



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios
Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de los Andes

Cuestas Zamora, Edgard; Thoene, Ulf

**La Alianza del Pacífico como acuerdo comercial
regional: análisis desde un enfoque *ius* internacionalista***

Colombia Internacional, núm. 104, 2020, Octubre-Diciembre, pp. 131-156

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.05>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81265215005>

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



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

La Alianza del Pacífico como acuerdo comercial regional: análisis desde un enfoque *ius internacionalista*

Primer autor: Edgard Cuestas Zamora
Universidad de La Sabana (Colombia)

Segundo autor y autor corresponsal: Ulf Thoene
Universidad de La Sabana (Colombia)

CÓMO CITAR:

Cuestas Zamora, Edgard y Ulf Thoene. 2020. "La Alianza del Pacífico como acuerdo comercial regional: análisis desde un enfoque *ius internacionalista*". *Colombia Internacional* 104: 131-156. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.05>

RECIBIDO: 26/08/2019

ACEPTADO: 19/11/2019

MODIFICADO: 13/07/2020

<https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.05>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** este artículo examina críticamente el modelo de integración propuesto por la Alianza del Pacífico (AP) desde la perspectiva de los fundamentos jurídicos de la política exterior colombiana, con el objetivo de determinar el grado de convergencia normativa existente entre el ordenamiento constitucional colombiano y este instrumento comercial. **Metodología:** la investigación se desarrolla utilizando la técnica jurídica y el análisis jurisprudencial como metodologías de investigación, y se ofrece un panorama detallado sobre el desarrollo normativo de la AP y su relación con los preceptos constitucionales que regulan las relaciones internacionales de Colombia. **Conclusiones:** pese a encontrarse en una etapa inicial con relación a su estructura normativa e institucional, la AP se perfila como un acuerdo comercial regional (ACR) de segunda generación que complementa su vocación comercial con agendas de integración política, social y productiva, estimulando la diversificación de las relaciones económicas internacionales de sus miembros sin alterar o modificar sus competencias soberanas. Lo anterior permite constatar su compatibilidad con el mandato constitucional *pro integratione*, particularmente con respecto al ideal de promover la internacionalización de las

— —

Este artículo hace parte de una investigación más amplia desarrollada en el marco de los grupos de investigación en Derecho Internacional y Negocios, Economía y Finanzas de la Universidad de La Sabana (Bogotá, Colombia).

relaciones económicas de Colombia con países de la región y de otras latitudes. **Originalidad:** el planteamiento propuesto tiene originalidad teórica y metodológica, en tanto no existen estudios previos que analicen la conexión normativa entre los intereses de la política exterior colombiana y la AP, de modo que su pertinencia radica no solo en la vigencia del tema en cuestión sino también en un escenario de reflexión sobre la participación del Estado en acuerdos comerciales o esquemas de integración regional.

PALABRAS CLAVE: Colombia; derecho internacional; integración regional; política exterior; Alianza del Pacífico.

The Pacific Alliance as a Regional Trade Agreement: Analysis from an *Ius* Internationalist Approach

ABSTRACT. Objective/Context: This paper analyses critically the integration model proposed by the Pacific Alliance (PA) from the perspective of the legal foundations of Colombia's foreign policy, in order to determine the degree of normative convergence between the Colombian constitutional order and this particular trade agreement. **Methodology:** This research uses legal technique and case-law analysis as research methodologies, offering a detailed panorama of the normative development of the PA and its relationship with the constitutional requirements regulating the international relations of Colombia. **Conclusion:** Despite being at an initial stage in relation to its normative and institutional structure, the PA has emerged as a second generation regional trade agreement (RTA), which complements its commercial trajectory with political, social and productive integration agendas, promoting the diversification of international economic relations of its members without altering or modifying their sovereign powers. The above allows to show its compatibility with the constitutional mandate *pro integratione*, particularly in regard to the ideal of promoting the internationalization of Colombian economic relations with countries of Latin America and other world regions. **Originality:** The proposed approach has theoretical and methodological originality inasmuch as there are no previous studies analyzing the legal and normative nexus between the interests of Colombia's foreign policy and the PA. Its relevance lies not only in the validity of the issue in question, but also for scenarios of reflection on the participation of the State in trade agreements or regional integration schemes.

KEYWORDS: Colombia; foreign policy; international law; regional integration; Pacific Alliance.

A Aliança do Pacífico como acordo comercial regional: análise a partir de uma abordagem *zius* internacionalista

RESUMO. Objetivo/contexto: este artigo examina criticamente o modelo de integração proposto pela Aliança do Pacífico (AP) a partir da perspectiva dos fundamentos jurídicos da política exterior colombiana, com o objetivo de determinar o grau de convergência normativa existente entre o ordenamento constitucional colombiano

e esse instrumento comercial. **Metodologia:** a pesquisa desenvolve-se utilizando a técnica jurídica e a análise jurisprudencial como metodologias de pesquisa, e oferece um panorama detalhado sobre o desenvolvimento normativo da AP e a sua relação com os preceitos constitucionais que regulam as relações internacionais da Colômbia. **Conclusões:** apesar de estar numa etapa inicial com relação a sua estrutura normativa e institucional, a AP perfila-se como um acordo comercial regional (ACR) de segunda geração que complementa sua vocação comercial com agendas de integração política, social e produtiva, estimulando a diversificação das relações econômicas internacionais de seus membros sem alterar ou modificar suas competências soberanas. O anterior permite constatar sua compatibilidade com o mandato constitucional *pro integratione*, particularmente com respeito ao ideal de promover a internacionalização das relações econômicas da Colômbia com países da região e de outras latitudes. **Originalidade:** a abordagem proposta tem originalidade teórica e metodológica, já que não existem estudos prévios que analisem a conexão normativa entre os interesses da política exterior colombiana e da AP, de maneira que sua pertinência está não só na vigência do tema em questão, mas também num cenário de reflexão sobre a participação do Estado em acordos comerciais ou esquemas de integração regional.

PALAVRAS-CHAVE: Colômbia, direito internacional, integração regional, política exterior, Aliança do Pacífico.

Introducción

La integración latinoamericana ha sido una utopía desde la época de la Independencia en América en el siglo XIX, cuya referencia inaugural en la *Carta de Jamaica* de 1815 redactada por Simón Bolívar constituye la piedra angular de la identidad regional del continente (Vieira 2004, 38).

Si bien no existe una definición inequívoca sobre la integración como corolario de las múltiples aproximaciones teóricas y la falta de sinergia epistemológica entre las diferentes disciplinas (Dirar 2014, 125), los primeros estudios sobre integración de raigambre europea sugieren que se trata de un proceso de suma, mediante el cual los Estados se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, confiriendo ciertos atributos fácticos de su soberanía a una entidad *supra* que demanda jurisdicción sobre dichas unidades (Haas 1970, 610).

Sin perjuicio de lo anterior, la integración puede ser entendida a partir de múltiples aproximaciones teóricas: por ejemplo, una perspectiva política priorizaría el mantenimiento de la seguridad y la cooperación; una lectura desde la economía promovería la armonización de los mercados; mientras una interpretación más jurídica privilegiaría la unificación de políticas y normas en un espectro dimensional amplificado.

De cualquier manera, la integración requiere de la cohesión interestatal en diferentes ámbitos y puede materializarse en reglas, regulaciones y políticas comunes (Malamud 2004, 144). Dicho proceso se origina ante la existencia de principios, valores y características comunes que determinan la formación de un nuevo espectro regional, respaldado en la decisión estatal de conformar una pieza estructural más grande en pro de fortalecer sus propios intereses mediante la potencialización de capacidades, sea adoptando un enfoque intergubernamental o supranacional (Söderbaum 2003, 7).

No obstante, la integración ha sido concebida erradamente por los Estados latinoamericanos como una lesión a su soberanía, cuestión que en buena parte explica su avance letárgico que, sumado a la compleja red de iniciativas regionales existentes, ha incidido en el fracaso respecto de la concreción de mayores niveles de integración (Pastrana y Castro 2015, 525).

Desde entonces, América Latina ha sido epicentro de la creación de esquemas de integración limitados al intercambio comercial, cuya característica principal ha sido la protección de la soberanía estatal mediante el control de las decisiones por parte de los Estados. Este elemento constituye el principal punto de inflexión entre dos de las corrientes dominantes en los estudios sobre integración regional: el intergubernamentalismo y el supranacionalismo.

En el proceso de diversificación del comercio como estrategia de desarrollo económico, los Gobiernos de Chile, Colombia, México y Perú, reunidos en la Cumbre de Lima en 2011, decidieron lanzar la Alianza del Pacífico (AP) para conformar un “área de integración profunda que busca avanzar progresivamente hacia la liberalización de bienes, servicios, capitales y personas”¹ y servir de interlocutor entre distintas regiones del mundo, principalmente con la región Asia Pacífico.²

Este acuerdo busca liberalizar los factores productivos, negociar barreras no arancelarias e incorporar estándares y regulaciones normativas tendientes a promover la interdependencia económica y la reducción de la brecha con las políticas nacionales. Esta estrategia parece ser perfectamente compatible tanto con la de negociación unilateral de los Estados (propia del intergubernamentalismo), como coherente con el propósito de articulación con los principales foros económicos internacionales (Chaves 2018, 29).

La AP se inscribe dentro de la estrategia de posicionamiento y diversificación de las relaciones económicas internacionales de Colombia, más específicamente, en el marco de una agenda de política exterior transpacífica (Cepeda 2017, 6). Teniendo

1 Declaración Presidencial de Lima, suscrita el 28 de abril de 2011.

2 Tal disposición se encuentra consignada en el artículo 3, numeral 1, literal c, del Acuerdo Marco de la Alianza, suscrito en Paranal (Antofagasta) el 12 de junio de 2012.

en cuenta que uno de los objetivos de la política exterior colombiana es promover la integración latinoamericana y la internacionalización de las relaciones políticas, económicas y sociales del Estado, surge la pregunta de si el modelo de integración profunda propuesto por la AP se corresponde con el mandato constitucional *pro integratione*.

Por tanto, esta investigación examina desde un enfoque *ius* internacionalista la naturaleza y alcance jurídico de la AP. En aras de insertar la investigación en el ámbito de las discusiones sobre la coherencia de la política exterior colombiana, el texto se divide en tres partes: en primer lugar, se ilustran los principios constitucionales que regulan y orientan las relaciones internacionales del Estado con el propósito de evaluar el grado de correspondencia existente entre la AP y el mandato *pro integratione*; segundo, se hace un examen pormenorizado de la estructura normativa e institucional de la AP a efectos de determinar cuál es su naturaleza jurídica; tercero, se analiza el modelo de integración profunda propuesto por la AP, haciendo hincapié en avances comerciales y extracomerciales como elementos diferenciadores.

La finalidad de la investigación no es meramente descriptiva, ya que pretende evaluar la coherencia entre los principios que rigen las relaciones internacionales como bitácora de navegación y el ejercicio de la política exterior, tomando como caso de estudio la AP. Por tanto, este trabajo busca contribuir al estudio de la política exterior colombiana en su dimensión jurídica, reconociendo que, aunque las relaciones internacionales de un Estado no se reducen de manera exclusiva a la firma y ratificación de tratados, dicho acto constituye el método por excelencia (aunque no de manera exclusiva)³ de formalización e institucionalización de acuerdos entre sujetos de derecho internacional.

1. La integración latinoamericana en la Constitución colombiana

Después de Europa, Latinoamérica es la región que con mayor vehemencia asumió un compromiso con la integración regional, siendo Colombia el primer Estado de la región en acoger en su texto constitucional un ideal *pro integratione* (Insignares 2015, 64). En concreto, la Constitución Política de 1991 —en su parte dogmática y orgánica— y la jurisprudencia constitucional colombiana sitúan a la integración regional como un deber constitucional y eje axiomático de su política exterior, lo cual denota una predisposición hacia la internacionalización de las relaciones económicas del Estado.

3 A propósito de la dinámica evolutiva de las fuentes del derecho internacional, véase Cárdenas (2013).

Allí, el constituyente hizo una priorización material y geográfica que privilegió la adhesión a organismos regionales que tuvieran por objeto la integración de los pueblos latinoamericanos, reivindicando la idea de un Estado abierto.⁴ Dicha priorización, junto con la existencia de las referidas cláusulas de apertura y la creación de mecanismos de control y legitimidad democrática, perfeccionan el mandato constitucional que rige la actividad interior y exterior del Estado en el ámbito de la integración (R. Martínez 2008, 75).

Desde su preámbulo, la Constitución señala expresamente que el Estado, en ejercicio de su poder soberano, está “comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”. Este es un aspecto central de la carta política que cimienta una autoconciencia cultural y regional como parte de la identidad del Estado, estableciendo la principal cláusula de apertura constitucional. Vale decir que el preámbulo como horizonte filosófico de la Constitución incorpora mucho más que un mandato específico, sentando preceptos constitucionales y guiando el rumbo de acción de las instituciones jurídicas.

Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella [...] El Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura, y, por tanto, toda norma —sea de índole legislativa o de otro nivel— que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios.⁵

Amén de lo previsto en el preámbulo como cláusula general de apertura, la Constitución contiene tres cláusulas específicamente orientadas a impulsar la integración latinoamericana y orientar el ejercicio de la política exterior, a saber, los artículos 9, 226 y 227.

El artículo 9 establece que la política exterior de Colombia “se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”, privilegiando la integración con Estados de la región. No obstante, la Constitución no descarta ni prohíbe la integración con naciones de otras latitudes. Por su parte, el artículo 226 señala que “el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”. Entretanto, el artículo 227, que concierne a las relaciones internacionales, privilegia la integración con otros Estados en los siguientes términos:

4 Sobre la noción germánica de *estatalidad abierta*, véase Huber (2013).

5 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-479-92, 28. Magistrados ponentes: José Gregorio Hernández y Alejandro Martínez Caballero.

El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones.

Frente a las funciones del Congreso de la República, el artículo 150, numeral 16, atribuye a dicha corporación la facultad de aprobar o improbar tratados internacionales por medio de los cuales el Estado podrá “transferir parcialmente determinadas atribuciones a organizaciones internacionales que tengan por objeto la promoción y consolidación de la integración económica con otros Estados”.

Esta disposición autoriza la transferencia facultativa de competencias soberanas a organismos de integración sobre la base de tres límites normativos: primero, los tratados deben ser negociados a partir de principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional; segundo, los tratados deben tener como fin la promoción o consolidación de la integración entre Estados latinoamericanos y caribeños; y tercero, la transferencia de competencias a estos organismos se restringe al ámbito de las competencias explícitamente cedidas (Tremolada 2016, 118).

El constituyente autoriza la adhesión a organismos de carácter supranacional siempre que ello no se contraponga a las normas constitucionales, lo cual requiere hacer un balance entre el ordenamiento jurídico interno y los principios que rigen las relaciones exteriores del Estado, esto es, la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, sea por vía del derecho convencional o de la costumbre internacional.⁶

En todo caso, las cláusulas de apertura tienen dos límites en cuanto a su aplicación: en primer lugar, la transferencia de soberanía se restringe al ámbito de competencia de las instituciones supranacionales; en segundo lugar, la Constitución se mantiene como norma de normas, según lo establece el artículo 4.

Aun así, se puede decir que el mandato de integración es dual: de un lado está orientado a la internacionalización de las relaciones económicas de Colombia en sentido genérico, es decir, global; y del otro, privilegia la integración latinoamericana en perspectiva supranacional. Ambos mandatos son complementarios y necesarios, sobre todo si se toma en cuenta que la integración tiene una lógica expansiva que es perfectamente compatible con la conformación de áreas de libre comercio.⁷

6 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-170-95. Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo.

7 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-581-02. Magistrada ponente: Clara Inés Vargas.

La Constitución prevé la coexistencia de ordenamientos jurídicos separados pero interdependientes, en los que se entrecruzan disposiciones de orden nacional, internacional y supranacional. Ello se traduce en una transformación del sistema de fuentes del derecho interno en el marco de la internacionalización de los procesos de creación del derecho (Insignares 2015, 109), lo cual lleva a repensar dichas relaciones en razón a la emergencia de una dogmática jurídica que rechaza la jerarquía normativa y la pérdida del carácter omnicompreensivo del Estado en el derecho constitucional (Morales 2014, 235).

Como se observa, las cláusulas de apertura constitucional prevén una articulación entre las tres ramas del poder público, toda vez que el presidente de la República —en virtud de su investidura como jefe de Estado y director de las relaciones internacionales—⁸ goza de plena autonomía para iniciar negociaciones sobre tratados internacionales,⁹ los cuales están sometidos a la aprobación del Congreso de la República¹⁰ y a la revisión de constitucionalidad —formal y material— por parte de la Corte Constitucional (CC).¹¹

Igualmente, estas disposiciones fortalecen y profundizan el proceso de integración latinoamericano, en tanto que autorizan la creación de organismos supranacionales y promueven la unidad del continente, lo que implica establecer una distinción entre organizaciones de cooperación y organizaciones de integración: mientras que las primeras dejan intacta la estructura básica del Estado sin comprometer o alterar su soberanía, las segundas son responsables de acercar a los Estados al asumir algunas de sus funciones.

La Constitución distingue entre organizaciones internacionales de simple cooperación —esto es, aquellas que buscan armonizar los intereses de los Estados miembro, pero sin afectar su condición de Estados soberanos— y las organizaciones de integración, a las cuales la Carta autoriza la transferencia de ciertas competencias originalmente residenciadas en el Estado.¹²

Así las cosas, la carta política adopta un enfoque aperturista que reconoce la posibilidad de que parte de la soberanía del Estado pueda resguardarse en un poder externo sin que ello se traduzca *per se* en un menoscabo del orden constitucional.

8 Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 189.

9 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-344-95. Magistrado ponente: José Gregorio Hernández.

10 Constitución Política de Colombia, artículo 150.

11 Constitución Política de Colombia, artículo 241.

12 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-400-98, 65. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

De acuerdo con lo expuesto, la Constitución adopta un enfoque integracionista de perfil aperturista que concibe la integración regional como un escenario de articulación entre lo doméstico y lo internacional con base en una visión descentralizada de la política exterior (Forero 2012, 49).

2. La Alianza del Pacífico desde la perspectiva del derecho internacional

Una de las asignaturas pendientes dentro de la ciencia jurídica americana sigue siendo la conformación de verdaderas estructuras de integración, principalmente ante la falta de voluntad política de los Estados y el complejo mosaico constitucional sobre el que dicho sistema se vertebra (Pampillo 2012, 15).

Sin embargo, la confluencia de factores políticos, económicos, sociales y culturales, acentuados por la globalización y la deconstrucción de la imagen piramidal del sistema legal, permitirían advertir el desarrollo de una nueva dogmática jurídica, sobre la que se erige un *ius constitutionale commune* orientado a la regulación de la integración como fin de Estado (Pampillo 2011, 521).

Aunque el factor económico ha constituido uno de los rasgos característicos en la creación de los proyectos de integración latinoamericanos, la hipótesis que se sostiene es que el modelo de integración de la AP no se limita únicamente al dismantelamiento de las barreras comerciales y la distorsión de la competencia, como ocurre con los acuerdos comerciales tradicionales, sino que también incluye agendas multifocales que amplían su cobertura temática. Así, la AP, en tanto herramienta de la política exterior colombiana, responde tanto a factores endógenos así como a factores exógenos, según se expone en la sección tercera, por ejemplo la afiliación neoliberal, el posicionamiento de sus miembros y el fortalecimiento de las relaciones interregionales, con énfasis en el Asia Pacífico.

a. Constitución, objetivos y membresía

La AP fue constituida formalmente en 2012 por medio de la suscripción del Acuerdo Marco del 6 de junio de 2012 en la ciudad de Paranal, Antofagasta (Chile), instrumento internacional que sienta las bases jurídicas de la iniciativa y mediante el cual se crea un área de integración regional.

Actualmente está integrada por 4 Estados fundadores; 2 Estados en proceso de adhesión (Costa Rica y Panamá);¹³ 4 Estados asociados (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur), con los que se podrá negociar acuerdos comerciales,¹⁴

13 Lineamientos para la Adhesión a la AP, adoptados el 30 de mayo de 2014.

14 Lineamientos aplicables a los Estados asociados a la AP, adoptados el 2 de junio de 2017.

y 57 Estados observadores,¹⁵ cuyas condiciones de participación deben ser definidas por el Consejo de Ministros.¹⁶

Esta iniciativa persigue tres objetivos fundamentales: primero, conformar de manera participativa y consensuada un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; segundo, impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes; y tercero, convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia Pacífico.¹⁷

Para ello, el Acuerdo Marco exhorta a los Estados a desarrollar las siguientes acciones: a) liberalizar el intercambio comercial de bienes y servicios para consolidar una zona de libre comercio (ZLC) entre las partes; b) avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción recíproca de las inversiones; c) desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros; d) desplegar acciones de cooperación para facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio; e) coordinar acciones para prevenir y contener la delincuencia organizada transnacional; y f) desarrollar mecanismos de cooperación para propiciar la integración entre las partes.¹⁸

Similar a otros procesos de integración regional latinoamericanos, el Acuerdo Marco incluye una *cláusula de condicionalidad democrática*, es decir, una disposición que tiene como fundamento velar por el reconocimiento y respeto de la democracia, así como por el respeto irrestricto de los derechos humanos como condición *sine qua non* de los proyectos regionales.¹⁹ Así pues, se establecen como requisitos esenciales para la participación en este mecanismo: “la vigencia del Estado de Derecho y de los respectivos órdenes constitucionales, la separación de los Poderes del Estado, y la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales”²⁰.

Aunque no se contempla la suspensión de los derechos de participación de un Estado en las reuniones e instancias deliberativas en caso de violación a dicha cláusula, es apenas lógico reconocer desde la teoría y la práctica del derecho internacional que obviarla desconocería *per se* el principio *pacta sunt servanda* como pilar del derecho de los tratados.²¹

15 Lineamientos sobre la participación de los Estados observadores de la AP.

16 Acuerdo Marco de la AP, artículo 10.

17 Acuerdo Marco de la AP, artículo 3.1.c.

18 Acuerdo Marco de la AP, artículo 3.2.f.

19 Véase en este sentido Priotti y Trucco (2012).

20 Acuerdo Marco de la AP, artículo 2.

21 Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados de 1969, artículo 26.

Es de resaltar que, aunque el Acuerdo Marco prevé que seis meses después de su suscripción las partes iniciarían negociaciones para la creación de un sistema de solución de controversias,²² este proceso aún no ha tenido lugar y los Estados deben acudir por ahora a la figura del arreglo directo.

El segundo instrumento internacional suscrito en el seno de la AP es el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco. Allí se crea una ZLC²³ en la que los Estados parte se conceden determinadas ventajas mediante la eliminación progresiva y recíproca de aranceles²⁴ y las barreras no arancelarias al comercio,²⁵ a la vez que se definen normas de origen para determinar la procedencia nacional de sus productos.²⁶

Allí se levantan los aranceles para el 92 % de los productos de los Estados parte y se definen cronogramas de desgravación para el 8 % restante (productos agrícolas), diferidos hasta el año 2030.²⁷ Este instrumento crea una Comisión de Libre Comercio encargada, entre otras funciones, de velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las disposiciones del protocolo,²⁸ a la par que establece un sistema de solución de controversias para que las partes puedan resolver cualquier diferencia que surja en relación con la interpretación o aplicación de las disposiciones allí previstas.²⁹

El Protocolo Adicional constituye la piedra angular del modelo de integración profunda, ya que incluye medidas y regulaciones extraarancelarias en cuestiones como impuestos a las exportaciones,³⁰ cooperación aduanera,³¹ normas sanitarias y fitosanitarias,³² obstáculos técnicos al comercio,³³ contratación pública,³⁴ comercio transfronterizo de servicios,³⁵ inversiones,³⁶ servicios financieros,³⁷ servicios marítimos,³⁸ comercio electrónico³⁹ y telecomunicaciones.⁴⁰

22 Acuerdo Marco de la AP, artículo 12.

23 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, suscrito el 10 de febrero de 2014 en Cartagena, Colombia, artículo 1.1.

24 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, artículo 3.4.

25 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, artículos 3.6-3.10.

26 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, capítulo 4.

27 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, anexo 3.4.

28 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, capítulo 16.

29 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, artículo 17.3.

30 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, anexo 3.10.

31 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, capítulo 5.

32 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, capítulo 6.

33 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, capítulo 7.

34 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, capítulo 8.

35 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, capítulo 9.

36 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, capítulo 10.

37 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, capítulo 11.

38 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, capítulo 12.

39 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, capítulo 13.

40 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, capítulo 14.

El tercer instrumento internacional suscrito es el acuerdo mediante el cual se establece el Fondo de Cooperación de la AP, que tiene por objeto “facilitar, dinamizar y permitir la financiación de acciones de cooperación.”⁴¹

Este fondo está constituido por los aportes anuales de los Estados parte y los provenientes de terceros Estados para la financiación de programas, proyectos y actividades de cooperación en cinco áreas: i) medio ambiente y cambio climático; ii) innovación, ciencia y tecnología; iii) micro, pequeñas y medianas empresas; iv) desarrollo social; y v) las que determinaren las partes.⁴² El instrumento prevé que ante cualquier diferencia derivada de su interpretación y aplicación, los Estados parte deben acudir a la vía diplomática de las consultas amistosas para resolver sus controversias.⁴³

Pese a su importancia para la sostenibilidad misma de los proyectos de cooperación, el acuerdo mediante el cual se creó el fondo en 2013 no ha entrado en vigor para Colombia ya que la CC declaró la inexecutable de la ley aprobatoria debido a vicios de procedimiento, por lo cual de momento el Estado no podrá tener rédito alguno frente a las actividades o recursos destinados para la implementación de las actividades de cooperación previstas.⁴⁴

En concreto, el ordenamiento jurídico de la AP está compuesto por el Acuerdo Marco, el Protocolo Adicional, las decisiones del Consejo de Ministros como órgano deliberante y otros acuerdos que hayan sido adoptados en el marco de las declaraciones presidenciales.⁴⁵ Sin embargo, las decisiones y los acuerdos adoptados “no reemplazarán, ni modificarán los acuerdos económicos y de integración regionales o multilaterales vigentes entre las Partes”,⁴⁶ para evitar que cualquier acto unilateral desconozca lo dispuesto en otros tratados internacionales vigentes.

En relación con su naturaleza jurídica, el instrumento constitutivo de la AP no indica de manera explícita el reconocimiento de personalidad jurídica internacional —escuela atributiva—. Sin embargo, en el derecho de las organizaciones internacionales existen otros medios para su determinación: la escuela objetiva predica que la personalidad jurídica puede ser inferida siempre y cuando se advierta la existencia de un órgano con voluntad propia distinta a la de los Estados; mientras tanto, la escuela subjetiva sostiene que la personalidad jurídica

41 Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la AP, suscrito el 22 de mayo de 2013 en Cali, Colombia, artículo 1.

42 Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la AP, artículo 4.

43 Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la AP, artículo 6.

44 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-106-16. Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza.

45 Acuerdo Marco de la AP, artículo 6.

46 Acuerdo Marco de la AP, artículo 8.

deriva de la voluntad de los Estados, ya sea por el reconocimiento de terceros Estados o en caso de que esta sea otorgada de manera implícita por los Estados miembro, lo que se denomina en el derecho internacional *doctrina de los poderes implícitos* (Schermers y Blokker 2003, 989).

Por esa razón, su determinación deriva ya sea del análisis de las funciones de sus órganos⁴⁷ o de la naturaleza de los acuerdos que sean concertados entre la AP, terceros Estados y organizaciones internacionales, a través de los cuales los Estados parte podrían reconocer y atribuir implícitamente competencias normativas a la AP que permitieran concluir la existencia de personalidad jurídica internacional.⁴⁸ Pese a las múltiples aproximaciones doctrinales, es preciso colegir la inexistencia de autonomía fáctica e independencia de la AP respecto de los Estados parte, lo cual denotaría la inexistencia de personalidad jurídica internacional.

Por último, la AP no configura un organismo supranacional al cual los Estados hayan delegado parte de su soberanía, por lo que las decisiones emanadas de los órganos deliberantes tendrán solamente poderes reglamentarios y deberán pasar por el trámite ordinario de aprobación en el derecho interno.

b. Andamiaje institucional

La estructura institucional de la AP está compuesta por órganos de representación intergubernamental, empresarial y parlamentaria que han sido conformados de manera progresiva a fin de incentivar la participación de diversos sectores en la consolidación del proceso de integración:

Consejo de Ministros: está integrado por los ministros de Exterior y Comercio y es la máxima instancia de decisión de la AP. Se encarga principalmente de la adopción de las decisiones que desarrollen los objetivos y las acciones previstas tanto en el Acuerdo Marco como en las declaraciones presidenciales, evaluar periódicamente los resultados alcanzados y definir los lineamientos políticos de la AP.⁴⁹ Sus decisiones, según dispone el Acuerdo Marco, deberán ser adoptadas por consenso.⁵⁰ Sin embargo, por tratarse de un órgano intergubernamental, no se establecen métodos para la incorporación y aplicación de sus disposiciones en el derecho interno.

Grupo de Alto Nivel (GAN): está conformado por los viceministros de Exterior y Comercio y cumple la función de supervisar los avances de los grupos técnicos y comités de trabajo de la AP. Además, tiene bajo su tutela la preparación

47 Véase próxima subsección.

48 Acuerdo Marco de la AP, artículo 9.

49 Acuerdo Marco de la AP, artículo 4.

50 Acuerdo Marco de la AP, artículo 5.

de una propuesta para la proyección y el relacionamiento externo con otros organismos o mecanismos de integración, en especial de Asia Pacífico.⁵¹

Presidencia Pro Témpore: es ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados parte en periodos anuales, en cuyo caso el titular de la presidencia deberá encargarse de organizar y ser sede de las reuniones de presidentes, coordinar las reuniones del Consejo de Ministros y el GAN, y representar a la AP en actos de interés público “por encargo de las Partes”.⁵² Con esto se busca suplir la inexistencia de una secretaría permanente que pudiera gestionar la coordinación de actividades, por lo que su rol es eminentemente administrativo.

Grupos técnicos: la AP cuenta con veinticuatro grupos técnicos, integrados por servidores públicos que se encargan de elaborar estrategias para avanzar en el proceso de integración regional, a través del intercambio de información, la definición de estrategias conjuntas y la proyección de la AP.

Consejo Empresarial (CEAP): conformado de forma individual y voluntaria por un grupo de empresarios de los cuatro Estados parte, quienes acuerdan constituirse como promotores de la AP. Su objetivo es elevar recomendaciones y sugerencias a los gobiernos para mejorar el proceso de integración, apoyar la cooperación económica y comercial, presentar recomendaciones a las asociaciones empresariales de los cuatro Estados e impulsar y sugerir acciones conjuntas hacia terceros mercados, especialmente con la región Asia Pacífico.⁵³

En términos de su estructura, el CEAP está integrado por cuatro grupos de empresarios por país, de cuatro miembros cada uno, quienes designan un líder y un alterno de cada país para ejercer la presidencia por periodos anuales, cuyo trabajo deberá contribuir a la consolidación de la AP. Cabe señalar que el CEAP no hace parte de la estructura orgánica prevista en el Acuerdo Marco.

Comisión de Seguimiento Parlamentario: constituida para realizar las respectivas gestiones que, en el ámbito de competencia de los congresos de los Estados parte, contribuyan a la consolidación del proceso de integración a través de un grupo de seguimiento legislativo al Acuerdo Marco, por lo que se convierte en un actor clave en la aprobación de los acuerdos.⁵⁴

La estructura institucional de la AP busca replicar —de manera menos sofisticada— el sistema de cooperación tripartito del Pacífico, compuesto por el Consejo

51 Declaración Presidencial de Lima, suscrita el 28 de abril de 2011.

52 Acuerdo Marco de la AP, artículo 7.

53 Documento de Constitución del Consejo Empresarial de la AP, firmado el 29 de agosto de 2012 en la ciudad de México.

54 Declaración Conjunta: Reunión de los Presidentes de Parlamentos de la AP, firmada el 6 de mayo de 2013 en Lima, Perú. Disponible en <https://alianzapacifico.net/download/constitucion-del-consejo-empresarial/>

Económico de la Cuenca del Pacífico (CECP), el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (CCEP) y el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), los cuales están integrados por representantes de las economías asiáticas, el sector empresarial y miembros de la comunidad académica (García 2011, 185).

Como se observa, la AP no posee un órgano con voluntad propia al que se le hayan conferido atribuciones que adviertan de manera inexorable del ejercicio de personalidad jurídica internacional, es decir, de determinadas funciones distintas de aquellas que son ejercidas por los Estados parte.

La AP se proyecta ante terceros como un ACR que despliega sus funciones a través de métodos intergubernamentales y cuyas decisiones requieren del consentimiento de los Estados parte para vincularlos. Así pues, esta iniciativa no constituye un nuevo sujeto de derecho internacional que revista la naturaleza de organización internacional ni estaría configurando un organismo supranacional con capacidad de alterar la esfera competencial de las partes contratantes (Díaz 2016, 378; Pampillo 2015, 388).

Esto no obsta para que los Estados parte puedan conferirle personalidad jurídica propia a la AP o crear órganos supranacionales, situación que en cualquier caso parecería incomprensible si se toman en cuenta los intereses de cada uno de los Estados que hacen parte de esta iniciativa.⁵⁵ Por el contrario, la AP reivindica el pragmatismo y la flexibilidad institucional como estrategia de inserción internacional a nivel global sobre la base de un enfoque de cooperación despolitizado y que privilegia la simetría interregional (Thoene, Cuestas y Londoño 2017, 101).

3. El modelo de integración profunda

Aunque el Acuerdo Marco no indica textualmente la creación de un mercado común, ciertamente sí expresa la voluntad de construir un área de integración profunda que garantice la plena libertad de los factores productivos.

La integración profunda consiste en “establecer o ampliar el entorno institucional con el fin de facilitar el comercio y la localización de la producción sin tener en cuenta las fronteras nacionales” (Tremolada 2014, 733). En un intento por clasificar a la AP, esta iniciativa puede ser catalogada como un ACR de segunda generación, lo cual se traduce en la profundización de la apertura de bienes y servicios, la negociación de barreras arancelarias y no arancelarias, la incorporación de nuevos estándares normativos y la interdependencia económica, sin aspiración

55 Para un escrutinio político de la AP, véase Thoene, Cuestas y Londoño (2017).

—al menos temporal— de crear uniones aduaneras en respeto a los proyectos individuales de cada Estado.

Hasta ahora, el avance más importante hacia la conformación de un área de integración profunda es en efecto la creación de una ZLC, con la cual se garantiza que para el año 2030 el 100 % de los productos estarán libres de aranceles. Sin embargo, existe cierto consenso en la literatura académica en reconocer que la AP representa, en términos pragmáticos, mucho más que una ZLC en cuanto a su cobertura temática y enfoque de negociación (Arroyave 2014, 120; Briceño 2013, 31; Posada 2014, 77).

Uno de los rasgos más llamativos del enfoque de integración profunda de la AP es su compromiso con algunos de los postulados básicos del regionalismo abierto.⁵⁶ Por ejemplo, en la Declaración de Lima se reivindica la importancia de los acuerdos comerciales vigentes entre las partes como herramienta para promover la interdependencia económica sobre la base del respeto a las agendas individuales de los Estados: “los acuerdos que alcancemos en el marco de esta iniciativa deberán contribuir y profundizar los acuerdos económicos, comerciales y de integración que nuestros países hayan suscrito a nivel bilateral, regional y multilateral”.⁵⁷

A su vez, el Acuerdo Marco contiene premisas que reafirman el compromiso con este modelo de integración: de un lado se destaca la voluntad de “fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina, como espacios de concertación y convergencia, orientados a fomentar el regionalismo abierto”; enseguida se señala que la AP “tendrá como base los acuerdos económicos, comerciales y de integración vigentes entre las Partes a nivel bilateral, regional y multilateral”; finalmente se afirma que los acuerdos comerciales “ofrecen una excelente plataforma que facilita y propicia la integración de nuestras economías”.⁵⁸

El aspecto comercial es de tal importancia que tanto el Acuerdo Marco⁵⁹ como el documento de Lineamientos para la Adhesión de nuevos Estados a la AP⁶⁰ prevén que, para solicitar el ingreso a la iniciativa, “es requisito *sine qua non* tener suscrito un TLC con cada una de las Partes”. De esta manera se reafirma un vínculo estrecho entre el fortalecimiento del comercio internacional y la integración regional con base en la importancia que han adquirido los asuntos económicos en la consolidación de la integración latinoamericana (Pastrana y Castro 2015, 540).

56 A propósito de la teorización de la AP como expresión renovada del regionalismo, véase Thoene y Gaitán (2014).

57 Declaración Presidencial de Lima, suscrita el 28 de abril de 2011.

58 Acuerdo Marco de la AP, preámbulo.

59 Acuerdo Marco de la AP, artículo 11.

60 Lineamientos para la Adhesión a la AP, adoptados el 30 de mayo de 2014.

Lo anterior ha llevado a que la AP sea catalogada como una expresión típica del regionalismo abierto de los años noventa (González *et al.* 2015, 34), desconociendo características propias que le imprimen una identidad autónoma; en primer lugar, la AP plantea la firma de TLC como un criterio fundamental para la internacionalización de la economía, elemento que refleja la afiliación de los Estados parte con el modelo neoliberal. De hecho, todos los Estados parte tienen suscritos TLC entre sí, así como con Estados Unidos, la Unión Europea y diferentes Estados del Asia Pacífico (Pastrana, Betancourt y Castro 2014, 182). Esta estrategia es denominada regionalismo modular, regionalismo cruzado o regionalismo recargado, y es utilizada por los Estados para fortalecer sus vínculos comerciales y proyectarse simultáneamente hacia varios mercados manteniendo latente la opción de abandonar un proyecto comercial (Quiliconi y Salgado 2017, 32; Thoene y Gaitán 2014, 80).

En segundo lugar, la AP se proyecta como un TLC de segunda generación que se desmarca de los tradicionales modelos de integración inspirados meramente en la apertura y la desgravación comercial. Prueba de ello es que su Protocolo Adicional incluye regulaciones sobre aspectos no contemplados ni regulados en el plano multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como las inversiones, el sector servicios y las compras gubernamentales (compromisos OMC plus).⁶¹

Además, la dimensión comercial es complementada por agendas sectoriales en áreas como la cooperación, el medio ambiente, el turismo, el emprendimiento y el desarrollo social, que vistas en conjunto se orientan a la liberalización de los cuatro factores productivos (García *et al.* 2020).

En tercer lugar, se trata del primer acuerdo de la región que se plantea como principal objetivo construir relaciones interregionales, en particular con Asia Pacífico. En cuarto lugar, la AP revalúa la concepción tradicional de integración regional fundada en la proximidad geográfica y reafirma la importancia de la afinidad ideológica como criterio de cohesión identitaria. En quinto y último lugar, la iniciativa contempla una agenda de integración productiva con base en la reglamentación de normas de origen y el comercio interregional para conformar un área de integración profunda —al menos suramericana— (Chaves 2018, 28).

Para un sector de la doctrina, la estrategia de regionalismo abierto conspira contra el propósito de integración profunda, ya que todo acuerdo comercial es en sí mismo discriminatorio respecto de terceros con fundamento en las normas de origen, lo que según algunos autores crearía una realidad comercial imperfecta

61 Este tipo de cuestiones no reguladas en el ámbito multilateral de la OMC son denominadas en la literatura especializada como OMC plus. Véase en esta línea A. Martínez (2016).

basada en la existencia paralela de obstáculos administrativos (Arroyave 2014, 125; Tremolada 2014).

En principio, podría plantearse que Colombia y Perú se verían abocados a resolver un problema de doble militancia en virtud de su membresía a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), mientras que los países en proceso de adhesión a la AP (Costa Rica y Panamá), como miembros del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), deberían resolver esta cuestión antes de solicitar su ingreso ya que las decisiones de dicho organismo, al igual que las de la CAN, gozan de prevalencia por previsión de sus tratados constitutivos.⁶²

Sin embargo, el Protocolo Adicional incluye un capítulo específico que versa sobre la figura de la acumulación de las normas de origen como herramienta para evitar que en la práctica se presente una superposición de obligaciones internacionales. Esta figura permite que los materiales originarios del territorio de un Estado parte incorporados en una mercancía en el territorio de otro Estado parte sean considerados originarios del territorio de aquel como si sus materias primas fueran nacionales,⁶³ lo que reduce los costos de transacción y genera encadenamientos productivos entre las empresas (A. Martínez 2016, 482).

En todo caso, no queda del todo claro cómo se resolvería la cuestión de la acumulación de las normas de origen frente a terceros Estados, es decir, aquellos por fuera de la AP, ya que el mecanismo no cuenta con un esquema de acumulación ampliada o extendida.

El Protocolo Adicional también regula la coexistencia de sus normas con aquellas previstas en otros acuerdos internacionales que vinculan a los Estados parte y prevé que, en caso de colisión, “los Estados deberán recurrir a consultas para alcanzar una solución satisfactoria”, sin perjuicio de que estos acudan al sistema de solución de controversias previsto en el Protocolo.⁶⁴

Conforme al artículo 30, numeral 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, “cuando un tratado especifique que está subordinado a un tratado anterior o posterior o que no debe ser considerado incompatible con ese otro tratado prevalecerán las disposiciones de este último”.

Pese a la anterior disposición, el mismo Protocolo Adicional dispone que el capítulo sobre solución de controversias no resulta aplicable para las diferencias que surjan entre Colombia y Perú respecto de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la CAN. Aquí es importante resaltar que ambos instrumentos

62 Véase por ejemplo el artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa y el artículo 17 del Protocolo de Trujillo.

63 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, artículo 4.8.

64 Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, artículo 1.2.

no se hallan necesariamente contrapuestos tras constatar que el arancel externo común (AEC) de la CAN se encuentra suspendido desde 2008 y aún no se han armonizado las políticas macroeconómicas de sus miembros (Arroyave 2014, 128).

En resumen, la AP se plantea lograr la convergencia de los acuerdos comerciales existentes a través de su reemplazo por un ACR, con base en un régimen de acumulación total que facilite las negociaciones unilaterales de los Estados parte, sin que ello interfiera en sus relaciones comerciales (Briceño 2013, 30).

a. Avances en materia de liberalización de los factores productivos

Mediante sendas declaraciones presidenciales, los Estados parte de la AP han venido priorizando y avanzando rápidamente en ciertas áreas de trabajo para lograr la consolidación de un área de integración profunda, principalmente en relación con el movimiento de personas de negocios y la facilitación para el tránsito migratorio, la facilitación del comercio, la libre circulación de servicios y capitales y la definición de mecanismos de cooperación, lo cual ha redundado en la concreción de acuerdos en dichas áreas (Thoene y Gaitán 2014, 82).

Movimiento de personas: a) creación de la Plataforma de Movilidad Estudiantil para promover el intercambio de estudiantes, docentes e investigadores de pregrado y posgrado y programas de acreditación académica; b) exención de visado de turismo a nacionales de Colombia y Perú para su ingreso a México; c) exoneración de visas de negocios hasta por 180 días en los cuatro Estados parte; y d) fortalecimiento de la Plataforma de Intercambio de Información para la Seguridad Migratoria con miras a avanzar hacia la plena movilidad de personas.

Facilitación del comercio: a) conclusión del acuerdo sobre comercio electrónico para fortalecer, facilitar y promover el uso de las tecnologías de la información en la comercialización de bienes y servicios; b) implementación y fortalecimiento de programas de *operador económico autorizado* y cooperación aduanera para la facilitación del comercio; y c) ratificación de la interoperabilidad de las *ventanillas únicas de comercio exterior* (VUCE) para la eliminación del certificado de origen impreso y el reconocimiento de la validez de los documentos firmados electrónicamente.⁶⁵

Circulación de servicios y capitales: creación del Mercado Común Latinoamericano (MILA), tras la integración de la bolsa de valores mexicana en 2014, que permitió eliminar los costos por concepto de transacción financiera entre los cuatro Estados parte.

65 Comisión de Libre Comercio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, Decisión n.º 1, del 30 de junio de 2016.

Cooperación: a) establecimiento en 2011 de la Plataforma de Cooperación del Pacífico para impulsar actividades conjuntas en las áreas de medio ambiente y cambio climático, innovación, ciencia y tecnología, micro, pequeñas y medianas empresas (PYME) y desarrollo social;⁶⁶ b) conformación de la Red de Investigación Científica en Materia de Cambio Climático;⁶⁷ y c) creación del Fondo de Cooperación de la AP como mecanismo para facilitar la financiación de las acciones de cooperación.

b. Logros extracomerciales

Como se ha dicho, la agenda de la AP no se limita a promover la plena libertad de los factores productivos sino que se propone impulsar el desarrollo económico y social sostenible de los Estados de la región, promover una mejor calidad de vida de los pueblos, fortalecer los diferentes esquemas de integración de la región como espacios de concertación y convergencia y reafirmar los lazos de amistad, solidaridad y cooperación entre los países.⁶⁸ Para ello, se han adoptado acuerdos, declaraciones y memorandos interinstitucionales que además buscan complementar la ya desarrollada agenda comercial.

En cuanto a la consolidación de mecanismos de vinculación con Estados y organizaciones internacionales, en 2014 la AP firmó una carta de intención de colaboración técnica con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la cual se expresa el interés recíproco en impulsar el desarrollo de las pyme en la región para mejorar la integración productiva y la competitividad del sector.⁶⁹ Haciendo eco del Acuerdo Marco, los Gobiernos de Colombia y México firmaron en junio de 2014 un acuerdo interinstitucional mediante el cual decidieron implementar un mecanismo de intercambio de información migratoria y policial orientado a facilitar la movilidad de los nacionales de ambos Estados entre sus respectivos territorios y detectar patrones, rutas y conductas que generen sospecha sobre la eventual comisión de delitos transnacionales.⁷⁰

66 Memorado de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico, adoptado en Mérida, Yucatán (México), el 4 de diciembre de 2011.

67 Declaración Presidencial de Lima en Materia de Cambio Climático, suscrita el 10 de diciembre de 2014. Disponible en <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-en-materia-de-cambio-climatico-cop20-diciembre-10-de-2014/>

68 Acuerdo Marco de la AP, preámbulo.

69 Carta de Cooperación entre la OCDE y la Alianza del Pacífico: “El desarrollo PYME para una mayor integración y competitividad”. Firmada en Punta Mita, México, en junio de 2014.

70 Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Colombia sobre la Implementación de un Mecanismo de Intercambio de Información Migratoria y Policial. Firmado en Punta Mita, México, en junio de 2014.

En materia diplomática, los Estados parte celebraron un acuerdo para brindar asistencia consular a sus nacionales en caso de que en un determinado país no existiese representación diplomática o consular del Estado de origen;⁷¹ también suscribieron un acuerdo para compartir sedes diplomáticas, lo cual les ha permitido incrementar su presencia física y dinamizar lazos económicos.⁷²

Por último, en temas de emprendimiento la iniciativa cuenta con dos agencias de promoción: una en Estambul (Turquía) y otra en Casablanca (Marruecos). Estas agencias se encargan de promover las exportaciones, atraer inversión extranjera directa (IED) y promover la internacionalización de las empresas nacionales, lo que facilita la promoción y divulgación del sector turismo, el desarrollo de ruedas de negocios, ferias internacionales y exposiciones.

Con todo esto, queda probado que la AP cuenta con agendas multidimensionales que refuerzan su enfoque comercial guiado por los principios de integración abierta y flexible, de cara a lograr el aumento de los flujos comerciales mediante la generación de cadenas globales de valor, lo cual contribuiría no solo a establecer paulatinamente economías de escala sino a mejorar su competitividad frente a terceros.

En términos de balance, múltiples investigaciones indicarían que los Estados parte de la AP han experimentado un crecimiento económico y una mejora en su capacidad productiva por cuenta de su membresía a la AP, principalmente en los sectores primario y terciario de la economía.⁷³ Para el caso colombiano, vale la pena mencionar que la AP podría representar el medio adecuado para materializar los objetivos de política exterior, orientada según algunos teóricos hacia el reencuentro regional, el protagonismo en el escenario regional y la diversificación de las relaciones comerciales y diplomáticas. Por tanto, reducir el impacto de la AP a indicadores económicos no solo resultaría errado sino que supone negar precisamente su naturaleza extracomercial.

Sin embargo, no se puede desconocer que uno de los principales desafíos que enfrenta la AP es la disparidad en términos de desarrollo existente entre sus Estados parte. Por ejemplo, en cuanto a liberalización comercial se refiere, México y Chile muestran mayores niveles de apertura en comparación con Perú y Colombia,

71 Acuerdo Interinstitucional entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Parte de la Alianza del Pacífico para el establecimiento de medidas de cooperación en materia de asistencia consular. Firmado en Cartagena de Indias, Colombia, el 10 de febrero de 2014.

72 En virtud de estos acuerdos, se ha establecido la apertura de sedes diplomáticas conjuntas en: Ghana (para los cuatro países); Vietnam (entre Perú y Colombia); Marruecos, Argelia, Azerbaiyán, Hungría, Irlanda y la Misión Diplomática en la OCDE (entre Chile y Colombia); y Singapur (entre México y Colombia).

73 Véase, por ejemplo, “¿En qué va la Alianza del Pacífico?” (2019).

lo cual puede constatarse al revisar el comportamiento de la IED en los últimos años. Otro de los desafíos de la AP tiene que ver con los cuestionados niveles de integración económica subregionales: mientras que la participación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/Nafta) ha implicado que poco más del 50 % de su comercio exterior se concentre en dicho mercado, Latinoamérica sería la región menos integrada del mundo teniendo en cuenta que su comercio intrarregional para el año 2018 solo ascendió al 25 %, con el agravante de que estos países son en su mayoría exportadores de *commodities*.

En cuanto a la dimensión política, si bien la AP ha permitido a los Estados parte profundizar sus relaciones regionales y diversificar sus redes diplomáticas con Estados de otras regiones, una de las tareas pendientes seguirá siendo el fortalecimiento de los vínculos con Asia Pacífico. A pesar de la existencia de escenarios multilaterales en los que confluyen las economías de la cuenca del Pacífico, como son el APEC, el Foro de Cooperación de América Latina y el Caribe – Asia del Este (Focalae) y el Acuerdo Transpacífico (TPP), la AP no cuenta con una política conjunta para el fortalecimiento de sus relaciones diplomáticas. Teniendo en cuenta que las relaciones diplomáticas se han construido fundamentalmente de manera bilateral (Estado-Estado), una de las prioridades estratégicas de la AP debería ser su posicionamiento institucional hacia el exterior, a través de una mayor presencia física vía consulados y embajadas compartidas. Esto facilitaría el proceso de vinculación de otros Estados, sea en calidad de observadores o asociados, a la par que permitiría afianzar relaciones con organismos internacionales y mecanismos de integración regional.

Conclusiones

Luego de haber examinado los presupuestos básicos del mandato constitucional *pro integratone* y haber adelantado un ejercicio teórico-analítico respecto del modelo de integración propuesto por la AP, es posible vislumbrar un desplazamiento de la política exterior colombiana hacia la firma de una nueva generación de ACR como plataforma para construir un comercio unificado basado en la acumulación de normas de origen, la generación de encadenamientos productivos, la incorporación de estándares regulatorios en materias OMC plus y la liberalización de los factores productivos.

En este contexto, la AP surge como un mecanismo de integración pragmático y flexible, coherente con el modelo de política exterior de Colombia en tanto se orienta a profundizar la integración latinoamericana a través de la homogeneización de los acuerdos comerciales existentes, y a su vez permite dinamizar sus relaciones diplomáticas y comerciales con otros Estados, principalmente aquellos

emplazados en Asia Pacífico, mediante diversas modalidades de relacionamiento: negociación unilateral (Estado a Estado), negociación birregional (entre bloques regionales) y negociación bloque-Estado. A pesar de su incipiente estructura institucional y normativa, caracterizada por la inexistencia de estructuras discriminatorias y órganos supranacionales —estilo regionalismo asiático (De la Reza 2013, 212)—, su tratado constitutivo prevé mayores desarrollos como corolario de la construcción de manera progresiva y consensuada de un área de integración profunda.

La AP aspira a convertirse en una plataforma de negociación multilateral, concertación y convergencia política con proyección hacia la región Asia Pacífico, que le permita posicionarse frente a terceros y acelerar el proceso de integración económica. Por tanto, representa una oportunidad para el fortalecimiento de las relaciones de Colombia con otros Estados latinoamericanos, diversificar sus relaciones internacionales, incrementar su capacidad exportadora, atraer IED, estimular el desarrollo de proyectos de infraestructura, incrementar su presencia diplomática, facilitar la promoción comercial conjunta y promover su participación en los principales escenarios económicos multilaterales, como el APEC y el TPP.

Para Colombia, es fundamental hacer una revisión de su estrategia de política exterior en el ámbito de la integración regional, ya que de ello depende en buena medida su capacidad para asumir una postura unificada frente al derecho internacional, coherente tanto con los principios superiores de la Constitución como con las obligaciones internacionales. En este camino, la presente investigación busca servir como punto de inflexión a propósito de las discusiones sobre la conexión entre el ejercicio de la política exterior del Estado y los fines del constituyente como bitácora de navegación.

Referencias

1. Arroyave, Mario. 2014. “La Alianza del Pacífico y el ocaso de la Comunidad Andina: hacia una nueva configuración interregional en Latinoamérica”. En *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*, editado por Eduardo Pastrana y Hubert Gehring, 117-144. Cali: Universidad Santiago de Cali.
2. Briceño, José. 2013. “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”. *Estudios Internacionales* 175: 9-39.
3. Cárdenas, Fabián. 2013. “A Call for Rethinking the Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XIII: 355-403.
4. Cepeda, Julio César. 2017. “Colombia and Its Trans-Pacific Foreign Policy: International Relations in the Pacific Rim”. *Open Journal of Political Science* 7 (1): 1-16.
5. Chaves, Carlos. 2018. “Aproximación teórica y conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico”. *Revista Desafíos* XXX (1): 21-45.
6. De la Reza, Germán. 2013. “El regionalismo abierto y su renovación teórica: una agenda analítica”. *Revista del Cesla* 16: 207-229.

7. Díaz, Santiago. 2016. “La Alianza del Pacífico: un escrutinio jurídico al tenor del derecho de las organizaciones internacionales”. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional* IX: 347-390.
8. Dirar, Luwam. 2014. “Rethinking and Theorizing Regional Integration in Southern Africa”. *Emory International Law Review* 28 (1): 123-165.
9. “¿En qué va la Alianza del Pacífico?”. 2019. *Portafolio*, 5 de julio. <https://www.portafolio.co/economia/en-que-va-la-alianza-del-pacifico-531275>
10. Forero, Mario, 2012. “Fundamentos jurídicos de la política exterior colombiana”. *Revista Análisis Internacional* 6: 29-53.
11. García, Roberto, Ulf Thoene, Ana María Figueroa y Edwin Murillo. 2020. “El emprendimiento social en el marco de la Alianza del Pacífico”. *Revesco. Revista de Estudios Cooperativos* 133: 1-12.
12. García, Pio. 2011. “Colombia transpácifica: opción de política y liderazgo regional”. En *Colombia: una política exterior en transición*, editado por Diego Cardona, 179-198. Bogotá: Fescol.
13. González, María, Santiago Gutiérrez, Juan David Rodríguez y Laura Gutiérrez. 2015. “Pacific Alliance: Bringing Back Open Regionalism to Latin America”. *México y la Cuenca del Pacífico* 11: 21-51.
14. Haas, Ernst. 1970. “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing”. *International Organization* 24 (4): 607-646.
15. Huber, Peter. 2013. “Estatalidad abierta: un análisis comparado”. En *El derecho constitucional en el espacio jurídico europeo*, editado por Armin von Bogdandy, Pedro Cruz Villalón y Peter Huber, 69-141. Valencia: Tirant lo Blanch; Universidad Nacional Autónoma de México.
16. Insignares, Silvana. 2015. *Construcción constitucional del proceso de integración suramericano*. Barranquilla: Universidad del Norte; Grupo Editorial Ibáñez.
17. Malamud, Andrés. 2004. “Regional Integration in Latin America: Comparative Theories and Institutions”. *Sociología, Problemas e Práticas* 44: 135-154.
18. Martínez, Alberto. 2016. “Alianza del Pacífico y Mercado Común del Sur: dos enfoques de la integración económica regional”. *Papel Político* XXI (2): 469-494.
19. Martínez, Rubén. 2008. “La integración en el nuevo constitucionalismo latinoamericano”. En *Crisis y perspectiva comparada de los procesos de integración. Segunda Jornada Cátedra Jean Monnet en Colombia*, editado por Eric Tremolada, 73-94. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
20. Morales, Mariela. 2014. “El nuevo paradigma de la apertura de los órdenes constitucionales: una perspectiva sudamericana”. En *Soberanía y Estado abierto en América Latina y Europa*, editado por José María Serna de la Garza y Armin von Bogdandy, 233-282. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
21. Pampillo, Juan Pablo. 2011. “The Legal Integration of the American Continent: An Invitation to Legal Science to Build a New *Ius Commune*”. *ILSA Journal of International & Comparative Law* XVII (3): 517-541.
22. Pampillo, Juan Pablo. 2012. “Derecho comunitario y *ius commune* americano: dos asignaturas pendientes para las ciencias jurídicas de nuestro continente”. *Foro. Revista de Derecho* 18: 5-29.
23. Pampillo, Juan Pablo. 2015. “La Alianza del Pacífico y la integración jurídica latinoamericana. Antecedentes, balance y perspectivas”. En *La arquitectura del ordenamiento internacional y su desarrollo en materia económica*, editado por Eric Tremolada, 365-406. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

24. Pastrana, Eduardo, Ricardo Betancourt y Rafael Castro. 2014. "Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara a la multipolaridad creciente". En *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*, editado por Eduardo Pastrana y Hubert Gehring, 173-205, 182. Cali: Universidad Santiago de Cali.
25. Pastrana, Eduardo y Rafael Castro. 2015. "The Long Road to State-Building in Latin America and Its Impact on Regionalization Processes". *Papel Político* 20 (2): 523-546.
26. Posada, Carlos. 2014. "Alianza del Pacífico: más que un tratado de libre comercio". En *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana*, editado por Alejandro Foxley y Patricio Meller, 75-85. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
27. Priotti, Anahí y Marcelo Trucco. 2012. "La cláusula democrática en los procesos de integración latinoamericana". *Revista Electrónica Cordobesa de Derecho Internacional Público* 2 (II): 1-17.
28. Quiliconi, Cintia y Raúl Salgado. 2017. "Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?" *Colombia Internacional* 92: 15-41.
29. Schermers, Henry y Niels Blokker. 2003. *International Institutional Law*, 4.^a ed. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
30. Söderbaum, Fredrik. 2003. *Introduction: Theories of New Regionalism*, editado por Fredrik Söderbaum y Timothy M. Shaw, 1-21. Londres: Palgrave Macmillan.
31. Thoene, Ulf, Edgard Cuestas y María Carmelina Londoño. 2017. "La Alianza del Pacífico y el regionalismo latinoamericano: en búsqueda de una revitalización autonomista de la integración". *Análisis Político* 89 (30): 91-110.
32. Thoene, Ulf y Loly Gaitán. 2014. "Derecho y política de la competencia en el contexto regional: experiencias de la Unión Europea para la Alianza del Pacífico". *Jurídicas* XI (2): 68-87.
33. Tremolada, Eric. 2014. "¿La Alianza del Pacífico facilita la inserción de Colombia en la región Asia-Pacífico?". *Papel Político* XIX (2): 721-752.
34. Tremolada, Eric. 2016. "La internacionalización del derecho constitucional en Colombia: una garantía para los procesos de integración". *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 37: 103-128.
35. Vieira, Edgar. 2004. *La integración de América Latina: del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 a una comunidad latinoamericana o sudamericana de naciones en 2010*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.



Edgard Cuestas Zamora es magíster (becario) en Derecho Internacional de la Universidad de La Sabana y profesional (graduado con honores) en Relaciones Internacionales de la Universidad de San Buenaventura (Bogotá, Colombia). Se ha desempeñado como profesor asistente de cátedra en Derecho Internacional Público en la Universidad Nacional de Colombia, así como en cursos sobre ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad Sergio Arboleda. Sus investigaciones más recientes se concentran en el proceso de integración regional latinoamericano y la política exterior de Colombia. Actualmente se desempeña como profesional nacional en la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP-OEA). ✉ edgardcuza@unisabana.edu.co

Ulf Thoene es doctor en Derecho y magíster en Estudios Socio Jurídicos de la Universidad de Warwick (Reino Unido), licenciado en Historia de la Universidad de Sheffield (Reino Unido) y cuenta con un diplomado de Posgrado en Economía de la Universidad de Nottingham (Reino Unido). Trabajó como *management trainee* en Siemens (Alemania y Austria) y prestó servicio militar en el ejército alemán. Es profesor asociado de la Escuela Internacional de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de La Sabana (Bogotá, Colombia), a cargo de los cursos de Relaciones Internacionales y Ética Empresarial; además, es miembro del Grupo de Investigación en Negocios, Economía y Finanzas. Sus áreas de experticia incluyen temas como empresa y paz, informalidad laboral e integración regional. ✉ ulf.thoene@unisabana.edu.co