

XIII

EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL PERUANO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL*

Liminar

Mi participación en este seminario internacional es algo que me es muy grato, pero al mismo tiempo, muy incómodo. En efecto, en una época en que precisamente la humanidad se encamina, en forma lenta pero segura, por el camino de la integración —en sus diversas modalidades— el Perú, por el contrario, ha anunciado que se aleja de ella. Algo de esto se advirtió desde fecha tan temprana como 1993, cuando el pomposamente llamado Congreso Constituyente Democrático, minimizó en el proyecto constitucional el proceso de integración, y se abrió al mundo, por así decirlo. O sea, para efectos prácticos, para nadie en particular.

De esta suerte, el Perú parece querer estar al margen de esta corriente occidental de integración, y preferiría, más bien, querer jugar en solitario, para sacar la mejor partida de sus aproximaciones bilaterales o multilaterales, con resultados aún inciertos, pero previsibles en cuanto a sus límites y alcances. Hecha esta aclaración, veamos algunos aspectos previos.

Algunos supuestos

Según algunos, el XX fue un siglo corto, iniciado en 1914 y finalizado, por así decirlo, en 1991.¹ Y lo que ha caracterizado este siglo, aparte de novedades y avances en las ciencias físicas, y en los desarrollos tec-

* Ponencia presentada al Seminario Internacional “Europa y América Latina. Procesos de integración nacional y regional”, organizado por el Instituto de Estudios Europeos de la Pontificia Universidad Católica de Perú, Lima, 10-13 de marzo de 1997.

¹ *cfr.* Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 1996.

nológicos, médicos y similares, son las serias confrontaciones bélicas, dos guerras verdaderamente mundiales, seguidas por una larga etapa de coexistencia entre dos potencias que creó, durante más de cuarenta años, un mundo bipolar, manejado por dos potencias extra-europeas, Estados Unidos y la Unión Soviética.

Sin embargo, desde 1989 y con la caída del muro de Berlín, la situación cambió rápidamente, y si bien cronológicamente el siglo XX aún no ha sido cerrado, es evidente que la afirmación de Hobsbawm no deja de tener cierto realismo.

El mundo bipolar ha desaparecido, y en su reemplazo hoy se afirma la existencia de un mundo multipolar. En esta realidad multipolar, puede, en cierto sentido, decirse que los Estados Unidos tienen una presencia gravitante, que al parecer, la ejercen con pesar. Pero es indudable, que pese a todo, los Estados Unidos no aspiran —y difícilmente podrían hoy— tener el papel hegemónico absoluto que otros soñaron o intentaron en épocas pasadas.

Por otro lado, hoy se constata que el ochenta por ciento de la economía mundial se mueve, en realidad, en tres grandes bloques: la Comunidad Europea, con su socio más importante, que es Alemania; el NAFTA, motorizado por los Estados Unidos; y el pequeño grupo de países conocidos como “tigres asiáticos”, con regímenes diversos, a veces poco democráticos, pero que han dado una vuelta de 180 grados a la región en los últimos años, y con una influencia gravitante.

Esta realidad nos advierte, desde ya, que el mundo, por lo menos en materia económica, se encamina hacia una integración. Por cierto, que saltar de la materia económica a la política es tarea muy ardua, y todavía lejana. Pero sin lugar a dudas, la integración empieza por la economía y cuando avanza, generalmente no retrocede.

En síntesis, la integración significa como primer paso, la libre circulación de bienes y servicios; lo cual, implica de por sí, la libre circulación de personas, sin necesidad de visas u otro tipo de impedimentos formularios.

Los inconvenientes en América Latina

Desde el siglo XIX ha circulado una literatura insistente entre los pueblos de la América Latina, que ha privilegiado los lazos que nos

unen, en especial, en aquellos que fueron colonias de España y Portugal (agrupados bajo nombres genéricos como Iberoamérica, Hispanoamérica o América Latina) y que se ha extendido enormemente a partir de la segunda posguerra, con especial acogida en los círculos académicos y políticos franceses, primero, y norteamericanos, después. En nuestro siglo, un libro de gran éxito en este tópico, fue el de Francisco García Calderón, *Les democraties latines de l'Amérique*, de 1912, que se tradujo casi simultáneamente al inglés y al alemán, y que fue durante décadas el libro de cabecera de los americanistas (el libro curiosamente fue tan sólo traducido al castellano en 1981, por iniciativa de Luis Alberto Sánchez, que lo prologa con un estudio enjundioso). La idea de García Calderón es que nuestras democracias latinas son distintas a las otras, y que además tienen mucho en común. Esta idea, por lo demás, fue desarrollada y alentada por una larga serie de planteamientos ideológicos (de los cuales es paradigmático el *Ariel* de Rodó, publicado al iniciarse el siglo XX, y la obra de pensadores posteriores como Vasconcelos, en especial en su *Indología*). Así como la aparición de partidos políticos que buscaban borrar fronteras y acercar a nuestros pueblos (sobre todo con el esfuerzo del Apra, de gran difusión en el continente, como lo han demostrado diversos estudiosos).

Pero en lo que no se ha hecho suficiente hincapié, es en la existencia de numerosos aspectos que separan a estos pueblos. Los une el idioma, la música, la religión, la literatura, el pasado histórico, ciertas afinidades culinarias, virtudes y debilidades, pero hay muchas cosas que los separan: las distancias, las rivalidades o diferencias raciales, la inmadurez política de sus dirigentes, los pleitos y problemas fronterizos no resueltos (Venezuela-Colombia, Chile-Argentina, Ecuador-Perú, Bolivia-Chile), o resueltos a medias y sin restañar heridas. Esto es, las diferencias, son pocas cuantitativamente, pero pesan mucho en el contexto. Existe todavía entre las élites una micro-visión de las cosas; se piensa en pequeña escala y todo esto conspira contra una integración. Piénsese en el hecho de los recelos que suscitaban, y en parte suscitan todavía, las migraciones laborales, que en ciertos lugares hacen peligrar la estabilidad de la mano de obra local. Y además, de que hasta hace muy poco tiempo, la mayoría de los países tenían entre sí visas y complicaciones para su ingreso, que muchos aún mantienen en parte (Venezuela, por ejemplo, pese a su pregonado y declamatorio ideario bolivariano) o el

caso de México (que por su vecindad con los Estados Unidos obliga a varios países al empleo de la visa de ingreso).

Los primeros pasos en el camino de la integración

A parecer, el concepto de integración es relativamente nuevo; en todo caso, muy del siglo XX. Con anterioridad se idearon las alianzas, matrimonios entre cabezas de familias reales para garantizar unión y ayuda mutua, confederaciones, tratados bi o multilaterales de apoyo, et- cétera. Pero la idea de integración como proceso integral es reciente, y su práctica, más reciente aún. En realidad, surge luego de la Segunda Guerra Mundial en el continente europeo. Y ahí ha avanzado grande- mente, en parte por tratarse de un continente con un pasado histórico muy rico, con una gran experiencia, y con una madurez política que no existe en otras partes. Aún así, ha avanzado poco, pues para que un pro- ceso sea permanente, debe dar pasos firmes y seguros, y sobre todo tener respaldo en la población, que muchas veces es renuente a ese tipo de concesiones (piénsese si no, en las resistencias al Tratado de Maastrich o en el aislacionismo suizo, en aras de una neutralidad histórica).

Pues bien, al compás de estos pasos europeos, los espíritus más culti- vados soñaron algo igual para la América Latina. Y así, en 1960, nació la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960), más conoci- da como ALALC, con sede en Montevideo, que empezó el lento cami- no de remover los obstáculos en la libre circulación de mercancías. El modelo avanzó muy poco, pues confiaba gran parte de su manejo al sector privado –muchas veces con visión cortoplazista– y por eso fue más tarde rediseñado, dando así nacimiento a la ALADI (1980).

Dentro de ese gran marco, se han dado dos grandes experimentos: el primero es el denominado Acuerdo de Cartagena, o más comúnmente llamado Pacto Andino, que nació en la ciudad de Cartagena de Indias en 1969, cubriendo todos los países andinos, o sea, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, al cual posteriormente se adhirió Venezuela. Más tarde, ya en la década de los setenta, Chile se apartó definitivamente del Pacto Andino, y a partir de 1995, Perú anunció seguir el mismo camino, sin que hasta ahora se hayan dado los pasos definitivos para concretarlo.

Por otro lado, el Mercado Unificado del Sur (Mercosur) ha nacido en 1990 entre Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina, con la eventual ad-

hesión de otros países, y con capacidad para negociar con otros bloques económicos. Sin embargo, los pasos del Mercosur son todavía muy incipientes, si bien tiene, al parecer, un futuro promisorio.

No hay que olvidar por último, que desde 1964 existe el Parlamento Latinoamericano, que se reúne periódicamente para debatir cuestiones generales, y que constituye un importante foro de reflexión y de formación de la opinión política latinoamericana. Sin embargo, este parlamento no es elegido popularmente en forma directa, ni tampoco adopta leyes que obliguen a los Estados que ahí se encuentran representados. Y esto, evidentemente, demorará todavía, y hace lentos los progresos alcanzados.

Algunas Constituciones latinoamericanas y la integración

Como queda dicho, el fenómeno de la integración latinoamericana, surge, por así decirlo, en la década de los sesenta, y está todavía en pleno desarrollo. Por tanto, como es fácil advertir, las Constituciones no estaban previstas para ello, toda vez que, en rigor, todo fenómeno de integración supone hacer concesiones y ceder cuotas de decisión a otros órganos, con lo cual el Estado cede parte de su soberanía en aras de un objetivo específico de carácter supra-nacional. Y ese problema era realmente serio, sobre todo teniendo presente que el dualismo era, hasta hace poco, la teoría predominante en nuestros medios políticos y diplomáticos. Por tanto, cada vez que se daban nuevas normas, ellas debían pasar por los respectivos órganos legislativos, y por tanto, ser objeto de público debate, lo cual sin lugar a dudas, tomaba su tiempo.

Pero lo importante es señalar que la mayoría de las Constituciones no tenían un rubro dedicado a la integración y por tanto, las Constituciones no fueron proclives a ella y tampoco la alentaron. Más aún, se dieron casos como el de Venezuela, en donde se cuestionó judicialmente (en la década del setenta) la procedencia constitucional de la integración.

Sin embargo, con el tiempo numerosas Constituciones acogieron reformas destinadas expresamente a permitir estos procesos de integración, o en su defecto, incorporaron textos expresos o adoptaron nuevas Constituciones que consagraron un articulado preciso sobre el fenómeno de la integración. Así fueron reformadas en tal sentido las vigentes Constituciones de Uruguay (1967, reformada en 1971), y Argentina

(Constitución de 1853, reformada en 1994) y lo contemplaron las nuevas Constituciones de Venezuela (1961), Ecuador (1978), Perú (1979), Colombia (1991) y Paraguay (1992).

El caso de Perú

El proceso de integración en Perú se inicia con la ALALC en 1960, pues dentro de este gran marco se negoció y adoptó el Acuerdo de Cartagena en 1969, como ya se indicó, más conocido como Pacto Andino, cuya sede se encuentra en Lima y que hoy ha adoptado el nombre de “Comunidad Andina”. El Pacto previó además un Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, con sede en Quito, y otros organismos de apoyo (de carácter financiero, educativo, etcétera). Con lo cual el modelo, en cuanto aspiración, se presentaba más completo que el Mercosur (por lo menos en su actual estado).

Pero en 1969, al aprobarse por parte del Perú la normativa del Pacto Andino, se hizo por expreso dispositivo legal denominado “Decreto-Ley”, esto es, ley emanada de un gobierno de facto, que reunía en una sola mano las funciones legislativas y ejecutivas. Y a partir de ese instrumento legal, el Pacto Andino se puso en movimiento y se crearon mecanismos internos para instrumentarlo. Pero en ningún momento se cuestionó su inconstitucionalidad, como fue el caso de Venezuela, no obstante que la carta peruana de 1933, vigente en aquella época, era ajena a este tipo de procesos.

Pero tal Pacto no encontró obstáculos en el Perú de entonces. Ello por cuanto:

- a) La Constitución de 1933, entonces vigente, si bien no era permisiva, tampoco lo prohibía expresamente;
- b) Por cuanto la referida Constitución no tenía en aquel entonces mecanismos de control de la constitucionalidad de las normas;
- c) Porque la opinión pública y diversos sectores empresariales eran partidarios, en aquel entonces, de tales políticas, y
- d) Porque la presencia del gobierno militar hacía prácticamente imposible un cuestionamiento de sus políticas, ya que toda oposición fue rechazada o anulada en los hechos.

Sin embargo, los problemas constitucionales que conllevaba la integración no pasaron inadvertidos y así la Asamblea Constituyente de 1979 se hizo cargo del problema. Como consecuencia de ello, la carta de 1979 aprobó el siguiente, escueto, pero interesante artículo.

Artículo 100. El Perú promueve la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones.

El golpe de Estado de 1992, y la subsiguiente Constitución de 1993, hecha a la medida del fujimorismo, eliminaron toda referencia orgánica a la integración (aun cuando la tolera muy de pasada en el artículo 44); bajo el falaz argumento de que había que dejar libre paso al mercado, sin trabas ni cortapisas. Sin embargo, este paso aparentemente innovador no ha sido seguido por otros países latinoamericanos, lo cual demuestra que la postura peruana, no sólo es falaz, sino fruto de políticas de corto plazo, y con claros matices proteccionistas.

Palabras finales

El fenómeno de integración se inició en Perú al margen de la normatividad constitucional y quizá en contra de ella. Pero, tarde o temprano, la norma viene a consagrar tal fenómeno, y así ha pasado en todas partes, y por cierto, en los principales países de América Latina, vinculados a tal proceso.

La actitud oficialista peruana en la carta de 1993, que ha dado sus frutos más recientes cuando el gobierno peruano ha anunciado su decisión de retirarse del Pacto Andino, es muestra de una actitud presentista, que no tiene visión de futuro. Se olvida que, al fin y al cabo, la integración es el futuro, y tarde o temprano llegaremos a ella. Lo que siempre se discutirá es el cómo y el cuándo, pero no la necesidad de seguirla.

La bibliografía sobre el fenómeno de la integración, es inmensa e incesante. Sobre el derecho de la integración también es copiosa, y sobre eso hay incluso cátedras en Perú y el extranjero. Pero sobre el aspecto constitucional, lo existente es demasiado parco, y además tratado de referencia y escuetamente, y sobre todo en relación con los tratados.

Entre otros, *cfr.* Townsend Ezcurra, Andrés, “La integración latinoamericana en la Constitución de 1979”, *El Peruano*, Lima, 2 de septiembre de 1992; Piérola, Nicolás de y Loayza, Carolina, “Comentarios sobre la recepción del derecho internacional en las constituciones de 1979 y 1993”, *Gaceta Jurídica*, t. XI, noviembre de 1994. Sobre el caso argentino, que ha provocado una muy amplia literatura, *cfr.* Bidart Campos, Germán J., “El derecho comunitario y la reforma constitucional”, *Ius et Veritas*, núm. 12, junio de 1996; y Vanossi, Jorge R., *Perfil jurídico institucional del fenómeno de la integración latinoamericana*, Buenos Aires, 1995. Para un panorama general, *cfr.* Franco Montoro, André, “Integraçao da América Latina em um mundo multipolar”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, núm. 83, julio de 1996. La mejor y más actual compilación constitucional es, hasta ahora, Ortiz-Alvarez, Luis A. y Lejarza A., Jacqueline (comps.), *Constituciones latinoamericanas*, Caracas, 1997.²

Lima, abril de 1997

² Nota de 2003: El anuncio oficial en 1997, de que Perú se retiraría de la Comunidad Andina, no se llegó a concretar.