009 y 2020), El Salvador (2021), y el Perú (2004, 2017 y 2022 en dos oportunidades).

La primera aplicación de la CDI en la región aconteció en Venezuela a raíz del golpe de Estado contra el presidente Hugo Chávez realizado por un grupo de militares en abril de 2002. Ante ello, la OEA aplicó la CDI e instó mecanismos de negociación y diálogo, para lo cual envió una misión especial para investigar los hechos y emprender las gestiones diplomáticas necesarias para promover la más pronta normalización de la institucionalidad democrática. Como resultado, se contó con la iniciativa gubernamental para que haya un diálogo nacional, tras lo cual Hugo Chávez se mantuvo en el poder.

Un caso relevante es el referente a Bolivia en 2005, cuando el entonces presidente Sánchez de Lozada se vio obligado a renunciar, ocupando su lugar el vicepresidente que también debió renunciar a principios de marzo. Ante ello, las autoridades interinas solicitaron asistencia de la OEA y su Consejo Permanente ofreció asistencia técnica para el proceso electoral en marcha e invocó de manera genérica la CDI. Como resultado de

la asistencia técnica de la OEA para el proceso electoral, en diciembre de 2005, Evo Morales fue electo nuevo presidente de Bolivia.

En el caso de Nicaragua, se invocó la CDI debido a las diferencias existentes entre el Congreso y el Ejecutivo por enmiendas constitucionales que disminuían facultades del poder Ejecutivo, tanto en el 2004 como en el 2005. Como resultado de la participación de la OEA a pedido del entonces presidente Enrique Bolaños, se superó la crisis política luego del envío de dos misiones encabezadas por el Secretario General de la OEA y la promoción del diálogo nacional con los principales actores políticos, económicos y religiosos de la sociedad nicaragüense. Ello permitió que el presidente Bolaños concluyera su mandato y convocara a elecciones en las que gana Daniel Ortega.

En cuanto a Ecuador, en el 2010 se tuvo el levantamiento de fuerzas policiales exigiendo la revisión de una nueva ley reglamentando la función pública, en la que el propio presidente Rafael Correa fue retenido por las fuerzas sublevadas. Ante esta situación, el Consejo Permanente se reunió de forma inmediata y, tras conocer el informe presentado por la embajadora de Ecuador ante la OEA, invocó la CDI. Tras las reuniones sostenidas en Quito entre el Secretario General Insulza con las autoridades nacionales, tuvo lugar el retorno a la normalidad en el Ecuador.

Más recientemente, en noviembre de 2020, la aprobación del presupuesto 2021 por el Congreso guatemalteco detonó protestas de diversos sectores de la sociedad debido a los efectos de la pandemia y las tormentas tropicales Eta e Iota en los problemas estructurales y brechas de desigualdad en Guatemala. De este modo, se dispuso el envío de una Misión Especial al país, luego de lo cual se emitió un informe con recomendaciones que estarían en proceso de implementación por el aparato estatal.

Por su parte, en cuanto al Perú, cabe destacar la aplicación de la CDI en los años 2004 y 2017. En el primer caso, la aplicación de la CDI se debió a la crisis política, económica y social durante el gobierno de Alejandro Toledo, ante cuestionamientos a la gestión y la crisis social heredada del régimen de Alberto Fujimori. El Poder Ejecutivo solicitó aplicar el artículo 17 de la CDI con miras a iniciar un proceso de consultas que permitan avanzar hacia amplios consensos nacionales a fin de fortalecer el proceso institucional democrático en el Perú. Como consecuencia, el presidente Toledo logró culminar su mandato y convocar a elecciones generales. En el segundo caso, la invocación de los artículos 17 y 18 de la CDI tuvo lugar en el marco del proceso de vacancia contra el presidente Pedro Pablo Kuczynski y los intentos del Congreso para destituir a tres miembros del Tribunal Constitucional y a la Fiscal de la Nación. El Gobierno peruano solicitó el envío de un observador para que haga seguimiento a la situación política, y testimonie el debate sobre la vacancia, ante lo cual el Secretario General envió dicha y, finalmente, no se logró alcanzar los votos para la destitución.

El pasado 12 de octubre de 2022, el gobierno del Perú solicitó la aplicación de la CDI con la finalidad de preservar la institucionalidad democrática y el legítimo ejercicio del poder en el Perú. El 20 de octubre, en sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, se adoptó por aclamación la resolución que designa un Grupo de Alto Nivel (GAN) para investigar los hechos y analizar la situación política del Perú. El GAN arribó a Perú el 20 de noviembre y logró sostener, entre el 20 y 23 de noviembre, 29 reuniones con distintas instancias gubernamentales, públicas, privadas y de la sociedad civil, a fin de escuchar a la

mayor cantidad de voces representativas de Perú. Como resultado, se ha emitido un informe preliminar en la que se describen los hallazgos del GAN durante su visita y se comparten una serie de recomendaciones que podrían ayudar a superar la crisis actual.

En suma, se aprecia que, si bien la CDI es una declaración política sin efectos vinculantes y su aplicación no cuenta con la capacidad de modificar los procesos de control y contrapesos entre los poderes del Estado ni tiene la potestad de resolver recursos legales presentados internamente como procesos judiciales o constitucionales en curso, su aplicación se constituye como un esfuerzo genuino de apertura al diálogo con el fin de preservar la institucionalidad democrática y el legítimo ejercicio del poder como insumos indispensables para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.

4. LÍMITES Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Si bien en su momento se trató la posible unificación de los procesos de integración de la CAN y del Mercosur en UNASUR, actualmente se vienen realizando estudios para evaluar una posible convergencia entre Alianza del Pacífico, CAN y Mercosur. Aunque el balance de la integración en América del Sur es poco positivo, se pone en evidencia la necesidad de satisfacer con éxito los siguientes objetivos de una integración latinoamericana: 1) Una profunda integración económica, que se base en concesiones recíprocas y ponderación de costos. 2) El establecimiento de una sólida institucionalidad, con órganos encargados de asegurar los acuerdos. 3) La aplicación de un principio de reciprocidad generalizado.

Pero, a juicio de la CEPAL, para llegar a esos objetivos se debe identificar los siguientes problemas de integración latinoamericana:

4.1. Persistencia de barreras no arancelarias.-

En ambos procesos de integración subregionales existen controversias comerciales derivadas de barreras arancelarias, pero también de restricciones no arancelarias como impuestos, sobretasas, licencias y prohibiciones a la importación.

4.2. Debilidad institucional.-

La CAN, a pesar de contar con una relativa institucionalidad jerárquica supranacional y el mandato del cumplimiento inmediato de las normas comunitarias, aún subyacen ciertas dificultades en la coordinación de las medidas económicas y comerciales entre las autoridades nacionales. En el caso del Mercosur, el principal escollo es la falta de internacionalización de los actos comunitarios, debido a que el formato intergubernamental hace que sean los propios parlamentos nacionales quienes tomen las decisiones comunitarias; lo cual deviene en que muchas decisiones subsistan en el juego político de las mayorías y minorías parlamentarias en cada uno de los cuatro países miembros.

4.3. Indefiniciones en la determinación de una unión aduanera.-

Hay una falta de arancel externo común que se aplique efectivamente, sobre todo en el caso del Mercosur debido a las excepciones en el sector azucarero y el automotriz. Por su parte, la CAN ha mostrado grandes avances en lo que se refiere a aduanas y facilitación al comercio. Al respecto, este ámbito toma como base la Decisión 770 sobre Facilitación del comercio en materia aduanera y, a la fecha, ya se cuenta con un Plan Estratégico sobre el tema y con la Nomenclatura Común NANDINA, uno de los instrumentos armonizados de comercio exterior más importantes de la CAN, la cual se basa en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de la Organización Mundial de Aduanas.

4.4. Escaso nivel de comercio regional.-

Las estructuras económicas nacionales cuentan como primer socio comercial de América del Sur a China desde el 2015, con el 18.6% de las exportaciones de la CAN y del 32.5 % los países del Mercosur. Asimismo, el promedio del comercio entre los países de la CAN es el 6.62% y del Mercosur es de 11.3%; mientras que en la Unión Europea es del 58.1%.

Al respecto, cabe precisar que el comercio intrarregional latinoamericano es intensivo en manufacturas, en contraposición al comercio exterior extrarregional que es -básicamente-intensivo en materia primas, sobre todo dirigido hacia el mercado estadounidense, pero también hacia la Unión Europea, Japón, China, entre otros.

Ello, a su vez, pone en evidencia que la mayoría de los países latinoamericanos concentran la mayor parte de sus exportaciones para estos países en muy pocos productos. De allí que se vengán suscribiendo acuerdos comerciales bilaterales, como los que promueve la Unión Europea con algunos países de la CAN y del Mercosur.

4.5. Debilidad en los sistemas de solución de controversias.-

Vinculado a la debilidad institucional, resulta muy llamativo en el Mercosur el escaso número de cuestiones sometidas a arbitrajes comerciales dada la desconfianza existente en la OMC y el Tribunal de La Haya. Algo similar sucede con el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA) ya que, si bien goza de un prestigio por responder de manera activa, responsable y eficaz a los casos presentados, las resoluciones emitidas no se han cumplido debido a la renuencia de los países miembros a ejecutar todas las decisiones del TJCA.

De aquí que el Mercosur, la CAN y la ALADI, encomendaron el 2005 a sus Secretarías que elaboren un programa de convergencia de los acuerdos de complementación económica, la misma que se dividió en tres temas:

(i) Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración económica suramericana; (ii) La convergencia de los Acuerdos de Integración suramericana; y (iii) Cuestiones jurídicas e institucionales de la Comunidad Suramericana de Naciones.

En adición, cabe manifestar que se vienen realizando estudios sobre la posibilidad de la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur, debido a la voluntad inicial mostrada a través de la suscripción de la Declaración Conjunta en 2018, cuyo objetivo es fortalecer los vínculos comerciales, económicos y sociales entre ambos bloques. Estos esfuerzos se continúan llevando a cabo, para lo cual se ha establecido el Plan de Acción

de Puerto Vallarta con miras a brindar seguimiento y profundizar la integración entre ambas Partes. Ello podría recibir un mayor impulso con la reciente elección del presidente Lula Da Silva en Brasil y con el posible restablecimiento de la UNASUR, a través de una nueva agenda plural y pragmática pospandemia como consecuencia del conflicto armado entre Rusia y Ucrania y su impacto en los países de la región.

I. En particular, a fin de promover la convergencia de dichos acuerdos de integración, se deben tomar las siguientes medidas:

Tomando en consideración la experiencia de la región en el tratamiento de las asimetrías, y considerando que las políticas de trato especial y diferenciado aplicadas exclusivamente en el plano comercial han sido insuficientes para compensar los efectos de las asimetrías de los países miembros en el marco de los procesos de integración, se propone un nuevo enfoque basado en un programa de convergencia gradual hacia el desarrollo sostenible y sustentable de los países de la región.

El programa propuesto se basa en tres pilares: (i) el acceso a los mercados, (ii) políticas de tratamiento de asimetrías estructurales y (iii) políticas de tratamientos de asimetrías derivadas de políticas públicas.

- i. Al respecto, el primer pilar se divide a su vez en dos líneas de acción: en aquellas referidas al trato especial y diferenciado que deberá contemplarse en la convergencia de acuerdos comerciales, y otras tales como las referidas a la eliminación de restricciones no arancelarias, el apoyo a los países de menor desarrollo relativo para el cumplimiento de las normas técnicas, requisitos sanitarios y fitosanitarios, la eficiencia en la gestión aduanera y facilitación al comercio y transporte, que requieren los mercados de destino
- ii. Las políticas de tratamiento de asimetrías estructurales, por su parte, contemplan dos líneas de acción: la complementariedad y el desarrollo competitivo con énfasis en las micro y pequeñas empresas de los países de menor desarrollo relativo; y, la mejora de la infraestructura física, con énfasis en los procesos de desarrollo territorial que puedan generar los proyectos de la IIRSSA.
- iii. En tercer lugar, las acciones que buscan paliar las asimetrías de las políticas públicas están focalizadas en minimizar las distracciones que genera la ausencia de políticas comunes en los procesos de integración y la dificultad que tienen los países de menor desarrollo de aplicar políticas de incentivos a las inversiones y exportaciones similares a las aplicadas por los países más desarrollados.

Para el desarrollo del programa se proponen como instrumentos de carácter financiero la regionalización de acciones de instituciones como la CAF, FONPLATA y otras de carácter nacional, así como la creación de un fondo solidario orientado a la convergencia estructural. Asimismo, se promueve la cooperación horizontal en asistencia técnica y capacitación, y la articulación de acciones conjuntas para lograr mayor eficiencia en captación y asignación de recursos de cooperación internacional.

II. En cuanto a la convergencia de Acuerdos de Integración suramericana se propone:

- i. Crear un régimen de origen común para la región;

- ii. Avanzar en la definición de regímenes aduaneros comunes sobre la base de los convenios internacionales en la materia y fortalecer los mecanismos de tránsito aduanero internacional;
- iii. Identificar las principales medidas no arancelarias que obstaculizan el comercio y alcanzar acuerdos para su eliminación;
- iv. Alcanzar un acuerdo regional en materia de obstáculos técnicos al comercio y propiciar su implementación;
- v. Diseñar e implementar un sistema regional de protección y autosuficiencia sanitarias, con énfasis en la producción y compra conjunta de vacunas e insumos sanitarios indispensable;
- vi. Profundizar elementos incorporados en las normas multilaterales y promover el libre flujo de bienes mediante la armonización de las normas y el reconocimiento de las certificaciones;
- vii. Definir un mecanismo único de salvaguardia y sustentar los esquemas *antidumping* y sobre subvenciones en las reglas multilaterales;
- viii. Considerar la creación de un Régimen Regional de Solución de Controversias que contemplaría, como mínimo, una etapa de negociaciones directas entre las Partes involucradas.

(B. Complementarias)

Además, las materias complementarias cuentan con un desarrollo importante en los esquemas subregionales de integración; sin embargo, no han sido consideradas de igual manera en los acuerdos de complementación económica vigentes en el marco de la ALADI.

En este ámbito se analizan las siguientes materias: comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual, política de competencia y compras del sector. Es así como se propone:

- i. Profundizar las reglas para el comercio de servicios ampliando su cobertura y definiendo esquemas que faciliten su intercambio;
- ii. Definir una normativa común en materia de promoción y protección de inversiones y, al mismo tiempo, desarrollar mecanismos de cooperación entre los organismos de promoción de las inversiones;
- iii. Establecer un régimen de principio y procedimientos en materia de propiedad intelectual en temas de interés para la región, como las marcas, las indicaciones geográficas, los modelos de utilidad, los diseños industriales y las prácticas anticompetitivas de las licencias contractuales. Se pone énfasis también en los desarrollos vinculados con la salud pública y la protección de los conocimientos tradicionales;
- iv. Establecer mecanismos de cooperación entre, por un lado, las agencias nacionales de protección y promoción de la libre competencia, y, por otro, de protección de los derechos de los consumidores;

- v. Acordar un régimen común de compras del sector público que incluya disposiciones en cuanto a información, trato nacional, transparencia de las licitaciones y adquisiciones en general.

III. Las cuestiones jurídicas e institucionales de la comunidad suramericana deben amortizarse.

Se puntualiza que debe promoverse el permanente diálogo político; la integración de la infraestructura física a través de obras prioritarias de conectividad vial, ferroviaria y energética; las políticas medioambientales y un programa integrado en cumplimiento de los Acuerdos de París; las políticas para facilitar una migración ordenada; las medidas que promuevan la inclusión, cohesión y justicia sociales; así como los mecanismos financieros suramericanos con un planteamiento común sobre deuda externa y en la respectiva de una futura integración monetaria cuando las condiciones macroeconómicas así lo permitan.

5. CONCLUSIONES

Finalmente, los escenarios para poder transitar hacia una integración suramericana según Vaillant pasan por tres alternativas:

1. Una que supone que todo marchará bien en camino a la plena convergencia y armonización de todos los acuerdos de integración (Alicia en el País de las Maravillas);
2. Dos, supone un escenario de conflictos y polarización de los intereses nacionales por sobre la integración regional; en el cual unos países cerrarían sus economías nacionales y otros las abrirían (Caperucita Roja);
3. Tres, es el escenario de continuidad del estado actual del proceso, donde la inercia no permite mayor desarrollo sino tan solo nominalmente (Peter Pan).

En la actualidad, se evidencia que, de a poco, el proceso de integración está reviviendo en la región. Una América Latina integrada, no alineada y en paz conllevará a recuperar prestigio internacional a fin de superar la irrelevancia en la que se encuentra la región.

Con la reciente elección de Lula Da Silva en Brasil, a partir de enero del 2023 se tendrá en todos los países más grandes gobiernos partidarios de retomar y fortalecer los procesos de integración con un enfoque social pragmático, los que, si bien son antiguos, hasta ahora sus resultados son modestos.

En ese sentido, las potencialidades de la región solo podrán concretarse en la medida en que los países latinoamericanos generen un espacio que les permita dialogar, identificar proyectos en común y desplegar iniciativas conjuntas; lo cual fue bien visualizado en su momento y llevó a la conformación de la UNASUR. Ante este desafío, el Perú debe reevaluar reformular una nueva visión de integración suramericana con el objetivo de impulsar un nuevo nivel de unidad e integración latinoamericana, basada en la solidaridad continental y en los valores compartidos y permanentes de la paz y la democracia.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bogdandy, Armin von; Landa, César & Morales, Mariela. (2009). *¿Integración suramericana a través del derecho?: un análisis interdisciplinario y multifocal*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales [CEPC] y Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht [MPI].
- Bogdandy, Armin von. (2010). "Pluralismo, efecto directo y última palabra: La relación entre Derecho Internacional y Derecho Constitucional". En *Teoría y práctica de la justicia constitucional* (C. Escobar, edit.). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Brewer-Carías, Alan. (1998). *Las implicancias constitucionales de la integración económica regional*. Universidad Católica del Táchira - Editorial Jurídica Venezolana.
- Díaz Müller, Luis. (2003). *Globalización y Derechos Humanos*. Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM].
- Fairlie, Alan & Queija, Sandra. (2008). *Relaciones comerciales CAN-UE: Una perspectiva andina*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- García Roca, Javier. (2010). *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*. Editorial Civitas.
- Hettne, Björn. (2002). El nuevo regionalismo y el retorno a lo político. En *Comercio Exterior*, 52(11), pp. 954-965.
- Hoffmann, Andrea Ribeiro. (2005). *Assessando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-Partes: O caso do Mercosur e o Paraguai* [Ponencia]. XXIX Encontro da ANPOCS.
- Landa, César. (2010). *Jurisdicción constitucional y jurisdicción internacional: Cooperación, conflictos y tensiones* [Ponencia]. Simposio Internacionalización del Derecho Constitucional - Constitucionalización del Derecho Internacional, Universidad de Buenos Aires.
- Neves, Marcelo. (2009). La concepción del Estado de derecho y su vigencia práctica en Suramérica, con especial referencia a la fuerza normativa de un derecho supranacional. En Bogdandy, Armin von; Landa, César & Morales, Mariela. (2009). *¿Integración suramericana a través del derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*. CEPC - MPI.
- Soares de Lima, Maria Regina. (1998). A Multilateralização da Democracia. En *Insight Inteligência*, 1(3).
- Rubinfeld, Jed. (2004). Unilateralismo y Constitucionalismo. En *Pensamiento Constitucional*, 10(10), pp.185-244. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vaillant, Marcel. (2007). *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/4427>