

IUS COGENS:
DERECHO INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN

3



La arquitectura del ordenamiento internacional y su desarrollo en materia económica

Eric Tremolada Álvarez
Editor

Universidad
Externado
de Colombia

CARLOS HAKANSSON

*La Alianza del Pacífico y los factores indispensables
para su dinámica integradora*

*Pacific Alliance and the indispensable factors
for its integration dynamics*

RESUMEN

¿Cuál es la clave para comprender el desarrollo de la Unión Europea? El autor considera que el federalismo fue un factor imprescindible; por eso, el éxito de la Alianza del Pacífico debe observarse desde ese punto de vista.

PALABRAS CLAVE

APEC, federalismo, funcionalismo, progresividad.

ABSTRACT

What is the key to understanding the development of the European Union? The author believes that federalism was an essential factor; therefore, the success of the Pacific Alliance should be viewed from that perspective.

KEY WORDS

APEC, federalism, functionalism, principle of progressivity.

I. INTEGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN

Una de las consecuencias de la globalización es haber producido una revisión de los clásicos postulados de la teoría del Estado y el derecho internacional público¹. El derecho de integración es el resultado de un nuevo escenario, en el cual se pueden apreciar las nuevas relaciones entre las regiones alrededor del mundo, en Europa, América y las comunidades de la cuenca del Pacífico; pues ya no se trata de intereses comerciales sin más, sino de un nuevo modelo en que la soberanía y el territorialismo se van dejando de lado por fórmulas de mayor acercamiento y de instituciones en común. Por eso, en la actualidad, los “nuevos bárbaros” podrían describirse como aquellas comunidades políticas que no se gobiernan bajo los principios democráticos, que carecen de una constitución con efectiva aplicabilidad directa, sin una economía abierta en un mercado sin fronteras y que todavía no pertenecen

1 PEREIRA MENAUT, A.-C. y PEREIRA SÁEZ, C. (2013).

a un proceso de integración. Se podría concluir que es imposible iniciar un verdadero proceso de integración sin cumplir los presupuestos aludidos.

Es evidente que en las últimas décadas el derecho de integración ha adquirido autonomía; por eso, si bien es deudor del derecho internacional, pues toma prestada sus instituciones, también es poseedor de una serie de presupuestos, caracteres, principios, jurisprudencia, doctrina y costumbres que le son propias².

La Unión Europea es el modelo más exitoso del derecho de integración en el hemisferio norte, en el sur se aprecian varios intentos, entre los más recientes tenemos la Comunidad Andina, Mercosur, Caricom, los estados del Alba; intentos que no terminan de consolidarse por carecer de unos presupuestos y principios indispensables para, como las plantas, empezar a echar raíces y comenzar a crecer. En efecto, los procesos de integración tienen su tiempo para madurar o perecer; de modo similar a la agricultura, pues la cosecha se puede echar a perder si el cuidado y las condiciones climatológicas no son las óptimas. Los presupuestos de toda primera etapa de integración son: la democracia, el orden económico y la institucionalidad; tres requisitos indispensables para atrevernos a predecir si la semilla echará frutos o no en su debida estación.

La Alianza del Pacífico, fundada por los estados de Colombia, Chile, Perú y México, nace como un nuevo intento de coordinar y articular políticas comerciales con miras a lograr una mejor posición frente la APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*, 1989), el foro multilateral que tiene la finalidad de consolidar el crecimiento y prosperidad de las economías de los países de la cuenca del Pacífico³. Un foro que se ocupa de abordar los temas relacionados con el intercambio comercial, así como la coordinación económica y cooperación de sus integrantes.

Si bien el derecho de integración está tomando la posta del derecho internacional para lograr la paz, el desarrollo y el bienestar, cuando hablamos

2 DROMI, E. et ál. (1995).

3 “En promedio, China es el segundo socio comercial de América Latina. China es el segundo mayor origen de las importaciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, el primer destino de las exportaciones brasileñas, chilenas y peruanas, el segundo de las argentinas, el tercero de las colombianas y el cuarto de las mexicanas. A medida que la relación crece, se multiplican los temas en la relación. Por un lado, ello le está otorgando mayor densidad, al aumentar los intereses mutuos y los grupos de interés que intentan mantener un curso de unidad y fuerza en el vínculo. Pero, por otro lado, aumentan los potenciales de conflicto y disputa”; cfr. TURZI (2014).

de la Alianza del Pacífico ¿nos encontramos ante un nuevo proceso de integración? Para saberlo, necesitamos identificar los factores indispensables que nos ayuden a reconocer una dinámica integradora. Para comenzar nuestro análisis, podemos observar que los documentos suscritos por sus estados parte resaltan la importancia de la valoración y desarrollo de los principios que inspiran la democracia, una economía de mercado abierta y el continuo fortalecimiento de la institucionalidad que está llamada a mantener la estabilidad política⁴. Sin embargo, al interior todavía se aprecia una evidente desigualdad en la consolidación de una institucionalidad; los progresos de Chile y Colombia frente a los avances de Perú y México todavía son disparajes para poder apreciarlos como un todo dentro de la Alianza, sino todavía en modo separado, mostrando desigualdades en materia de inestabilidad política y vigencia del Estado de derecho, respectivamente.

II. LOS PRESUPUESTOS DEL DERECHO DE INTEGRACIÓN

Es usual asociar los procesos de integración con la economía, incluso el ejemplo de la Unión Europea nos podría llevar a ese modo de comprender su desarrollo; no obstante, en época de una profunda crisis económica esta forma de apreciar su evolución nos conduciría a un error, pues, se hacen necesarios otros presupuestos para comprender por qué, a pesar de la crisis, el proyecto comunitario continua vigente. De modo similar, si solo apreciáramos los procesos de integración desde la política, parecería que son más fáciles de comenzar mediante célebres declaraciones internacionales, pero difíciles de continuar al no honrar los compromisos asumidos; por ese motivo, podemos decir que la aplicación del derecho de integración por las comunidades depende de una coherente y constante voluntad política, por eso los estados que mejor se integran son los que pueden comprometerse realmente con un proyecto comunitario.

4 Sirvan como ejemplo el contenido de la Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico firmada en Lima (Perú) el 28 de abril de 2011; así como las declaraciones de Mérida, Yucatán (México), 4 de diciembre de 2011; Paraná, Antofagasta (Chile) del 6 de junio de 2012; Cádiz (España) del 17 de noviembre de 2012; Santiago del 27 de enero de 2013 y Cali (Colombia) del 23 de mayo de 2013, entre otras suscritas por los estados miembros.

Los presupuestos que obrarán como cimientos de cualquier proceso de integración son los siguientes:

A. LA OBSERVANCIA DE LAS REGLAS Y PRINCIPIOS QUE INSPIRAN LA DEMOCRACIA

Es el presupuesto político. Los estados o comunidades políticas que se van integrando deben ser democráticos. El proceso de integración que ha progresado es aquel en que la democracia ha sido real, es decir, elecciones periódicas, ejercicio de los derechos y libertades, judicatura independiente, separación de poderes, respeto a los principios y reglas que inspiran el imperio del derecho.

No puede comprenderse un proceso de integración saludable en que las comunidades que la conforman no sean democráticas, fundamentalmente porque las decisiones que tomen las instituciones, en un bloque de integración, deben ser discutidas y consensuadas⁵. El funcionamiento distinto de una composición de estados no operaría en favor de la integración, que implica el reconocimiento de libertades; por eso, si no hay democracia en los gobiernos de las partes, no habrá comportamiento democrático en el conjunto.

Los estados nacionales conservarán, determinadas competencias y algunas serán compartidas, pero todo bajo reglas y prácticas democráticas. En ese sentido, Europa ha sido bastante severa con los primeros ministros con poca vocación europeísta, incluso algunos de ellos tuvieron que dimitir. El presupuesto democrático ampara la dimensión jurídica de los procesos de integración, pues se trata de la creación de un derecho comunitario que tendrá primacía, léase será supremo, frente al derecho de las comunidades políticas que conforman el proceso de integración, como si se tratara de una Constitución supranacional. En resumen, los principios de primacía y efecto directo del derecho comunitario se ha convertido en el candado de la dimensión jurídica de la Unión Europea⁶.

5 “Es necesario también que la mayoría reconozca los derechos y, en particular, que no imponga a una minoría defender sus intereses y expresar sus puntos de vista únicamente a través de los métodos que convienen a la mayoría o a los grupos más poderosos”, cfr. TOURAINE (2001).

6 “Las normas de los tratados se sitúan en la cima de la jerarquía del ordenamiento jurídico comunitario. Prevalecen con respecto al conjunto de las otras fuentes del derecho comunitario sin excepción. Con respecto, sobre todo, al derecho derivado (actos unilaterales de las instituciones)

B. EL PRESUPUESTO DE ORDEN ECONÓMICO:
LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES PROPICIA
LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

Como es natural al comportamiento de toda nueva institución, la historia de los procesos de integración desarrolla su propia experiencia. La Unión Europea, el proceso de integración contemporáneo por excelencia, ha funcionado a partir de la progresiva integración y coordinación de las estructuras económicas, no se inició por la unión de las instituciones políticas (aunque sí aportaron la voluntad, que no es poco), ni por la defensa (la creación de un ejército común). En la práctica, la economía ha sido una veta que lo cruza todo: la política, la educación, la agricultura, la industria, etc. En resumen, la economía ha sido el punto de apoyo en temas culturales, sociales y políticos para todo el proceso de integración. Ha sido un hecho que cuando la economía mundial ha atravesado una etapa de crisis, los procesos de integración se han detenido, pero cuando se recupera se reanudan con mayor intensidad. Se puede decir que la moneda única (el euro) y el Banco europeo han sido el candado de la dimensión económica europea⁷.

C. EL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL:
LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN

El presupuesto institucional es la organización, la creación de instituciones comunes a todos y en la que todos pueden opinar en términos de igualdad. Los procesos de integración no se edifican por encargo. No se nombran delegados entre los estados miembros para su diseño e implementación, tampoco se edifica por la simple sesión de competencia en el proceso de integración de un Estado a otro.

La política real sugiere la constitución de instituciones supranacionales a las cuales se delegan competencias, que es un proceso distinto y algo lento. Tampoco se trata de crear instituciones supranacionales sobredimensionadas.

y al derecho surgido de las relaciones exteriores (tratados y acuerdos concluidos por las instituciones) los tratados constitutivos son a la vez su fundamento, su marco y sus límites", *cf.* ISSAC (1997).

⁷ LORCA-SUSINO, ROY y DOMÍNGUEZ (2010).

La experiencia viene comprobando que las mejores instituciones son aquellas que nacen fruto de la costumbre y que progresivamente van creciendo, desarrollando y mejorando capacidades, de modo similar que la evolución de la persona humana. Por eso, la base de toda organización comunitaria radica en la delegación de competencias (administrativas, normativas y judiciales) por parte de las comunidades políticas que la componen⁸.

Si alguna comunidad política carece de alguno de estos presupuestos mencionados no prosperara en el proceso de integración. Si un país no se rige por los principios democráticos, si tiene una economía proteccionista o carece de institucionalidad, no prosperará en un proceso de integración. En el caso peruano, todavía se muestran deficiencias en dos requisitos, concretamente la democracia y la institucionalidad, pues en su historia republicana no ha tenido más de dos gobiernos libremente elegidos y la ausencia de estructuras partidarias nacionales debidamente organizadas por toda la comunidad política, en permanente actividad, que todavía no se ha terminado de consolidar en el país.

III. LOS FACTORES CENTRÍPETOS NO SON DETERMINANTES

Los estados que integran la alianza presentan elementos centrípetos (la historia, el idioma, la religión, etc.) y centrífugos (la economía, la educación, el transporte, la salud, la seguridad), que los acercan o distancian y las que a su vez producen, precisamente, las odiosas comparaciones (el crecimiento sostenido de Colombia, los más de cincuenta tratados de libre comercio de Chile, o los programas de inclusión social de México, son un ejemplo).

Los factores que han sopesado para que Europa inicie un proceso de integración se pueden resumir en un ferviente deseo de paz producto de los dos sucesivos enfrentamientos bélicos de carácter mundial, la amenaza de acercamiento y proximidad de la ideología comunista durante la guerra fría, el decidido apoyo norteamericano, con el evidente peligro de pérdida de identidad que significarían ambas influencias. Todos ellos fueron los factores que impulsaron la necesidad de una integración⁹, pese a las distintas lenguas, recelos, guerras y diferencias existentes entre los países europeos.

8 MARTÍNEZ (2008).

9 Desde principios de 1947, el presidente de los Estados Unidos, HARRY S. TRUMAN, y sus prin-

Si de elementos en común se trata, en Iberoamérica encontramos toda una lista que, a simple vista o reflexión, podría significar los pilares iniciales de un exitoso proceso comunitario; entre ellos resaltamos su historia y cultura en común, una lengua común, una religión mayoritariamente común, así como una contigüidad territorial, de estructuras económicas o sociales similares, e incluso de una carga ideológica e integracionista común heredada por los planteamientos políticos del Libertador SIMÓN BOLÍVAR¹⁰, los cuales ofrecerían, teóricamente, todo un sustento para comenzar un proceso estable en la región. No obstante, es evidente constatar hasta la fecha que la suma de todos estos factores centrípetos todavía no ha sido el crisol de un proyecto comunitario viable en la región¹¹.

IV. LA IMPORTANCIA DE LOS FACTORES CENTRÍFUGOS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Si bien la base cultural común, la cristiandad, o la mayoritaria contigüidad geográfica también están presentes en el continente europeo, la experiencia

cipales colaboradores, el secretario de Estado DEAN ACHERSON, WILLIAM CLAYTON, el general MARSHALL, GEORGES KENNAN y otros hombres de su entorno, estaban decididos a protagonizar una intervención económica a favor de los países europeos azotados por la carestía y las trágicas consecuencias de la segunda guerra mundial, con la finalidad de preservar sus sistemas democráticos frente al expansionismo comunista, y de favorecer sus transformaciones materiales, en aplicación del espíritu de la llamada "Doctrina Truman", toda una política de contención; véase PÉREZ-BUSTAMANTE (1997).

10 En efecto, en el Discurso de Angostura, pronunciado por SIMÓN BOLÍVAR ante el Congreso de Angostura (15 de febrero de 1819) en el día de su instalación, destacó la identidad del pueblo iberoamericano sosteniendo ante los legisladores lo siguiente: "[s]éame permitido llamar la atención del Congreso sobre una materia que puede ser de una importancia vital. Tengamos presente que nuestro pueblo no es el europeo, ni el americano del Norte, que más bien es un compuesto de África y de América, que una emanación de la Europa; pues que hasta España misma deja de ser europea por su sangre africana, por sus instituciones y por su carácter. Es imposible asignar con propiedad a qué familia humana pertenecemos. La mayor parte del indígena se ha aniquilado, el europeo se ha mezclado con el americano y con el africano, y este se ha mezclado con el indio y con el europeo. Nacidos todos del seno de una misma madre, nuestros padres, diferentes en origen y en sangre, son extranjeros, y todos difieren visiblemente en la epidermis: esta semejanza trae un reato de la mayor trascendencia".

11 "La inestabilidad de sus miembros se traduce en una falta de identidad como entidad comunitaria, que desde una perspectiva responde al esquema neofuncional que cuenta con entidades supranacionales, a las que se han cedido competencias nacionales y, desde otra perspectiva, a un organismo intergubernamental, cuyo objetivo fundamental es lograr la integración comercial y la cooperación en asuntos puntuales", cfr. LEVI (2005).

CENTRÍPETOS TERMINANTES

centrípetos (la historia, la educación, el comercio y las que a veces (el crecimiento del libre comercio de un ejemplo).

que un proceso de paz producto de la guerra mundial, la amenaza durante la guerra de pérdida de los fueron los factores a las distintas de los países europeos.

S. TRUMAN, y sus prin-

nos ha demostrado que esos factores de naturaleza centrípeta no juegan necesariamente en positivo y tampoco son capaces de garantizar el camino hacia la unión económica y política.

La historia ha demostrado lo contrario. Si bien la cultura, la historia y la geografía pueden ser algunos factores que teóricamente hagan menos difícil un proceso de integración, lo cierto es que, en la práctica, solo son elementos que pueden favorecer un clima o pensamiento integrador, pero todavía no son capaces de determinarlo con contundencia.

Basados en el párrafo anterior nos preguntamos la diferencia que existe entre la experiencia europea a la iberoamericana en materia comunitaria. Para contestarla, tendríamos que colocar en una balanza la relación de factores más visibles entre ambos, de este modo podremos comprobar que esta se inclinaría más hacia los centrífugos; la democracia, la economía, la institucionalidad han sido los factores que sí han propiciado un avance integrador¹².

Por todo lo anterior, pese a que la balanza de los elementos comunes se inclina para el lado iberoamericano todavía no se cuenta con todos los factores necesarios para mantener con seriedad un proceso de integración. El caudillismo, el mercantilismo imperante durante varios lustros, la inestabilidad política producida en varios gobiernos han castigado cualquier iniciativa que propicie un ambiente favorable para el florecimiento del derecho comunitario, sucediéndose proyectos de integración, uno tras otro, pero sin que terminen de despegar de los intereses netamente comerciales y elevarse para alcanzar otras metas más ambiciosas.

V. LA CONTINUIDAD DEMOCRÁTICA Y ESTABILIDAD POLÍTICA

Los procesos de integración no son autocráticos, la organización que supone exige una continua participación y representación, con unas estructuras supraestatales que funcionen, en la medida de lo posible, a imagen y seme-

12 “El objetivo de la Unión Europea de exportar el modelo de integración europeo tiene una legítima motivación: crear mecanismos institucionalizados para la resolución de conflictos. Mientras en Europa el tipo de conflicto a desterrar fue la barbarie europea de la guerra de la primera mitad del siglo XX, en América Latina el conflicto está vinculado a la debilidad del Estado reflejada en las dificultades para impartir justicia, aminorar la pobreza y promover cooperación regional, entre otros elementos”; cfr. DOMÍNGUEZ (2010).

janza de la democracia interna de cada Estado miembro¹³. Sin embargo, no podemos apreciar la realidad europea e iberoamericana como dos realidades opuestas, ambos procesos tuvieron el mismo punto de partida: haber comenzado por la economía.

De este modo, si bien la integración podría resumirse en una visión minimalista, circunscrita a lo económico, lo cierto fue que la realidad europea trajo consigo, al igual que un imán o el cebo en una caña de pescar, un efecto atrayente de una serie de materias que, en sentido estricto, están vinculadas directamente a esta rama del derecho. Por tanto, no fue solo la economía, también la democracia y la institucionalidad, los factores centrífugos los que promovieron el proceso integrador de la Unión Europea, sino que ha sido necesaria la asimilación de una doctrina política que sea capaz de integrar a su vez estos tres factores para el logro de pasos concretos y, en el mismo sentido, de todo proceso comunitario. ¿Cuál es la pista de carreteras de un progresivo avance de cualquier proceso de integración? La respuesta es el federalismo; es decir, un único poder para la dirección y gestión de las relaciones internacionales, y varios núcleos territoriales de poder para la dirección y gestión del orden interno¹⁴.

VI. EL IMPULSO FEDERALISTA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

El federalismo es una forma de organización política de naturaleza descentralizada, que cuenta con un Estado central y distintas comunidades territoriales con autonomía, las cuales se relacionan conforme a la Constitución (también federal) y que establece la manera cómo se van a distribuir las competencias entre las instituciones centrales (gobierno, Parlamento y judicatura federal) y las territoriales (gobierno, Parlamento y judicatura federada). Las diferentes corrientes que motivan el proceso de unión federal coinciden en la decisión de llevarlo adelante, una decisión que se expresa a través de un pacto federal¹⁵.

La palabra federal proviene del latín *federare* y significa precisamente "unir". Por eso el federalismo norteamericano ha sido el factor de integración

13 DROMI et ál. (1995).

14 LÓPEZ ÁLVAREZ (1997).

15 LÓPEZ ÁLVAREZ (1997).

de las trece primeras colonias y, si apreciamos este proceso desde otro punto de vista, la Constitución americana de 1787 equivaldría en su época a un tratado de integración. En ese sentido, consideramos que el pacto federal es el impulso que orienta todo proceso de integración de una comunidad de intereses económicos a una comunidad de intereses ciudadanos. La experiencia de la Unión Europea tuvo éxito en comenzar por la economía, pero el impulso federalista ha determinado el proceso transversal gracias a la cesión de soberanía¹⁶; no obstante, a pesar que la estructura federal de la Unión sigue discutiéndose desde la academia, nos queda claro que la naturaleza de todo sistema político no proviene de cómo esta es definida, sino la manera en que se diseña y comporta, así como tampoco existe un acuerdo unánime sobre el significado del término federal, pues al final habrá tantas clases de federalismo como sistemas compuestos de división territorial del poder¹⁷.

Es esencial a esta forma de gobierno su naturaleza variable, pues el federalismo tiende a ser dinámico; es decir, se sustenta en el reconocimiento de varios núcleos de poder con distintas competencias y territorio. Por eso se hace necesario llegar a un acuerdo conjunto antes de actuar. Las diferentes necesidades sociales hacen que el poder de unos y otros varíe en función de los problemas por solucionar, esto hace que las estructuras orgánicas de los sistemas federales se vayan poco a poco modificando.

Los procesos de integración si no avanzan cediendo competencias las comunidades políticas, retroceden o se estancan en el tiempo, pues necesitan ser continuamente impulsados por etapas. La doctrina política del federalismo se convierte en un buen combustible para impulsar la maquinaria integradora, pues responde a las siguientes preguntas: ¿cuáles competencias conservarán los estados federados?, ¿cuáles competencias asumirán las instituciones del estado federal?, ¿cuáles son las competencias que ambas compartirán?

16 "Las Comunidades no fueron nunca, ni son ahora una mera organización internacional. El poder de sus instituciones no vincula únicamente a los Estados miembros, sino también a los ciudadanos. En definitiva, en la Unión, como ocurre en todos los sistemas federales, existen dos órdenes jurídicos cuyas normas se extienden sobre el mismo ámbito territorial y sobre los mismos sujetos. De un lado, el orden comunitario, dotado de efectos directos, cuyas normas despliegan su eficacia de manera uniforme y sin necesidad de mediaciones, creando derechos y obligaciones para los ciudadanos. De otro, pervive el poder de los Estados miembros, que, al menos formalmente, conservan los principales atributos de la soberanía, entre los que destaca sin duda la potestad legislativa"; cfr. BIGLINO (2006).

17 BIGLINO (2006).

De acuerdo con lo anterior también nos preguntamos, ¿qué tipo de regionalismo queremos? ¿El regionalismo de los mercaderes o de todos los ciudadanos? ¿En qué se diferencia un estado federal de uno regional? En líneas generales, las comunidades que forman parte del Estado central (que lleva la denominación de Federación) se llaman estados federados y cuentan con su propia Constitución y todas se rigen por lo que dicta la Constitución federal, como cada Estado federado por lo que establezca la suya; por eso, la redacción de la Constitución de cada Estado federado (la de cada uno) debe moverse dentro del marco jurídico y políticamente permitido por la Constitución federal, la Carta Magna de todos los estados miembros.

Al contar con su propia Constitución, el estado federal se constituye como uno solo en el marco del derecho internacional público¹⁸; por tanto, un único sujeto jurídico a nivel internacional. En cambio una Confederación se sustenta en la celebración y firma de un tratado internacional entre los estados que forman parte de ella, pero manteniendo su soberanía desde el punto de vista del derecho internacional.

En relación con su vigencia en el tiempo, ¿es posible que uno o algunos estados federados puedan separarse del resto si así lo decidieran por mayoría absoluta de sus ciudadanos en las urnas? En principio se trata de una decisión que depende, en gran medida, de las concretas disposiciones de la Constitución federal, es decir, de la constitución con la cual se identifican todos los estados miembros. El deseo de secesión no puede manifestarse de forma unilateral, pues el pacto federal de unión contó con la aprobación de todos, por tanto también un eventual deseo de separación debe contar con la aprobación de todo el conjunto¹⁹.

En la actualidad, con respecto a la Unión se aprecia que un estado federal tiene más mecanismos centralizadores y preserva más la igualdad entre los ciudadanos y los territorios de lo que se ha conseguido, en comparación con otros modelos que se cuestionan y crean permanentes fricciones políticas como, por ejemplo, el modelo autonómico español, en concreto con las

18 "(...) al federalismo se puede llegar por diversas fórmulas. La clásica sería la adopción de un pacto federal, representado en una Constitución, como es el caso de los Estados Unidos de América"; cfr. MARTÍNEZ (2008).

19 "El pacto federal tiene por finalidad una ordenación permanente, no una simple regulación pasajera. Esto se deduce del concepto de status, porque una simple regulación pasajera (...) no puede dar lugar a un status. Toda federación es, por ello, 'eterna', es decir, concertada para la eternidad"; cfr. SCHMITT (1992).

tensas relaciones entre las comunidades de Cataluña y el País Vasco con el gobierno central.

En los federalismos también existen variantes, por ejemplo, el llamado federalismo simétrico y asimétrico. En un estado federal de tipo simétrico, cada uno de los territorios tiene los mismos poderes y competencias que el resto de comunidades que la conforman. En cambio, en el estado federal asimétrico pueden existir una o más de una comunidad política que posea mayores competencias que las demás. En el derecho constitucional comparado, la mayoría de federalismos son simétricos; no obstante, un caso de federalismo de tipo asimétrico podría ser el Estado autonómico español, al menos como lo pensaron y diseñaron los padres de la Constitución española de 1978. Un ejemplo clásico es el de las comunidades de Navarra y el País Vasco²⁰, porque ambas cuentan con más competencias en materia fiscal que el resto de comunidades autónomas. Por eso, lo importante en los modelos de división territorial del poder es que se permita una mejor claridad en la delimitación de competencias y una sobredosis de voluntad política.

VII. LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y PROYECTO COMUNITARIO

En relación con el futuro de los países que integran la Alianza del Pacífico, solo el impulso federal será capaz de estimular los efectos integradores necesarios para mutar de una asociación comercial a un proyecto comunitario. En ese sentido, si hacemos un repaso de las etapas que deben producirse para evidenciar un proceso de integración, la decisión de comenzar un sistema federal debe responder a las siguientes etapas: existencia de una decisión de unión y/o de reconocimiento de la diversidad regional que es el pacto federal; la creación de unas instituciones comunitarias con capacidad de actuar directamente sobre los ciudadanos de su ámbito territorial respectivo; una división sustantiva de poder entre los gobiernos central y de las unidades periféricas; una constitución codificada que contenga los elementos anteriores

20 "La estructura del Estado español es, en consecuencia, el resultado de dos procesos: un proceso constituyente que culmina en 1978, en el que no se define la estructura del Estado, pero se posibilita su definición; y un proceso estatuyente, que se inicia en 1979 y culmina en 1983, a través del cual acaba quedando definida la estructura del Estado dentro de las posibilidades y límites previstos en la Constitución", cfr. PÉREZ ROYO (1994).

y que, para su reforma, sea necesario el consentimiento de, al menos, una mayoría de unidades periféricas; un tribunal que decida los conflictos entre los diversos órganos de poder cuyos miembros sean nombrados de forma que se asegure la imparcialidad entre la unión y los miembros y, eventualmente, una cámara de representación territorial compuesta por representantes de las unidades periféricas, la cual es un órgano federal y que debe responder a un sistema bicameral, al menos en temas que afecten al pacto federal, y puede asumir también la función de prestar el consentimiento de las comunidades para la reforma constitucional.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: ¿QUÉ ES LA ALIANZA DEL PACÍFICO AL DÍA HOY?

El mérito de la Unión Europea fue generar una dinámica funcionalista que enlace lo económico y lo político progresivamente. Es otras palabras, se trató de un proceso federal dado que los estados miembros reconocen la *auctoritas* y *potestas* de un conjunto de instituciones comunes para su gobierno, en unos casos compartiendo y en otros delegando competencias a dichos órganos comunitarios.

Por todo lo anterior, la Alianza del Pacífico parece que solo desea mantenerse como una estrategia, una suma de voluntades o bloque de cara a una mejor posición en la reunión de economías de los países hacia las economías del Asia Pacífico²¹. Los distintos instrumentos firmados entre los estados parte de la Alianza todavía tienen un perfil económico (comercio, servicios y capitales, movilidad de personas, cooperación, asuntos institucionales, agencias de promoción, consejo empresarial, etc.), lo cual es lógico en los procesos de integración que recién comienzan:

Si bien el detonante de la integración siempre será la economía, consideramos que su acelerador es el federalismo. Como mencionamos, el federalismo es como una veta que lo cruza todo; es decir, las políticas sanitarias, las políticas de educación, las políticas de transporte, turismo, las políticas

21 "La Alianza tiende a convertir su área de integración regional, en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico, incrementando así su poder de negociación. Sin embargo, ninguna experiencia latinoamericana de integración regional o subregional ha logrado negociar en bloque, siempre termina por reinar el unilateralismo", cfr. TREMOLADA (2013).

sociales, el reconocimiento y la protección a los derechos, la institucionalidad reflejada en órganos federales como una asamblea representativa, partidos regionales, un judicatura para la solución de las controversias entre los estados, o de un ciudadano contra el Estado, y un tratado que haga las veces de una Constitución.

Siendo realistas, la Comunidad Andina y el Mercosur son procesos que no han progresado más allá de una unión arancelaria. La unión sudamericana y sus ambiciosos proyectos tampoco parecen haber decidido orientar su desarrollo mediante el federalismo, una clave que no ha terminado de comprenderse en nuestra región y sus intentos de integración.

La Alianza del Pacífico es un bloque de países sin interés de crear instituciones comunitarias y no carece de detractores en la misma región. Por ejemplo, el reelecto presidente de Bolivia, EVO MORALES, sostuvo que la Alianza es producto de la reunión de tres presidentes para blindar el neocapitalismo²², como si se tratase de una organización ideológica y no tan pragmática como se quiere hacer parecer.

Los acuerdos firmados por los países miembros de la Alianza tampoco deben convertirse en cartas de buenas intenciones. Los diferentes instrumentos repiten básicamente lo mismo (lo económico), pero pensamos que su avance, dinamismo y verdadero espíritu integrador dependerá del federalismo, es decir, que a través del tiempo y de la superación de obstáculos se llegue a la necesidad de promover la celebración de un tratado integral que abarque todo lo acordado, como el Tratado de Lisboa con carácter de documento supremo y efecto vinculante; dos principios que hasta ahora permanecen en silencio por los acuerdos celebrados en la Alianza.

Finalmente, el balance general es positivo si lo medimos estrictamente en los resultados económicos, pero de nuevo habría que repetir el dicho popular también aplicable a los procesos de integración: “el que no avanza retrocede”. La proliferación de las distintas organizaciones en la región es producto de su estancamiento, de no arriesgar, lo cual produjo su desaceleración. En resumen, “si no prospera un proceso de integración, no importa, se creará otro”. Sin un claro espíritu federalista se correrá el riesgo que la Alianza termine como la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, que en los

22 TAPIA (2014).

años setenta y noventa, respectivamente, despertaron gran interés, pero han terminado en uniones aduaneras y arancelarias imperfectas.

BIBLIOGRAFÍA

- BIGLINO CAMPOS, P. (2006). "El sistema europeo de distribución de competencias entre la Unión y los estados miembros", en CALONGE VELÁSQUEZ, A. (Coord.). *La constitucionalización de Europa*, Granada: Editorial Comares, p. 3.
- DOMÍNGUEZ, R. (2010). "Mirando hacia el futuro de la relación Unión Europea-América Latina". ROY, J.; DOMÍNGUEZ, R. (Comp.). *España, la Unión Europea y la integración latinoamericana*. Thomson-Shore, p. 369.
- DROMI, R.; EKMEKDJIAN, M.A.; RIVERA, J.C. (1995). *Derecho comunitario. Sistemas de integración*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, pp. 49-50.
- ISSAC, G. (1997). *Manual de derecho comunitario general*. Madrid: Editorial Ariel, pp. 147-149.
- LEVI, M. (2005). "La Comunidad Andina y el referente de la Unión Europea". ROY, J.; LLADÓS, J.M.; PEÑA, F. (Comp.). *La Unión Europea y la integración regional*. Miami: Editorial de la Universidad Nacional Tres de Febrero. Universidad de Miami, p. 268.
- LÓPEZ ÁLVAREZ, L.F. (1997). *Federalismo y administración única en la constitución*. Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública.
- LORCA-SUSINO, M. (2010). "España y sus ciclos económicos". ROY, J.; DOMÍNGUEZ, R. (Comp.). *España, la Unión Europea y la integración latinoamericana*. Miami: Universidad de Miami. Programa de Cooperación del Ministerio de Cultura del España. Thomson-Shore, pp. 33-34.
- MARTÍNEZ ESTAY, J.I. (2008). "El ejemplo constitucional de la Unión Europea". TREMOLADA Álvarez, E. *Crisis y perspectiva comparada de los procesos de integración*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 256.
- PEREIRA MENAUT, A.C. y PEREIRA SÁEZ, C. (2013). *Teoría general del Estado*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, p. 235.
- PÉREZ-BUSTAMANTE, R. (1997). *Historia de la Unión Europea*. Madrid: Dykinson.
- PÉREZ ROYO, J. (1994). *Curso de derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

- SCHMITT, C. (1992). *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- TOURAINÉ, A. (2001). *¿Qué es la democracia?*, México: Fondo de Cultura Económica.
- TAPIA, A. (2014). EVO MORALES: “Los presidentes de la Alianza del Pacífico son lacayos del imperialismo”. 14/10/2013, de *La Tercera* Sitio web: <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/10/678-600120-9-evo-morales-los-presidentes-de-la-alianza-del-pacifico-son-lacayos-del.shtml>.
- TURZI, M. (2014). *Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacífico: desafíos y oportunidades*. Observatorio América Latina-Asia Pacífico.
- TREMOLADA, E. (2013). “La Alianza del Pacífico: ¿una organización consecuente con sus objetivos?”, en TREMOLADA, E. (Editor). *Repensando la integración y las integraciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 255.