

# La paradoja de la integración latinoamericana

## The paradox of Latin American integration



**MÓNICA ROSELL MEDINA**

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
Maestría en International Business Law por la London School of Economics and Political Science, Reino Unido.  
Profesora de Integración Económica de la Academia Diplomática del Perú.

Recibido con fecha 29 de diciembre de 2021 y aceptado por el Comité Arbitral con fecha 13 de enero de 2022.



### SUMARIO:

- I. **A modo de introducción: la importancia de la integración económica hoy en día.**
- II. **El sueño de la integración latinoamericana.**
  1. **El ser latinoamericano y la integración.**
  2. **La situación actual: la paradoja de la unión desintegrada.**
    - 2.1 **El mosaico institucional y normativo regional: entre la supranacionalidad y la intergubernamentalidad.**
    - 2.2 **El “spaghetti bowl” normativo.**
  3. **Nota relativa a los TLC como eventuales sustitutos de la integración económica latinoamericana.**
- III. **Reflexiones finales: revisitando la integración regional latinoamericana.**

## RESUMEN:

Desde sus albores, la región latinoamericana ha sido, a través de sus pensadores más insignes, un foco de la integración regional en el mundo. Si bien las ideas que eventualmente inspirarían a otros pensadores en otras partes del globo a emprender sus propios procesos integracionistas son hasta ahora mayoritariamente aceptadas y apoyadas en la región, intento tras intento de integración latinoamericana ha fallado, sea por motivos intrínsecos o extrínsecos, bajo su control o no. La autora, mediante un análisis histórico y económico de las distintas iniciativas integracionistas latinoamericanas, intenta encontrar el común denominador que ha impedido a la mayoría —sino todos— de aquellos proyectos conseguir su objetivo: una América unida. Estudia además la distinción y —aparente— conflicto entre la supranacionalidad e intergubernamentalidad, y cómo ambos modelos han llevado a los proyectos que los aplicaron al éxito o al fracaso. La autora concluye que es una combinación de factores, entre la suscripción de acuerdos de libre comercio que, más que integrar a la región, aíslan a sus suscriptores uno del otro; la propia idiosincrasia regional y sus aspiraciones nacionalistas que van y vienen; y las mismas iniciativas que paulatinamente han ido enredando a sus miembros, pues los obligan a colocarse en la disyuntiva de seguir los lineamientos de una u otra, los que hasta ahora han prevenido la integración real de los países latinoamericanos.

Palabras clave: integración, Latinoamérica, supranacional, intergubernamental, tratados de libre comercio, fragmentación normativa.

## ABSTRACT:

Since its inception, Latin America has been, through its most illustrious thinkers, a focus of the regional integration in the world. Even though the ideas which, eventually, would inspire other thinkers elsewhere in the world to undertake their own integration projects are widely accepted and supported in the region, attempt after attempt for a Latin American integration has failed, either because of intrinsic or extrinsic motives, under its control or otherwise. The author, through a historical and economic analysis of the different Latin American integrationist initiatives tries to find the common denominator which has prevented the majority —if not all— of those projects from achieving their objective: a united America. She also studies the distinction and —apparent— conflict between supranationalism and intergovernmentalism, and how both models have led the projects which applied them to success or failure. The author concludes that it is a combination of factors, including the subscription of free trade agreements which, rather than integrating the region, isolate their signatories one from another; the regional idiosyncrasy and its nationalist aspirations which come and go; and the initiatives themselves which have gradually entangled its members, since they force them to decide whether to follow the directives of one or the other, which until now have impeded the real integration of the Latin American countries.

Keywords: integration, Latin America, supranational, intergovernmental, free trade agreements, normative fragmentation.

### I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA HOY EN DÍA

La integración económica es un fenómeno bastante antiguo de las relaciones internacionales entre los países. En términos latos, se podría decir que ha sido la integración de grupos humanos y la cooperación entre ellos lo que permitió que la especie humana subsistiera y prevaleciera hasta hoy sobre las demás especies, pese a ser físicamente más débil.

No obstante, si concebimos la integración regional en términos del levantamiento de las fronteras económicas entre los países, podríamos ubicar los primeros antecedentes a partir del siglo XVIII. La independencia norteamericana

y la revolución francesa pusieron así de relieve la necesidad de integrar económicamente sus territorios. En el caso de EEUU, las medidas de liberalización comercial —tales como el reembolso de la imposición al consumo de las exportaciones o la conformación de un arancel bajo y único aplicable a terceros países dispuestas por Alexander Hamilton— no solo ayudaron a la recuperación de la economía norteamericana diezmada por su Guerra de Secesión, sino que le abrieron el camino para su hegemonía económica mundial. En el caso de Francia, una de las primeras medidas dispuestas para consolidar la nueva república fue la eliminación inmediata del férreo monopolio estatal que Luis XIV había instaurado sobre el comercio. El principio de la santidad de los contratos —“el contrato es ley entre las partes”— que es el pilar

del comercio mundial actual, consagrado por primera vez en el Código Civil Francés de 1804 —Código de Napoleón—, fue precisamente el resultado normativo de la noción de libertad de comercio que inspiró la Revolución Francesa.

El mismo precepto de integración económica pero escalado al nivel de las relaciones entre Estados, lo encontramos en el *Zollverein* alemán de 1834. Esta fue la organización de las aduanas responsable de suprimir los aranceles entre los miembros de la Confederación Germánica y de unificarlos frente a terceros; con lo cual la región alemana consolidó y aceleró un considerable desarrollo económico. El *Zollverein* fue posteriormente sustituido por el Imperio Alemán emergente de la guerra franco-prusiana, el cual creó un mercado interno único, armonizando los sistemas comerciales y fiscales dentro de la Confederación. Sus resultados apalarcaron, asimismo, la generación de una red de tratados comerciales bilaterales, entre los que se puede mencionar el tratado anglo-francés Cobden-Chevalier de 1860, que provocó sendas reducciones arancelarias recíprocas y la aplicación de la Cláusula de la Nación más Favorecida que ayudaron a la industrialización y el cambio tecnológico en Europa, así como a su recuperación comercial.

Fueron los regímenes nacionalistas y proteccionistas emergentes los que desintegraron los lazos de cooperación y comercio recíproco entre los países europeos y los reemplazaron por la desconfianza, la autarquía y la crisis, frenando su crecimiento y alimentando el fantasma de la guerra. De hecho, los escasos intercambios comerciales que tuvieron lugar durante las dos grandes guerras mundiales solo se dieron gracias a la existencia de ciertos tratados bilaterales de duración temporal y sesgo discriminatorio.

De esa experiencia, las potencias de la época aprendieron que, para asegurar la paz y cubrir las necesidades de sus ciudadanos, era neces-

sario ponerle fin al proteccionismo imperante, asegurar la cooperación y el libre comercio y conformar un mercado más grande para equilibrar la influencia norteamericana; es decir, integrar económicamente a los Estados europeos. Así pues, con los fondos del Plan Marshall y recuperando y modernizando las ideas del paneuropeísmo surgidas justo en la etapa previa a la Gran Depresión, en mayo de 1950, Robert Schumann, ministro francés de Asuntos Exteriores, propuso a Alemania poner el conjunto de la producción francoalemana del carbón y del acero —los insumos básicos de la industria bélica de entonces—, bajo una alta autoridad común, creando al mismo tiempo una organización abierta a la participación de los demás países de Europa. La integración económica fue, así, el medio para dejar atrás las diferencias entre dichos países y para establecer las bases comunes de su desarrollo económico.

En el plano multilateral, los mismos objetivos se plasmaron a través de un sistema de gobernanza internacional con una institucionalidad fuerte a través de la suscripción de los Acuerdos de Bretton Woods, que dieron nacimiento al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y Acuerdo General de Aranceles y Comercio —GATT de 1948— que fuera sustituido a fines del siglo pasado por la Organización Mundial del Comercio —OMC.

Al Tratado de París por el cual se constituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero —CECA, siguieron los Tratados de Roma que instituyeron la Comunidad Económica Europea —CEE y la Comunidad Europea de la Energía Atómica —CEEA. Tal como se establece en el preámbulo y los artículos 1 y 2 del tratado fundacional de la CEE<sup>1</sup>, los signatarios recurrieron a la fórmula de la integración económica para asegurar, a través de una institucionalidad fuerte y la acción común, el establecimiento de un mercado común cimentado en el principio de libre comercio; esto es, en la progresiva supre-

---

1. Communauté Économique Européenne, "Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes", *Journal Officiel des Communautés Européennes* 150 (1964).

sión de las barreras y restricciones a los intercambios comerciales entre los países europeos, la aproximación de sus legislaciones, la leal competencia entre ellos y el progreso económico y social de los mismos, como medio para mejorar las condiciones de vida y empleo de sus ciudadanos.<sup>2</sup>

Después de eso, el ejemplo europeo de la integración fue imitado en varias partes del mundo con distintos grados de intensidad, especialmente en América Latina. La profundidad de los esquemas estuvo marcada por tres factores fundamentales: el grado de compromiso político de sus líderes, la cultura jurídica y noción de cumplimiento de la ley y el desarrollo institucional.

Según la Organización Mundial del Comercio<sup>3</sup>, salvo por tres países —Mauritania, Somalia y Sudán del Sur—, hoy todos los países del orbe pertenecen a uno o más esquemas de integración económica regional y algunos incluso a algo más de 40, lo que totaliza unos 568 acuer-

dos de integración activos, y cerca de 800 si se suman los no activos.<sup>4</sup> Los bloques de integración representan entre el 40% y el 50% del comercio mundial.<sup>5</sup>

Para el Banco Mundial, los acuerdos de integración —también denominados “acuerdos preferenciales de comercio”<sup>6</sup>— habrían pasado de 50 a 300 en un período corto de 20 años, siendo que el número de los que adoptan formas de integración profunda —que no solo abarcan la liberalización de bienes, servicios, capitales, personas e información, sino que incluso trascienden el tema comercial— continúa creciendo. De esta forma, para el Banco, la integración económica entre los países sigue creciendo y moldeando las conductas económicas de los agentes económicos y de los propios países alrededor del mundo.<sup>7</sup>

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico — OCDE también destaca la importancia que puede tener la integración regional en la pavimentación de las

2. “ARTÍCULO 2.- *La Comunidad tiene por misión, a través del establecimiento de un mercado común y el acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados miembros, la promoción de un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, un aumento de la estabilidad, una mejora acelerada del nivel de vida, y relaciones más estrechas entre los Estados que ella reúne.*” Traducción libre del autor del original: “ARTICLE 2.- *La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit.*”
3. “Participation in Regional Trade Agreements”, *World Trade Organization*, acceso el 22 de enero de 2022, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/rta\\_participation\\_map\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_participation_map_e.htm).
4. “Regional trade agreements”, *World Trade Organization*, acceso el 22 de enero de 2022, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm#facts](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm#facts).
5. Según un informe de Global Trade Alert, actualmente el libre comercio es casi 40% menos libre que en el 2017. Cfr: Simon J. Evenett y Johannes Fritz, *Going It Alone? Trade Policy After Three Years of Populism. The 25th Global Trade Alert Report* (London: Centre for Economic Policy Research Press, 2019), 6.
6. En la literatura jurídica del comercio internacional, el término “acuerdo preferencial” incluye diversos tipos de acuerdos comerciales, entre ellos los de integración regional, así como los bilaterales de libre comercio. La OMC utiliza el término en la denominada “Cláusula de Habilitación” y en referencia a aquellos acuerdos que conceden preferencias unilaterales —no recíprocas— a favor de países en desarrollo bajo sistemas generalizados de preferencias. El Banco Mundial, por su parte, lo utiliza para referirse a todo tipo de acuerdo comercial regional sea al interior de regiones o entre regiones.
7. “Deep trade agreements. Data, Tools and Analysis”, *Banco Mundial*, acceso el 22 de enero de 2022, <https://datatopics.worldbank.org/dta/dashboard.html>.

futuras nuevas reglas multilaterales de comercio, para profundizar la cooperación en asuntos regulatorios y para crear oportunidades de mercado, por lo que se manifiesta proclive a adoptar un enfoque a favor de la complementariedad entre las reglas multilaterales y regionales antes que un enfoque de confrontación entre el multilateralismo y el regionalismo.<sup>8</sup>

Si observamos el mapa mundial, comprobaremos que esta creciente tendencia hacia mayor integración profunda obedecería al hecho de que, dada la rebaja de las protecciones arancelarias, el interés de la negociación comercial internacional se ha dirigido a asegurar que las medidas normativas y regulatorias, así como los actos y decisiones de la administración pública no afecten y más bien aseguren el comercio y la inversión —sin descuidar la desgravación arancelaria misma—. De esta suerte, los acuerdos comerciales ya no solo cubren las disciplinas usuales como podrían ser el origen o la valoración aduanera de las mercancías o, incluso, las medidas de reconocimiento de su calidad y sanidad de los productos o las medidas de defensa comercial —el *dumping*, los subsidios o las salvaguardias—, sino que se incluyen la regulación sobre los servicios, las inversiones, la libre competencia, la propiedad intelectual, las compras estatales, el trabajo, el medio ambiente, el comercio digital, la facilitación logística, la integración física y la conectividad; e incluso la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho y las cuestiones de género, la gestión pública y la administración de justicia, así como cualquier otro tema o factor que las partes estimen que incide directa o indirectamente en las relaciones comerciales entre ellas, cubriendo

de esta manera un muy amplio espectro de las políticas públicas.

Conforme a ello, toda la discusión que animó la segunda mitad del siglo pasado sobre si la integración económica crea comercio o solo lo desvía<sup>9,10</sup>, si bien sigue siendo relevante para evaluar la eficacia de los esquemas de integración, ya no lo es tanto respecto de plantear la disyuntiva entre regionalismo y multilateralismo, pues se prefiere reconocer que ambos han coexistido desde siempre y que dicha coexistencia puede ser armónica.

Sinceremos así el hecho de que la integración económica no es —y nunca ha sido— una cuestión únicamente comercial, sino de políticas transversales y, fundamentalmente, de visión del desarrollo. Después de todo, los países siempre se han integrado por distintas razones: cultura, historia o valores comunes, el deseo de mejorar los niveles de vida de la población, la necesidad de incrementar su tamaño de mercado o de su poder de negociación, conseguir flujos de inversión extranjera, mejorar la imagen internacional, protegerse de las guerras comerciales o de la discriminación comercial, realizar reformas estructurales que de otro modo no ocurrirían en el ámbito interno, evitar conflictos y garantizar la paz, o todas ellas.

Integrarse económicamente, sin embargo, no es un negocio sencillo y no cualquier país lo hace de verdad. Es, como dijo Balassa hace más de medio siglo, un proceso y un estado<sup>11</sup> pero en un sentido distinto. Es un proceso porque, al menos en América Latina, pese a no ser ni lineal ni ordenado, como enseña la teoría clásica de la

8. Isa Lejárraga, "Deep Provisions in Regional Trade Agreements: How Multilateral-friendly?: An Overview of OECD Findings", *OECD Trade Policy Papers* 168 (2014).

9. Jacob Viner, *The Customs Union Issue* (London: Oxford University Press, 2014).

10. Jagdish Bhagwati, *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, (London: Oxford University Press; 2008).

11. "Como un proceso, por cuanto se halla 'acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones'. Y como una 'situación' de los negocios, la Integración se caracteriza por la "ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales". Biela Balassa, *Teoría de la Integración Económica* (Ciudad de México: Uteha, 1980), 1.

integración<sup>12,13</sup> y estar más bien lleno de altibajos y cambios de dirección, a veces dolorosos y frecuentemente teñidos de pugnas de poder<sup>14</sup>, al final representa la progresiva adaptación a la acción comunitaria. Es al mismo tiempo un estado de cosas, porque impone al país una condición permanente a la que éste se somete voluntariamente y le define; ya que, más allá de eso, la integración económica representa un modo de concebirse como país y de reconocerse como miembro de una comunidad determinada de países.

## II. EL SUEÑO DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

### 1. El ser latinoamericano y la integración.

Si la integración europea, tal como la conocemos hoy, se empieza a concebir a partir de 1923 y a gestar luego de la Segunda Guerra Mundial para dar nacimiento a las Comunidades Europeas en el año 1957<sup>15</sup>, la idea de Latinoamérica integrada sería incluso más antigua.

Como señalamos en el acápite anterior, las Comunidades Europeas, como un medio para asegurar la paz y lograr el desarrollo económico de

los países europeos, se concibieron luego de la guerra. La idea de una Europa integrada, sin embargo, empieza con la publicación del manifiesto en favor de la Unión Internacional Panamericana, de Richard Coudenhove-Kalergi<sup>16</sup>, planteamiento que Aristide Briand recoge y propone luego a la Sociedad de Naciones: la creación de una federación de los Estados europeos, la cual se constituiría sobre la base de una asociación económica.<sup>17</sup>

Por nuestra parte del mundo, ya en 1790 Miranda concebía a América Latina como un solo territorio. Once años más tarde, en la Proclama de 1801, proponía el establecimiento de un gobierno federal que proponía llamar “Colombia”, con la capital en Panamá y con dos “Incas” en el Ejecutivo.<sup>18</sup>

En 1791, Juan Pablo Viscardo y Guzmán<sup>19</sup> instaba a los españoles americanos a independizarse del yugo español bajo la concepción de una América unida, integrada y próspera:

*“¡qué agradable y sensible espectáculo presentarán las costas de la América, cubiertas de hombres de todas las naciones, cambiando las producciones de sus países por las*

12. *Ibid.*, 4.

13. Ramón Tamames y Begoña Huerta, *Estructura económica internacional* (Madrid: Alianza Editorial, 2010).

14. En realidad, son varias pugnas: la primera se presenta entre las burocracias locales y los órganos comunitarios, habida cuenta de que los primeros procuran siempre reivindicar sus antiguos espacios de soberanía cedidos a la integración y los órganos comunitarios procuran cumplir con su mandato, imponiendo una disciplina comunitaria que los primeros no siempre están dispuestos a acatar. La segunda se presenta entre las élites empresariales mercantilistas y grupos de poder que buscan preservar sus privilegios y protecciones lo más posible y la burocracia encargada de la integración que debe soportar dichas presiones para sacar adelante la agenda comunitaria. Una tercera pugna se presenta al interior del bloque, entre los países que la conforman y que buscan imponer sus agendas nacionales al sistema comunitario y al mismo tiempo conciliar y equilibrar las agendas de sus socios. Una cuarta pugna se presenta entre los países como bloque y los países que se encuentran fuera del bloque, en especial aquellos que pueden ver en la integración, un riesgo que pueda menoscabar su agenda o su grado de influencia en el escenario internacional.

15. Aunque Francesc Mainzer refiere antecedentes más antiguos. Así, refiere a Podiebrad —siglo XV— y a Penn —siglo XVII—. Francesc Mainzer Cardell, *La unión europea de Aristide Briand en el contexto del período de entreguerras*. Trabajo presentado en el VII Encuentro de Jóvenes Investigadoras e Investigadores en Historia Contemporánea, (Granada: Diss, 2019). <https://blogs.ugr.es/jovenesinvestigadores/wp-content/uploads/sites/46/2019/08/MAINZER-Albert-Francesc.pdf>

16. Richard Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europa, der Jugend Europas gewidmet* (Viena: Pan-Europa Verlag, 1926), 169.

(Continúa en siguiente página)

nuestras! ¡Cuántos, huyendo de la opresión, o de la miseria, vendrán a enriquecernos con su industria, con sus conocimientos y a reparar nuestra población debilitada! De esta manera la América reunirá las extremidades de la tierra, y sus habitantes serán atados por el interés común de una sola GRANDE FAMILIA DE HERMANOS”.<sup>20</sup>

En 1815, Simón Bolívar, influido por las ideas de la ilustración y, particularmente por las de Montesquieu, escribió la *Carta de Jamaica*, en la que planteó las premisas de la independencia de toda América de España y la igualdad de los nacidos en estas tierras respecto de los españoles; así como su idea, según él irrealizable, de una América integrada en una gran nación: “[y]o deseo mas que otro alguno ver formar en America la mas grande nacion del mundo, menos por su estencion y riquezas, que por su libertad y gloria [sic].”<sup>21</sup>

Sin embargo, fue a Bernardo Monteagudo a quien Bolívar debió su visión americanista, así como la idea de diseñar la organización de una gran nación con los territorios que habían pertenecido antes a España. Para Monteagudo, se debía conformar una Confederación America-

na estructurada bajo el compromiso de una unión perpetua, una ciudadanía común, un tratado comercial preferencial, un mecanismo de conciliación y arbitraje para la solución de las controversias y la defensa del territorio contra toda forma de dominación o amenaza extranjera. Entusiasmado con la idea, Bolívar le encargó elaborar la propuesta correspondiente y éste así lo hizo en su *Ensayo sobre la necesidad de una federación general entre los estados hispano-americanos y plan de su organización* en 1825. La propuesta fue presentada en el Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826, pero nunca llegó a aprobarse.<sup>22</sup>

Mientras tanto, en el hemisferio norte, Henry Clay, congresista y posterior Secretario de Estado de Estados Unidos también compartía la aspiración de un destino común americano, por lo que instó a su gobierno a reconocer a las ex colonias como nuevas repúblicas y propuso la conformación de la Liga de Estados Americanos en 1820. Sus ideas, sin embargo, no fueron bien recibidas en su país por quienes no querían afectar sus relaciones con Europa, no creían tener cosas en común con Hispanoamérica, tenían ambiciones expansionistas y por quienes dudaban de apoyar

- 
17. Intervención del 5 de setiembre de 1929, durante los debates de la 10ª Sesión de la Asamblea de la Sociedad de Naciones. Aristide Briand, *Actes de la Dixième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats*, (Société des Nations Journal Officiel, Supplément Spécial 75, Ginebra, 1929): 49-53.
  18. Roberto Ferrero citado por Julio Andreis, *Haya de la Torre y el APRA: El Proyecto Articulador de la Unidad Continental Latinoamericana*. 1er Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, articulando diálogos políticos y académicos en Ciencias Sociales (Villa María: Universidad Nacional de Villa María, 2019). [http://biblio.unvm.edu.ar/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=2382](http://biblio.unvm.edu.ar/opac_css/doc_num.php?explnum_id=2382)
  19. Algunos consideran a Túpac Amaru el primer precursor de la integración latinoamericana. Cfr. Manuel Dammert, *Desafíos históricos del Perú Bicentenario y Latinoamérica en el Mundo Multipolar*. (Lima: Manuel Dammert Ego Aguirre, 2015), 58; y, Eduardo Arroyo, “Tupac Amaru II: 235 años de su gesta emancipadora”, *Tradición, Segunda época* 15 (2016): 22-27. <https://doi.org/10.31381/tradicion.v0i15.301>.
  20. Antonio Gutiérrez, “Juan Pablo Viscardo y su “Carta Dirigida a Los Españoles Americanos””, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 17 (2007): 329-343. La reproducción de la carta que figura en el Archivo General de Indias, Estado 71, figura a partir de la página 329.
  21. Comisión Presidencial para la Conmemoración del Bicentenario de la Carta de Jamaica, *Carta de Jamaica, 1815 - 2015* (Caracas: Colección Unidad Nuestraamericana, 2015), 23.
  22. Bernardo Monteagudo, “Ensayo sobre la necesidad de una Federación General entre los Estados Hispanoamericanos”, *Latinoamérica Cuadernos de Cultura Latinoamericana* 40 (1979).

la gesta independentista latinoamericana — entre ellos, James Monroe y John Adams—. Aun así, los planteamientos de Clay abonaron las ideas del panamericanismo de tal suerte que, hacia el final de ese siglo, el Secretario de Estado James Blaine vio oportuno organizar, por primera vez, una conferencia en la que Estados Unidos y los países latinoamericanos discutieran objetivos comunes. Blaine estimaba que dicha Conferencia podía constituir, de paso, un medio práctico de resolver los conflictos intestinos y fronterizos en los que estaba envuelta la región.

La cantidad de detractores de ambos lados casi hizo fracasar la iniciativa, pero, como el comercio siempre ha sido el conductor de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Latinoamérica, los industriales estadounidenses encontraron atractiva la posibilidad de contar con nuevos mercados en donde colocar sus productos con privilegios arancelarios y se animaron a proveer el apoyo suficiente para hacer posible la I Conferencia Internacional Panamericana en 1889. Tal conferencia se convoca entonces con un doble objetivo: garantizar la seguridad regional del continente y mejorar las relaciones comerciales entre los países americanos.

De hecho, su agenda versó sobre las mismas cuestiones que hoy ocupan las agendas de la integración profunda: la conformación de una unión aduanera, el establecimiento de una misma moneda, la simplificación fiscal y aduanera y la creación de un banco interamericano, el uso de una sola nomenclatura arancelaria y hasta la propiedad intelectual.<sup>23</sup>

Al final, la recíproca desconfianza entre estadounidenses e hispanos —estos últimos dudando de las verdaderas intenciones norteamericanas, veían que el panamericanismo podía ser una excusa para intervenir en los

asuntos internos de los países de América Latina, al tiempo que protegían sus relaciones con Europa— hizo fracasar la Conferencia, pero se dejó sembrada la idea de cooperar y establecer algunos principios comunes, lo que se llevó a efecto con la posterior creación de la Organización de los Estados Americanos.<sup>24</sup>

La doctrina Monroe, la falta de apoyo de EEUU a la gesta independentista y sus pretensiones hegemónicas alimentaron el surgimiento del panhispanismo y del latinoamericanismo. El primero, que tuvo entre sus representantes a personajes como Rafael María de Labra, reivindicaba el hecho de que España, los países hispanos y también Portugal, forman una unidad cultural transatlántica que trasciende la historia y sigue viva. Se pretendía rescatar, de esta manera, un rol moral tutelar o hegemónico de España respecto de sus excolonias y, sin duda, también promover el desarrollo económico y modernización cultural de ese país, a partir de su proximidad con ellas. Así, el panhispanismo catalizó factores tales como la historia, lengua, la cultura y la religión para resaltar esos vínculos, pero también utilizó el concepto de raza —latina—, lo que permitió que ciertos grupos de intelectuales y países desarrollaran una postura más bien discriminatoria o “antigringa” antes que propiamente reivindicatoria de los valores latinos.

En el ámbito comercial, el panhispanismo conibió la conformación de una fuerte alianza económica, a la manera del *Zollverein* transatlántico.

*“(...) la unión de los países de habla cervantina no sólo para lograr una íntima penetración intelectual, sino para, también, conseguir una fuerte alianza económica, una especie de ‘Zollverein’ (asociación), con toda la trascendencia política que ese estado de cosas produciría para los países unidos y en especial para España, que realizaría*

23. Teresa Maya, “Estados Unidos y el Panamericanismo; El caso de la I Conferencia Internacional Americana (1889-1890)”. *Historia Mexicana* 45(4): *Una mirada hacia afuera: México y América Latina, siglos XIX y XX* (1996): 772.

24. *Ibid.*: 759.



*así su misión tutelar sobre los pueblos americanos de ella nacidos.*<sup>25</sup>

Debido a que fue la élite social cubana más conservadora la que mejor acogió las ideas del panamericanismo —para entonces visto como la continuidad histórica del expansionismo norteamericano—, una parte de su élite intelectual desarrolló un fuerte sentimiento antiimperialista. Sin embargo, ésta tampoco acogió las ideas del panamericanismo, pues lo veía como una forma sutil de neocolonialismo. Así fue que, ante la disyuntiva entre el ser nacional —supuestamente representado por la tradición hispana— y el ser moderno —supuestamente representado por ser pro Estados Unidos—, dicha élite también y buena parte de la intelectualidad latinoamericana de la época optó por el latinoamericanismo: una postura que reivindicaba la resistencia y la liberación de todo tipo de imperialismo y que fue considerada por sus seguidores como la verdadera heredera ideológica del pensamiento de Bolívar. Dentro de ese contexto, Martí señalaría que la verdadera patria es Latinoamérica, que la Conferencia de 1889 no tenía por objetivo la unión americana, sino avanzar los intereses de Estados Unidos en la región; y que era tiempo de plantear una segunda independencia: esta vez, de Estados Unidos.<sup>26</sup>

El latinoamericanismo continuaría en el siglo XX. José Carlos Mariátegui, quien consideraba

que el hispanismo no era sino una reunión esporádica de intelectuales de ambos lados del Atlántico, declararía que la misma emoción histórica que le acercaba a la América revolucionaria, lo alejaba de la España reaccionaria. Con respecto al panamericanismo, lo describiría como la “*túnica del imperialismo norteamericano*” y “*el ideal del imperio yanqui*”.<sup>27</sup> Decía así que América Latina tenía un destino y un futuro común, y resaltaba como elementos de cohesión la histórica tradición del compromiso y la solidaridad continental.

Para Mariátegui, la unidad latinoamericana era la meta lógica y necesaria de los pueblos indoeuropeos; pero consideró que, para conseguirla, debía vertebrarse primero a una América Latina que se encontraba “*fraccionada*” y “*balcanizada*”, mediante la cooperación y la articulación política y económica —fomentando, entre otros, el comercio y el intercambio entre sus países y superando su forma de operar como colonias de la industria y las finanzas europea y norteamericana—. Sin embargo, indicó también que, previo a ello, los países debían completar su proceso de formación nacional; ya que, de otro modo, cualquier proyecto conjunto fracasaría: “[*e*n la historia la comuna antecede a la nación. La nación precede a toda sociedad de naciones”.<sup>28</sup>

Por la misma época surgía el “*unionismo americano*” a través de la obra del argentino Manuel Ugarte<sup>29</sup> y de Víctor Raúl Haya de la Torre, quie-

25. Fernando Ortiz, *La reconquista de América; reflexiones sobre el panhispanismo*. (París: P. Ollendorf, 1911), 5.

26. Cfr. José Martí, “*Nuestras tierras latinas*”, *Diario La Nación*, 21 de agosto de 1885; Discurso pronunciado ante la Sociedad Literaria Hispanoamericana —“*Madre América*”—; y, la carta del 2 de noviembre de 1889 dirigida al director del diario La Nación de Buenos Aires sobre el Congreso Internacional de Washington. Todos estos documentos se encuentran en: *Nuestra América, Colección Clásica 15* (2005), [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20190905100849/Nuestra\\_America\\_Jose\\_Marti.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20190905100849/Nuestra_America_Jose_Marti.pdf)

27. José Carlos Mariátegui, “*El Iberoamericanismo y el Panamericanismo*”, *Mundial* 256 (1925), <https://www.filosofia.org/hem/192/9250508.htm>. También disponible en la compilación de Leopoldo Zea, *Fuentes de la Cultura Latinoamericana*, Tomo II (México: Fondo de Cultura Económica, 1993).

28. José Carlos Mariátegui, “*La Unidad de la América Indo-española*”, *Variedades* s/n (1924), [https://www.marxists.org/espanol/mariateg/oc/temas\\_de\\_nuestra\\_america/paginas/unidad.htm](https://www.marxists.org/espanol/mariateg/oc/temas_de_nuestra_america/paginas/unidad.htm)

29. Ugarte concebía la integración latinoamericana como una manera de contener la amenaza norteamericana. Cfr. Manuel Ugarte, “*La defensa latina*”, *Diario El País*, 19 de noviembre de 1901. <http://constitucionweb.blogspot.com/2010/11/la-defensa-latina-manuel-ugarte-1901.html>

nes proponían la creación de una comunidad que uniera a todas las repúblicas nacidas del imperio español y fuera reactiva a la política exterior de Estados Unidos. Haya de la Torre creía, de esta manera, en una nación indoamericana unida y fuerte que *“brindara hogar a todos los hijos de la tierra sin discriminaciones”*.<sup>30</sup> En 1926 publica su proyecto de establecer el APRA<sup>31</sup>, un partido revolucionario antiimperialista latinoamericano, como una respuesta propia y autóctona sin intervenciones extranjeras, orientado en su ideario a la acción contra el imperialismo yanqui y la conformación de la unidad política de América Latina. El APRA se instituyó de esta forma en un partido político con presencia en el Perú y varios países latinoamericanos; en particular, México.

Es interesante indicar que el programa de gobierno que presentó Haya para postular a la presidencia del Perú incluía como propuestas la ciudadanía latinoamericana, la coordinación educativa e intercambio regional de alumnos y maestros, la creación de un tribunal arbitral latinoamericano y un pacto de defensa latinoamericano. En el discurso de presentación de su programa presidencial, Haya señalaría con respecto a la integración económica latinoamericana lo siguiente:

*“Nosotros consideramos que el Perú no puede apartarse de los problemas de la América Latina, y que la América Latina no puede apartarse de los problemas del mundo. Si vivimos dentro de un sistema económico internacional y la economía juega rol decisivo en la vida política de los pueblos, sería absurdo pensar que el Perú, que cuenta con una economía, en parte dependiente de ese organismo económico internacional, pudiera vivir aislado contra todo precepto científico y contra toda corriente de relación que es ga-*

*rantía de progreso. (...) De otro lado, nuestro programa máximo continental no es sino la cristalización modernizada del viejo ideal bolivariano. Nosotros hemos sintetizado en un programa de unidad económica y política latinoamericana las frases inmortales de Bolívar: Unión, Unión América adorada, que si no la anarquía te va a devorar.”*<sup>32</sup>

Curiosamente, las ideas integracionistas de Haya tuvieron más acogida en España que en la propia América Latina, por cuanto se entendió por ahí que su antiimperialismo era funcional a los intereses panamericanistas; en tanto que, por estos lares, algunos grupos concibieron al aprismo como el mascarón de proa de la amenaza comunista.

Hacia la mitad del siglo XX, las cuestiones latinoamericanas se enfocaron en las discusiones relativas al establecimiento de un sistema interamericano. Se suscribe el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca — TIAR en 1947 y se crea la OEA con la firma de la Carta de Bogotá, en 1948, con dos objetivos principales: la solución pacífica de las diferencias regionales y la seguridad hemisférica.

La segunda mitad del siglo pasado daría lugar a la institucionalización de la integración. Ella se inició con la creación de la CEPAL en 1948, lo que luego dio lugar al establecimiento de la Organización de Estados Centroamericanos que estableció el Mercado Común Centroamericano, reemplazado luego por el Sistema de Integración Centroamericano; la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio que fue reemplazada a inicios de la década de 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración; el Pacto Andino, que fue reemplazado en la década de 1990 por la Comunidad Andina; y los demás grupos subregionales que se fueron

30. Víctor Raúl Haya de la Torre, *Obras Completas*, Tomo II (Lima: Ed. Juan Mejía Baca, 1985), 7.

31. Nota del Editor: siglas de Alianza Popular Revolucionaria Americana.

32. Víctor Raúl Haya de la Torre, *“Programa Mínimo del Partido Aprista Peruano”*. Discurso pronunciado el 23 de agosto de 1931 en la Plaza de Toros de Acho en Lima, Perú. <https://www.marxists.org/espanol/haya/1930s/1931agosto.htm>

creando y reemplazando sucesivamente luego de ellos. La mayor parte de las relaciones de política entre los Estados latinoamericanos también hicieron uso de los canales de la integración. Así, por ejemplo, la paz centroamericana se consolidó a través de la ODECA y el SICA; y varios aspectos de los tratados de paz entre Perú y Ecuador tuvieron a la Comunidad Andina de escenario.

Por otro lado, la integración continuó siendo el objeto de estudio de politólogos, filósofos, juristas, economistas, sociólogos y otros profesionales. Estos contribuyeron a un rico debate desde y para la integración. Nombrar a todos sería imprudente, por lo que sólo mencionaremos a algunos nombres como el del argentino Raúl Prebisch, cuya Teoría de la Dependencia, bajo una mirada desarrollista o estructuralista, cimentó la integración económica a lo largo de la segunda mitad del siglo XX; y, el chileno Felipe Herrera, a quien debemos la creación del Instituto para la Integración de América Latina — INTAL en 1965 y, entre otros temas, la propuesta para la creación de un mercado común de ciencia y tecnología, que consideramos que continúa siendo actual y necesaria.<sup>33</sup> Está el mexicano Leopoldo Zea, fallecido en los primeros años de este siglo, y su permanente búsqueda ontológica del ser latinoamericano, así como su reivindicación de la realidad de una patria grande basada en una cultura propia latinoamericana esencialmente mestiza y resultante de la síntesis del pluralismo cultural indio y español; y, finalmente, el peruano Mario Vargas Llosa, para quien ser latinoamericano significa tener conciencia de que las fron-

teras que dividen América Latina son artificios impuestos por el colonaje y reconocer que el denominador común es mucho más profundo que las diferencias particulares.<sup>34</sup> Para Vargas Llosa, los nacionalismos enraizados en todo el continente son los responsables de frenar la integración que necesita América Latina en lo político y lo económico.<sup>35</sup> Así, ha señalado que "[t]enemos que trabajar de manera sistemática para desvanecer las fronteras. Es estúpido que los países latinoamericanos tengamos fronteras (...). La integración debe seguir el ejemplo europeo."<sup>36</sup>

Como podemos observar, las discusiones sobre la integración del continente no se limitaron a la gesta independentista. Así como en el siglo XIX la integración era una forma de afirmar autonomía e independencia frente a potencias extranjeras, en el siglo XX la integración se consolidó como un elemento identitario que recorrió América Latina entera con el agregado de que dicho pensamiento dejó de ser un tema de políticos y filósofos para profesionalizarse a través de las instituciones a las que se les encargó su manejo. Abordaremos a continuación precisamente la dinámica actual de estos bloques de integración y sus resultados.

## 2. La situación actual: la paradoja de la unión desintegrada.

### 2.1. El mosaico institucional y normativo regional: entre la supranacionalidad y la intergubernamentalidad.

Pasando de ser una iniciativa de militares, caudillos, líderes militares y pensadores con algunos

33. En su discurso "Integración económica y reintegración política", pronunciado en Salvador de Bahía en agosto de 1962, define a América Latina como una gran nación deshecha pero no por ello ficticia, ya que "subyace en la raíz de nuestros Estados modernos, persiste como fuerza vital y realidad profunda".

34. Mario Vargas Llosa, Discurso Inaugural del Festival Literario Internacional de Porto de Galinhas del 27 de setiembre de 2007, en: Antonio Campos, "La importancia de la Integración Latinoamericana", *Archipiélago Revista Cultural de Nuestra América* 16(59) (2008): 4. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/archipelago/article/view/19983>

35. Mario Vargas Llosa, "Yo básicamente soy escritor y promuevo el español escribiendo lo mejor que puedo" (entrevista), *Diario el País*, 7 de octubre de 2010, [https://elpais.com/cultura/2010/10/07/videos/1286402405\\_870215.html](https://elpais.com/cultura/2010/10/07/videos/1286402405_870215.html)

36. Mario Vargas Llosa, Entrevista, *Diario El Mercurio*, 18 de diciembre de 2010.

nexos entre sí pero sin mayor soporte orgánico, lo sustancial de la integración latinoamericana de los últimos 70 años se tecnificó y pasó a manos de diversos bloques de integración con una estructura orgánica y legal propia. Una lista referencial de los que se han establecido durante dicho período es la siguiente<sup>37</sup>:

- a) La Organización de Estados Centroamericanos — ODECA, fundada en 1951, en cuyo seno se creó el Mercado Común Centroamericano — MCCA en 1960; que, ante su inoperancia, fue luego sustituido por el Sistema de Integración Centroamericano — SICA en 1991;
- b) La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio — ALALC, fundada en 1960; que, ante su inoperancia, fue luego sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración — ALADI en 1980;
- c) El Grupo Andino, fundado en 1969; que, ante su insuficiente dinámica, fue luego sustituido en lo institucional por la Comunidad Andina — CAN en 1991;
- d) El Sistema Económico Latinoamericano — SELA, fundado en 1975;
- e) La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica — OTCA, establecida en 1978;
- f) El Mercado Común del Sur — MERCOSUR, fundado en 1991;
- g) La Unión de Naciones Sudamericanas — UNASUR, fundada en 2008, que se volvió inoperativa por la renuncia de sus miembros;
- h) La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos — ALBA-TCP, fundada en 2004;
- i) La Comunidad de Estados Latinoamericanos — CELAC, fundada en 2010;
- j) La Alianza del Pacífico — AP, fundada en 2011; y,
- k) El Foro para el Progreso de América del Sur — PROSUR, fundado en 2019.

Dentro de esta lista hay que referirse también a la fallida Área de Libre Comercio de las Américas — ALCA, de 1994, que fue el último intento de integración de alcance panamericano, tras la también fallida propuesta de establecer la Confederación Americana a inicios del siglo XIX; y, el Grupo de los Tres — G3, también de 1994, entre Colombia, México y Venezuela y que fue abandonado por Venezuela cuando se unió al MERCOSUR en el 2006.

Desfilan así una serie de formas asociativas que se establecen y desarticulan según la coyuntura política, que hacen inevitable preguntarnos si en la región estamos presenciando un momento de germinación de la vocación integracionista o si se trata, más bien, de un momento de indefinición e incertidumbre.

Una manera de entender la razón de este mosaico integracionista es correlacionando el modelo económico que le sirvió de inspiración con el momento político de su creación o recreación. Concluiremos así que su existencia obedece más a la coyuntura internacional, que a proyecciones de largo plazo que tuvieran en mira la integración específica; pero sin perder de vista el poder contribuir de algún modo a ésta última. Así, tenemos a los siguientes grupos:

- a) Los bloques de “integración cerrada”: son los nacidos bajo el influjo del modelo Prebisch-Singer de sustitución de importaciones. La influencia de este modelo abarcó desde fines de la década de 1950 hasta el inicio de la década de 1980. La idea era conformar un mercado ampliado mediante la industrialización y la distribución de actividades productivas entre los países, las cuales eran lideradas, dirigidas o impuestas desde los Estados hacia los agentes económicos.

Respondieron a este modelo la ALALC, el

37. No incluimos a la RUNASUR —2021— por cuanto es una plataforma para el diálogo y la coordinación transnacional administrada por líderes sociales vinculados a ciertos grupos indígenas obreros, magisteriales e intelectuales que se declaran anticapitalistas, antiimperialistas y anticolonialistas que no debe ser confundido con un bloque de integración entre países.

MCCA y el Grupo Andino, todos ellos actualmente desaparecidos. Sus sustitutos, la ALADI, el SICA y la CAN, respectivamente, mantienen algunos de sus rasgos —lo que no es necesariamente malo, dadas las características de la región—, pero, tras sendos procesos de reforma jurídica, se han adscrito al modelo de regionalismo abierto.

Actualmente, probablemente el ALBA-TCP sea el bloque que en el discurso más se identifica con este modelo, aunque con un marcado tono nacionalista y proteccionista, lo que hace difícil discernir si lo que busca es la integración económica propiamente dicha o la confederación política.

- b) Los bloques de “regionalismo abierto”: son los nacidos con el apogeo de la globalización, el libre comercio, el multilateralismo, el Consenso de Washington y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, lo que abarcó desde la segunda mitad de la década de 1980 hasta los primeros años de este siglo.

Este modelo surge como una alternativa integracionista dirigida a países que, acogiendo la interpretación más ortodoxa del liberalismo, empezaron a ver su pertenencia a bloques de integración como un estorbo en sus planes de inserción internacional. Surgió entonces desde las canteras de la CEPAL la idea de un modelo que permitiera al mismo tiempo continuar con los esfuerzos de integración entre países con afinidades culturales, legales y políticas y asimismo aprovechar el dinamismo de los mercados internacionales, mediante la suscripción de acuerdos de libre comercio con terceros países. Además de las refundaciones institucionales antes señaladas, en este período se crea el MERCOSUR. Debido a la afinidad de metas entre los países, durante este período la integración regional pudo vivir sus mejores años hasta ahora.

- c) Los bloques post-hegemónicos: son los nacidos con la crisis de la globalización y del multilateralismo, la admisión del fracaso del Consenso de Washington y el franco bilateralismo. Estos bloques cuestionan el modelo de regionalismo abierto, toman elementos de los dos modelos anteriores —en especial del primero— y representan un tipo de integración más política e ideológica, lo que abarca desde la crisis financiera mundial de fines de la década de 1990 hasta hoy.

Pertenecen a este grupo el ALBA-TCP, la Alianza del Pacífico —pese a que ésta se declara apolítica—, el PROSUR y, en menor medida, la CELAC. El MERCOSUR ha registrado también una creciente politización, por lo que algunos estudiosos de la integración lo incluyen en el grupo post-hegemónico, aunque más moderado.

Durante este período de crisis post liberal, se han registrado en Sudamérica hechos como la salida de Venezuela de la CAN y su posterior ingreso al MERCOSUR; el ingreso de Bolivia al MERCOSUR a la par de su permanencia en la CAN, pero sin asumir todos sus compromisos legales y financieros en ninguno de ellos; la renuncia de Ecuador a negociar junto con Perú y Colombia el Tratado de Libre Comercio —TLC con la Unión Europea y su posterior adhesión al mismo; el surgimiento del ALBA-TCP por una parte y de la Alianza del Pacífico por la otra; la reorientación de la UNASUR hacia las labores de convergencia y su abandono posterior por sus miembros, y, el uso de foros menos ambiciosos y más flexibles como la CELAC y PROSUR como alternativa para el diálogo subregional.

Sin perjuicio de que son bloques de integración abierta y los post-hegemónicos los que coexisten actualmente en la región, siguiendo en este punto la clasificación de Briceño, pero con algunos matices nuestros<sup>38</sup>, es posible realizar

38. Cfr. José Briceño, “La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional”, *Nueva Sociedad* 228 (2010).

otra clasificación de los grupos de integración según su vertiente ideológica, de la siguiente manera:

- a) El primer eje está conformado por Estados Unidos y la red de países con los que ha suscrito TLC. En tanto que el ALCA constituyó su último intento de establecer su versión panamericanista en la región, esta red representa su versión sustituta del multilateralismo —más libre de los contrapesos que la OMC le imponía—, centrada casi exclusivamente en el comercio —que siempre fue su factor de relacionamiento con la región— y los temas con él relacionados.

Hay que advertir que, bajo el influjo de esta relación —que es dominante para todos los países del área—, ciertos grupos empresariales locales, con intereses más fuera que dentro de la región, han reinterpretado el planteamiento cepalino del regionalismo abierto como puro bilateralismo. De esta suerte, la idea de una integración intraregional consolidada y explícitamente preferente, complementada por los TLC, como fórmula de inserción a la economía mundial<sup>39</sup>, que es la esencia del concepto cepalino de la integración abierta, es leída por estos grupos como una fórmula de relacionamiento comercial basada prioritariamente en el bilateralismo, con algunas notas de integración.

- b) El segundo eje es el llamado antisistema. Este también es una reinterpretación. Se basa en la lectura castro-chavista del sueño bolivariano de la integración latinoamericana. Plantea romper con el regionalismo abierto —al cual critica severamente— y sustituir el libre comercio y la competencia por la complementación productiva y la cooperación, enfatizar lo social y, sobre todo, lo político.

- c) Tercer eje: es el llamado revisionista, critica el regionalismo abierto; pero, de una manera más moderada, mantiene sus medidas proteccionistas aunque aspira a la liberalización económica intrazona y a consolidar la unión aduanera. Al mismo tiempo, enfatiza la agenda social.

El punto de vista jurídico también explica la dispersión de opciones de integración. Para ello, debemos advertir que todos ellos parten de una base legal similar, ya que todos son creaciones del Derecho Internacional Público. En efecto, la decisión política de integrarse entre Estados en todos los casos se plasma a través de acuerdos internacionales con fuerza jurídica vinculante —tratados—. Este tipo de acuerdos, a su turno, proveen al bloque una cierta estructura orgánica que puede ser más ligera o compleja, según el grado de profundidad y amplitud que se desea alcanzar en materia de integración. Como quiera que las relaciones entre los Estados y, de ser el caso, la actividad de sus instituciones requiere alimentarse de los compromisos de sus miembros, estos bloques también desarrollan un tejido normativo que les da estructura y vertebración sus acciones. Al igual que con la institucionalidad, dicha normatividad será más simple o más compleja según el grado de profundidad y amplitud temática que se desea alcanzar por medio de la integración.

Sobre estos cimientos comunes, la construcción jurídica puede ser de dos tipos: de integración profunda y de no integración profunda.

La integración profunda, más allá de lo que se señale o no en un tratado, es un modelo que busca que la actividad económica conjunta de los Estados miembro alcance niveles más avanzados que los de una zona de libre comercio, tales como una unión aduanera o un mercado común. Considera, asimismo, un tipo de relacionamiento que no se limita a liberalizar el

39. Cfr. CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Documento LC/G.1701/REV.1-P (Santiago de Chile: CEPAL, 1990); CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Documento LC/G.1601-P (Santiago de Chile: CEPAL, 1991); y su Resolución 507 (XXIII), *Transformación productiva, equidad social y la Estrategia Internacional del Desarrollo* (1991).

intercambio de bienes sino también el de servicios, personas, capitales y conocimientos; pero que además entiende que la integración no es y nunca ha sido solo una cuestión comercial, por lo que establece metas comunes también en lo social y en lo político.

La complejidad y alcance de este tipo de relaciones suele requerir de un diseño institucional algo más elaborado de chequeos y contrapesos recíprocos entre lo comunitario y lo intergubernamental que se estructura sobre la cesión de soberanía; es decir, de la renuncia voluntaria por parte de los Estados al ejercicio individual de su cuota de poder en favor de acción comunitaria, de tal suerte que las instituciones comunitarias son las que pasan a decidir, en lugar del Estado, la materia cedida. Estas decisiones, a su turno, se formalizan o expresan mediante un tejido de reglas comunitarias de diversa jerarquía de carácter sustantivo y procedimental y que tienen su foco de atención en la armonización de políticas. La incidencia de estas normas es tal que no solo estructuran la acción de la comunidad, sino que también encauzan las conductas de los mismos miembros en dichas áreas, entre sí, al interior de sí y con terceros.

La expresión jurídica de la cesión soberana es el principio de supranacionalidad. De acuerdo a este principio, la norma comunitaria se impone a la norma nacional y prevalece sobre ella y sobre cualquier otra que se le oponga; aplica directamente en el Derecho nacional, sin necesidad de ningún acto recepticio o confirmatorio de parte del Estado receptor; y tiene efecto directo en éste, de tal suerte que los ciudadanos pueden exigir su cumplimiento directamente a sus autoridades, cualquiera sea la rama del Estado a la que pertenezcan y, en su defecto, acudir a las autoridades administrativas y jurisdiccionales comunitarias para su tutela.<sup>40</sup> Se genera,

de esta manera, un nuevo tipo de Derecho, denominado Derecho de la Integración, que se nutre del Derecho Internacional y los Derechos nacionales pero que no se limita a ninguno de ellos y que tiene sus propias fuentes, principios, jerarquía y metodología interpretativa.

Responden a esta estructura jurídica —que puede ser de regionalismo abierto o cerrado, o post-hegemónico radical o moderado, según la opción económica o política— el SICA y la CAN. Sin embargo, se advierte que esta última, que en su momento llegó a ser un referente mundial en algunas áreas temáticas, con la segunda reingeniería del 2017 y como producto de una visión mercantilista de la integración, pretendió ser reconvertida de un esquema de integración profunda a una zona de libre comercio de administración intergubernamental.<sup>41</sup> No obstante, la actividad jurídica de sus ciudadanos y autoridades locales ha continuado en torno a su amplio espectro normativo no limitado a una zona de libre comercio. De hecho, aunque acusando una sensible pérdida de personalidad, la actividad de su órgano ejecutivo y órganos legislativos también registra pocos, pero importantes avances en áreas distintas a la facilitación comercial, como son la interconexión telefónica, la movilidad para el trabajo y se proyecta el futuro reconocimiento de títulos profesionales, lo que mostraría que la necesidad de la integración se impone a la larga.

El MERCOSUR y la UNASUR también son bloques con una vocación de integración profunda, pero de diseño institucional intergubernamental. Su estructura normativa responde esencialmente a los parámetros del Derecho Internacional Público clásico, aunque el primero también registra algunos rasgos de supranacionalidad en sus normas de Derecho derivado, pues sus tratados prevén cierto grado

40. *Cfr.*: Artículos 22 y 35 del Tratado de Tegucigalpa y jurisprudencia relacionada de la Corte de Justicia Centroamericana; y artículos 2 al 4 del Tratado de Cochabamba y jurisprudencia relacionada del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

41. Entre el 2017 y el 2019, la CAN ha registrado los niveles de comercio con terceros e intrabloque más bajos de los últimos doce años, según cifras de la misma CAN.

de cesión soberana. Ocurre, sin embargo, que el primero de los nombrados, si bien tuvo una dinámica inicial importante, en los últimos años ha decaído notablemente al punto que —salvo por las negociaciones con la Unión Europea y previo un acercamiento inicial a la Alianza del Pacífico— no registra avances importantes. En lo comercial, no ha podido concretar una zona de libre comercio total ni adoptar un arancel externo común para el universo arancelario, y su comercio registra un incremento progresivo de medidas proteccionistas y arancelarias que obstaculizan el libre intercambio de productos sensibles.

La segunda inició con sedes impresionantes, presupuestos importantes y con un interesante programa orientado a la interconexión física, la cooperación energética y la convergencia normativa; pero, aprovechando su intergubernamentalidad, terminó convirtiéndose en caja de resonancia de las posiciones nacionalistas de algunos de sus miembros y terminó perdiendo a su membresía.

Otros bloques, en particular los más recientes, sea porque sus miembros se desencantaron de la supranacionalidad<sup>42</sup> o porque, por su línea de política, prefieren mantener el control directo de sus procesos de integración y no ceder soberanía<sup>43</sup>, han optado por integrarse bajo un esquema intergubernamental.

La intergubernamentalidad, como la supranacionalidad, en cuanto a metas y cobertura temática solo tiene por límite aquél que sus miembros quieran imponerle. Sin embargo, la historia muestra que los bloques intergubernamentales suelen limitarse a establecer una zona de libre comercio, sin perjuicio de abarcar algunos otros temas cuando les ha sido posible. Ello se debe a que la voluntad política, por falta de canda-

dos y otras dinámicas, flaquea más fácilmente; en particular, cuando se trata de abordar temas que son sensibles a los grupos de poder del país en cuestión o cuando suponen una pérdida de poder para su burocracia.

Debido a que los países asumen directamente su administración y control, son esquemas relativamente desinstitucionalizados —por ejemplo, pueden tener una secretaría técnica para las cuestiones administrativas y paneles arbitrales para la solución de sus controversias—. Al carecer de un cuerpo especializado y ante la ausencia de contrapesos y candados, la voluntad gubernamental se impone muchas veces a la agenda prevista y, asimismo, puede afectar la consistencia y la calidad de las decisiones, pues ellas dependen de la volatilidad del cargo del representante y de su preparación y conocimiento del tema. Por el otro lado, al ser una estructura menos burocratizada, puede adoptar dichas decisiones a un ritmo más rápido y responder con mayor inmediatez a las urgencias de la integración.

Por la misma razón, su andamiaje jurídico también es ligero, en el sentido de que solo consiste en un grupo de tratados, más o menos desarrollados y un Derecho derivado que, como también requiere ceñirse a las exigencias del Derecho Internacional Público clásico y ser negociado, adoptado, ratificado e incorporado al Derecho nacional, suele limitarse de ordinario a cuestiones de aclaración e implementación estrictas de esos tratados, y asuntos de organización interna y de procedimiento. Así, el eje de sus acciones descansa en la cooperación interinstitucional de sus agendas gubernamentales —que no son otra cosa que contratos—. El inconveniente de este esquema es que la adopción de compromisos puede quedar diferida en función de los procesos internos de incorpora-

42. Lo que no tiene mucho sentido, pues la supranacionalidad es solo una herramienta jurídica y, en tal sentido, neutral. La decepción, por lo tanto, la causan quienes la utilizan mal; es decir, las instituciones encargadas de gestionarla y, especialmente, los países que dirigen y deciden esa gestión.

43. Es el caso, por ejemplo, de Brasil, cuya posición política ha sido consistentemente reacia al principio de supranacionalidad, pues dicho principio lo coloca automáticamente en igualdad de condiciones respecto de los demás países de la subregión, lo que sería inconveniente para su posicionamiento hegemónico en América del Sur.



ción de cada país, pues la entrada en vigencia de los instrumentos suscritos depende de los tiempos políticos de cada país; además de que, salvo en el caso de los tratados, la limitada naturaleza y nivel del resto de sus instrumentos no permite mayores desarrollos sustantivos por vía del derecho derivado. En este grupo están la ALADI, la CELAC, el PROSUR, el ALBA-TCP y la Alianza del Pacífico que, aunque se declara como un esquema de integración profunda, solo aspira en realidad a la conformación de una zona de libre comercio —como el caso del MERCOSUR, en lo que nos remitimos a lo señalado anteriormente—.

La CEPAL, desde una mirada más funcional que jurídica, ha clasificado a los actuales bloques de integración de una manera similar a la nuestra, pero considerando tres grupos<sup>44</sup>:

- a) Los de integración profunda que buscan la conformación de una unión aduanera y la profundización en políticas comunes, como el MERCOSUR, la Comunidad Andina y el SICA;
- b) Los bloques de libre comercio y de preferencias arancelarias, como la ALADI y la Alianza del Pacífico; y,
- c) Los de cooperación y colaboración en temas políticos, sociales y también económicos, como el ALBA-TCP, la CELAC y la UNASUR, al cual nosotros agregaríamos al PROSUR.

Dicho todo lo anterior, sería equivocado señalar que un modelo intergubernamental sea

más exitoso que el supranacional o viceversa. Los éxitos y los fracasos se registran por igual en unos y en otros. Veamos dos ejemplos:

El SICA es el esquema de integración profunda más antiguo y consistente de la región.<sup>45</sup> Registra como su logro más importante la pacificación y democratización del área con los Acuerdos de Esquipulas y la estrategia de Seguridad de Centroamérica. Sus avances para el establecimiento de una unión aduanera son también destacables: así, pese a la escasa diversificación productiva de sus miembros, tiene el nivel de comercio intrabloque más alto de Latinoamérica, según cifras del BID.<sup>46</sup> Asimismo, dicho mercado se constituye en el segundo destino más importante de las exportaciones de sus miembros, con un poco más del 25% del total de sus exportaciones al mundo, según datos reportados por el Sistema de Estadísticas Centroamericano.<sup>47</sup> Por otra parte, en cuanto a su temática, luego de consolidada la paz, el grupo deberá afrontar otros temas que lo amalgamen, siendo que la población percibe mucho discurso y pocas acciones. También se critica su excesiva complejidad institucional que, por su poca conexión y fuerza, termina dispersando y ralentizando los esfuerzos de integración. En cuanto a la supranacionalidad, ocurre que algunos de sus miembros como Panamá no la han reconocido expresamente, con lo cual el Derecho derivado no necesariamente le es vinculante, aunque la Corte de Justicia ha señalado que los criterios interpretativos emitidos por ella sí lo son.

La Alianza del Pacífico — AP, contrariamente, es uno de los procesos intergubernamentales

44. Ver, entre otros: Pedro Caldentey, "Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana", *Estudios y Perspectivas* 156 (2014): 22. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37135/1420587\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37135/1420587_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

45. Nace con la decisión del año 1991 de la ODECA —establecida en 1951— de sustituir al Mercado Común Centroamericano, creado bajo el modelo de integración cerrada, por uno que pudiera ser más dinámico y responder mejor a las ideas del regionalismo abierto.

46. Alejandro Ramos y Álvaro Sarmiento, *Informe Centroamericano: Un modelo de integración en evolución*, Ricardo Rozemberg y Kathia Michalczewsky, coords. (Washington, D.C.: BID, 2021), 4. <http://dx.doi.org/10.18235/0003024>

47. "Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica", *Secretaría de Integración Económica Centroamericana*, acceso el 22 de enero de 2022, <http://www.sec.sieca.int/>

más jóvenes de la región. Con espíritu pragmático, ha logrado sumar la bolsa de valores mexicana a las bolsas de valores de los otros socios, consolidando el Mercado Integrado Latinoamericano — MILA, una iniciativa preexistente al bloque; ha liberalizado en tiempo récord la mayor parte del comercio intrazona, sobre la base de aglutinar la liberalización lograda en la CAN y en ALADI; y, ha llevado adelante diversas iniciativas de cooperación muy dinámicas en el campo del intercambio estudiantil, la generación de circuitos turísticos y la cooperación consular, entre otros. Sin embargo, al 2020, la AP, pese a que representa el 41% del Producto Interno Bruto — PIB de América Latina y el Caribe, con un mercado de más de 230 millones de personas y receptor del 38% de la inversión extranjera directa de la región, equivalente a la octava economía del mundo<sup>48</sup>, no ha beneficiado a los otros tres de sus miembros tanto como a México: la existencia del bloque no ha aumentado sus respectivos niveles de participación en el comercio global, el cual se mantiene en casi el mismo 3.7% del comercio mundial, presenta el nivel de comercio intrabloque más bajo de la región —con un 2.8% en 2017<sup>49</sup>— y no ha podido llevar adelante un relacionamiento con el sudeste asiático significativo, como tampoco ha resuelto hasta ahora el estatus de su larga lista de observadores ni ha avanzado en el relacionamiento con el MERCOSUR. Asimismo, si bien la agenda al 2030 prevé iniciativas muy interesantes y no-

vedosas, salvo por el libre tránsito de personas —laboral, profesional y turismo—, la conformación de un mercado de capitales y de un mercado regional digital —cuya forma de implementación y nivel de compromisos no se indica—, todo lo demás se sigue inscribiendo en el ámbito de la cooperación y no requiere ir más allá de una zona de libre comercio.<sup>50</sup>

¿Qué es lo que hace entonces que determinado modelo desarrolle integración y sea exitoso en el proceso? Ciertamente no es su forma jurídica intergubernamental o supranacional.

Castaño, por ejemplo, parecería sugerir que el modelo de la AP le otorga una ventaja significativa pues le confiere la capacidad para amortiguar los efectos del sistema “*hub and spoke*”<sup>51</sup> propio de los TLC con Estados Unidos, permitiendo que la integración entre las economías de los países del bloque asuman un intercambio directo entre ellas; sin embargo, las cifras que acabamos de revisar sugieren lo contrario. De hecho, el bloque no ha generado, hasta ahora, nueva oferta exportable ni de mayor agregado en sus miembros —de allí que se plantee el reto de generar encadenamientos productivos y otras medidas de cara al 2030 para afrontar esta deficiencia—.

El mismo autor considera también que este modelo de apertura económica regional —hacia el mercado asiático—, sería superior a aque-

48. “Alianza del Pacífico, lista para 2021 luego de un año difícil: Duque”, *El Nuevo Siglo*, 11 de diciembre de 2020, <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/12-11-2020-alianza-del-pacifico-lista-para-2021-luego-de-un-ano-dificil-duque>

49. Grupo Técnico sobre Cadenas Globales de Valor y Encadenamientos Productivos de la Alianza del Pacífico, *Potenciales encadenamientos productivos entre los países de la Alianza del Pacífico y China, Japón, Corea y Tailandia* (2019) <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=17043>

50. Alianza del Pacífico, *Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030*, acceso el 22 de enero de 2022, <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf>

51. El término es una analogía al aro de una bicicleta con un centro del cual parten varios radios. El centro es representado por el país desarrollado y cada radio representa un TLC con un país en desarrollo. El *hub* suele concentrar y acumular los beneficios de todos sus TLC, en tanto que los *spokes* sólo se benefician tangencialmente de su TLC con el *hub* y se mantiene aislado del resto de *spokes*. Se genera así un doble efecto discriminatorio: el primero por la relación asimétrica con el *hub* y el segundo con respecto a la falta de conexión o aislamiento del resto de socios comerciales.

llos que “*basan su idea de crecimiento en la mera integración regional interna*”.<sup>52</sup>

Si la frase “*mera integración regional interna*” se refiere al regionalismo cerrado, estamos de acuerdo. Un modelo de integración abierta, al menos, aspira a generar sinergias productivas y financieras con el mundo; en tanto que uno cerrado suele quedar fagocitado por su propio proteccionismo. Sin embargo, si lo que quiso señalar es que un modelo de no integración profunda es superior a uno de integración profunda, hay que señalar que, preferencias aparte, no hay data económica, jurídica, ni histórica que sostenga tal aseveración.

De hecho, en la región no existen modelos puramente supranacionales o puramente intergubernamentales; puramente profundos o puramente superficiales; puramente económicos o puramente políticos y sociales. Si algo demuestra la región es que su apuesta por la integración es sinuosa y que la mezcla de elementos es la constante. Así pues, en todos los bloques la intergubernamentalidad coexiste con la supranacionalidad, así como operan con instrumentos de *hard law* y *soft law*. Los énfasis son los que marcan la diferencia y permiten que ciertos bloques se identifiquen más con un modelo teórico que con otro. Y es que la ambigüedad de los términos “integración” y “regionalismo”, permite cobijar un importante abanico de variantes.

En conclusión, así como la calidad de la uva, la calidad del proceso de fabricación y el equilibrio de sabores y olores —y algunos agregarían sus años—, son lo que determinan que el vino tenga buen cuerpo y sabor; el grado del compromiso político del país, la calidad de la gestión de sus instituciones comunitarias y na-

cionales, el equilibrio entre supranacionalidad e intergubernamentalidad y la consistencia de las acciones en el tiempo, es lo que determina el éxito de un proceso de integración.

Lo que se comprueba, tras dos siglos de integración, es que la región todavía se encuentra en la fase de ensayo y error para encontrar su mezcla óptima. Visto en positivo, lo que el mosaico muestra es que en el conjunto de la región hoy hay más integración que antes.

## 2.2. El “*spaghetti bowl*” normativo.

Así como hay membresías múltiples a distintos bloques con diferentes grados de compromiso hacia la integración y niveles de liberalización económica, también hay obligación de cumplir, al mismo tiempo, distintas reglas jurídicas primarias —tratados— y derivadas —decisiones, resoluciones, sentencias, etcétera— que son emitidas por tales bloques, las cuales ostentan distintos grados de compromiso jurídico y que, en no pocas ocasiones, son incluso contradictorias entre sí.

En 1995, Jagdish Bhagwati utilizó la figura del tazón de fideos para referirse al problema de la desviación de comercio creada por el artículo XXIV del GATT<sup>53</sup> que permite que los acuerdos preferenciales coexistan con el multilateralismo de la OMC.

Aquí lo utilizamos para referirnos al problema de la coexistencia de múltiples marcos jurídicos de integración, entre sí y con acuerdos de libre comercio, y a los problemas que esta situación genera en términos de responsabilidad internacional de los Estados, conflictos de normas y jurisdicciones, y dudas respecto a la relación o prelación de tales reglas. Estos problemas

52. Jairo Castaño, “Análisis y Perspectivas de la Alianza del Pacífico”, *Estudios de Deusto*, 64(1)(2016): 298. [https://doi.org/10.18543/ed-64\(1\)-2016pp281-305](https://doi.org/10.18543/ed-64(1)-2016pp281-305)

53. Con la figura del “*spaghetti bowl*”, Bhagwati graficó el entrecruzamiento de acuerdos preferenciales, lo que en su opinión terminaba generando que los países adoptaran políticas comerciales discriminatorias y reduciendo los beneficios del libre comercio global. *Cfr.*: Jagdish Bhagwati, “US Trade policy: The infatuation with free trade agreements”, *Columbia University Discussion Paper Series 726* (1995). Un ejemplo local es el referido en la nota al pie siguiente.

se hacen evidentes, por ejemplo, cuando por cumplir con los compromisos de un determinado acuerdo se incumple los de otro<sup>54</sup>, dando lugar a la fragmentación —mosaico— del Derecho.<sup>55</sup>

Si bien la fragmentación jurídica no es un fenómeno desconocido en el Derecho, la proliferación de los acuerdos bilaterales de comercio la ha exacerbado con respecto a la integración, generando un retroceso sensible en los niveles de observancia y cumplimiento de las reglas comunitarias y un consiguiente menoscabo de la autoridad comunitaria. Ejemplos de este fenómeno son las perforaciones sistemáticas al arancel común, el incremento *de facto* de los estándares de protección en propiedad intelectual y en inversiones y, en general, el quiebre de la seguridad y estabilidad jurídicas que soportan la existencia misma de los acuerdos de in-

tegración. Agreguemos a ello el hecho de que la fragmentación dificulta la posibilidad de realizar un correcto análisis de impacto normativo y costo/beneficio de los acuerdos en cuestión; pues, al sobreponerse las reglas, no es posible identificar con claridad las ganancias y pérdidas que corresponden a cada uno.

Sin perjuicio de ello, advertimos que, cuando hablamos de fragmentación jurídica como un problema, no nos estamos refiriendo a los resultados de las estrategias de negociación diferenciada en condiciones asimétricas, pues estas estrategias, si bien pueden tener efectos fragmentantes, no generan responsabilidad internacional del Estado que las utiliza. Así, el uso del denominado "*policy space*"<sup>56</sup> facilita que los países puedan integrarse, sin tener que renunciar del todo o completamente a sus propios objetivos de desarrollo.<sup>57</sup> Sin em-

- 
54. Por ejemplo, ALADI tiene el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre — ATIT de 1990, que es el marco jurídico que rige entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay la prestación de servicios de transporte terrestre internacional por carretera y ferrocarril de personas y mercancías. La CAN, por su parte, regula la materia en varias Decisiones; entre ellas, la Decisión 398 —modificada por la Decisión 561— que define las condiciones de habilitación del vehículo de transporte, y la Decisión 491 que aprueba el reglamento técnico andino sobre límites, pesos y dimensiones de los vehículos. Ocurre que los requisitos de habilitación y pesos y medidas de los vehículos no coinciden totalmente en ambos marcos, siendo el de la CAN el más exigente. Esto ocasiona que los transportistas estén dispuestos a incumplirlo por razones de mayores costos o por la antigüedad de su flota.
55. Para entender mejor este fenómeno, es necesario partir del hecho de que el sistema multilateral de comercio tiene como piedra angular el principio de no discriminación. Este principio se deriva, a su turno, del principio liberal de igualdad jurídica entre las partes. A diferencia del principio de igualdad soberana en el que se basó al GATT de las primeras épocas, en donde todas las partes eran consideradas pares en igualdad de condiciones, después de la Ronda de Tokio —1979— el principio de no discriminación pasó a entenderse como el trato igual en condiciones iguales y el trato desigual en condiciones desiguales. Su expresión jurídica es la denominada "Cláusula de la Nación Más Favorecida", que prohíbe a los países discriminar en función del origen de las mercaderías, los servicios, las inversiones y los conocimientos. Ahora, como el sistema multilateral tolera su coexistencia con acuerdos preferenciales —los cuales, por definición, son esencialmente discriminatorios—, dicha Cláusula admite excepciones, siendo las más notables la del artículo XXIV del GATT y la de la Cláusula de Habilitación —Decisión de las Partes Contratantes del GATT—. Ellas permiten conferir tratos más favorables a los socios de una zona de libre comercio o de una unión aduanera sin tener que extenderlos a los demás miembros de la OMC. Similar excepción aplica cuando se trata de concesiones unilaterales de países desarrollados a países en desarrollo o entre países en desarrollo.
56. El término fue acuñado por la UNCTAD con ocasión del Consenso de São Paulo en el 2004. Figura en su Informe sobre Comercio y Desarrollo del año 2006 y se refiere a las políticas domésticas, especialmente en las áreas de comercio, inversión y desarrollo industrial, que pueden enmarcarse en disciplinas y compromisos internacionales y en consideraciones globales de mercado. Nos gusta más la definición de Jörg Mayer, para quien el término se refiere a la combinación de los espacios de soberanía *de jure* con los espacios de autonomía y control *de facto*. Cfr.: Jörg Mayer, "Policy Space: What, For What, and Where?" *UNCTAD Discussion Papers* 191 (2008): 4.
57. Juliana Peixoto, "Fragmentación normativa y asimetrías en la OMC: ¿maraña de normas o margen de maniobra?", *Revista Direito GV* 14(1) (2018). <https://doi.org/10.1590/2317-6172201807>

bargo, para que el uso de estos espacios sea jurídicamente válido y moralmente respetable, este acomodamiento debe producirse necesariamente dentro de los límites permitidos por el marco jurídico en cuestión. Uno de los usos del “*policy space*” es lo que en la negociación internacional se denomina “ambigüedad constructiva” —“*constructive ambiguity*”—; es decir, cuando, en aras del consenso, se construyen reglas o términos deliberadamente ambiguos o amplios que permitan que cada país acomode los matices que mejor se adecuan a su visión nacional, dentro de los márgenes que la misma norma permite.

Esta práctica —legal, por cierto— es muy distinta a otras lamentablemente muy comunes entre políticos, burócratas y empresarios de nuestra región, que consiste en forzar la interpretación de la norma legal para acomodarla al gusto del cliente, aunque el correcto uso de las reglas interpretativas arroje un resultado distinto, o a asumir compromisos a sabiendas y sin importar que se violen otros previamente asumidos. Estas otras prácticas, además de ser moralmente reprochables —si acaso no ilegales—, colocan al país en una posición de abuso del derecho o de franco incumplimiento que, al final del día, termina siendo pagada bien por los impuestos de los ciudadanos a la hora de resarcir el incumplimiento denunciado o bien mediante un recorte de sus derechos y beneficios.

Para ilustrar este fraccionamiento jurídico que vive la región volvamos al caso del SICA y de la AP. El primero desarrolla su actividad sobre la base de cuatro ejes: el social-cultural, el de seguridad y Estado de Derecho, el ambiental y, el económico, que han sido desarrollados a través de un importante patrimonio jurídico comunitario normativo y jurisprudencial —*acquis communautaire*—. En uno de sus subsistemas —el de integración económica— rige el

principio de “flexibilidad” que permite a los miembros del SICA avanzar —o no avanzar— en la armonización de legislaciones a su propio ritmo, en lo que también se conoce como “geometría variable”. El uso de este espacio de política ha permitido evitar problemas de incumplimiento formal de ciertas reglas jurídicas por parte de sus miembros; pero, al mismo tiempo, ha causado que las condiciones de comercio no sean las mismas para todos. Si a estas condiciones diferenciales agregamos la aplicación del principio del “trato especial y diferenciado” que permite otorgar condiciones aún más favorables a las economías más pequeñas, las diferencias en el estatus jurídico de sus miembros se agravan. De esta manera, el SICA presenta un importante fraccionamiento de su cuadro normativo en el campo de la liberalización económica. No decimos con ello que la diferencia de velocidades y trato sea mala *per se*, pero sí puede ser exagerada. Sería menester hacer un estudio más detallado, pero desde la perspectiva del análisis económico del Derecho, la experiencia enseña que los costos de la dispersión suelen ser más altos que los costos de la armonización.

Sumemos al cuadro antes descrito el impacto que otros tratados y compromisos comerciales suscritos por los miembros del SICA con terceros pueden tener en dicha fragmentación. Por ejemplo, en el DR-CAFTA<sup>58</sup>, las concesiones arancelarias se negociaron bilateralmente. Ello significó, simplemente, perforar el Arancel Externo Común centroamericano con el resultado de que, del total de líneas arancelarias a nivel de ocho dígitos, solamente el 69.2% de los productos tiene un arancel base igual. Además, la desarmonización en los calendarios de desgravación se refleja en que solo el 45.5% de los productos agropecuarios y el 76.5% de los industriales pertenecen a la misma categoría de desgravación.<sup>59</sup>

58. Nota del Editor: siglas en inglés del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

59. Amy Angel y Noé Hernández, *El Impacto del DR-CAFTA sobre la Integración Económica Regional* (Antiguo Cuscatlán: Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas, 2004), 82-83. [http://asies.org.gt/pdf/tomo03\\_02\\_impacto\\_sobre\\_integracion\\_regional.pdf](http://asies.org.gt/pdf/tomo03_02_impacto_sobre_integracion_regional.pdf)

Teniendo en cuenta que el esquema jurídico del bloque centroamericano se basa en el principio de supranacionalidad, las autoridades nacionales debieron decidir entre incumplir el TLC para hacer prevalecer los compromisos comunitarios o preferir este último, a expensas de debilitar su propio bloque de integración. Desde el punto de vista de los agentes económicos, el tener señales contradictorias en las reglas de mercado les implica tener que asumir de entrada los costos del riesgo regulatorio y de oportunidad —si acaso no otros costos adicionales—.

Incluso en campos donde la integración centroamericana no registra mayor desarrollo normativo estas negociaciones han generado importantes fricciones internas. Así ocurrió con el esquema ADPIC Plus que dicho TLC proponía y que ocasionó que los países del bloque renunciaran a una serie de flexibilidades que previamente tenían negociadas bajo la OMC —entre ellas, vincular los sistemas de control de patentes a los registros sanitarios —*patent linkage*— y extender el monopolio comercial de obras con derechos de autor vigentes la fecha de suscripción del tratado, por algunas décadas más, bajo la figura de la “materia existente”, entre otras—.

Contrariamente, la AP no presenta problemas de fragmentación jurídica significativos; no porque sea intergubernamental —pues de hecho la intergubernamentalidad tiene el potencial de multiplicar ese problema por su mayor dependencia de la voluntad política individual de sus miembros—, sino porque, hasta el momento, ha construido dicha estructura legal sobre la base de internalizar los compromisos multilaterales, regionales y bilaterales previamente asumidos por sus miembros, como en el caso del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco y sus dos modificatorias; haber valorado el nivel de los acuerdos interinstitucionales en varios de sus 20 grupos de trabajo, ya que éstos, al tiempo que facilitan el intercambio de información y de experiencias entre las agencias, permiten que éstas mantengan su independencia, sus reglas y su propia discrecionalidad, como en el caso de la interconexión

digital de las bolsas de valores en el marco del MILA; el intercambio de información para facilitar la evaluación del otorgamiento del registro sanitario de medicamentos y la cooperación consular; además de hacer un uso más intensivo de los mecanismos de *soft law* para generar iniciativas no vinculantes como el —mal denominado— Acuerdo de Cooperación en Materia de Turismo en el Marco de la Plataforma de Cooperación y la Hoja de Ruta para el Mercado Digital Regional.

Como vemos, la fragmentación jurídica es quizá el problema de Derecho más grave que afronta la integración regional en estos tiempos, pues mina la confianza en el sistema y su estabilidad y su seguridad jurídica. Su prevención, sin embargo, es relativamente simple si, previamente a asumir nuevos compromisos internacionales, éstos son evaluados en cuanto a su consistencia con otros marcos legales a los que el Estado en cuestión ya se ha comprometido y se adoptan las prevenciones del caso, adecuando la regla que se vaya a asumir o modificando lo asumido.

Esta consistencia es aún más importante si se trata de la observancia de reglas supranacionales; que, como hemos visto, resultan necesarias para superar los obstáculos que la variabilidad política y los nacionalismos generan y para alcanzar mayor profundidad integradora, por cuanto de las mismas emanan efectos aún más determinantes frente a las autoridades mismas y sus ciudadanos.

Actuar de otro modo solo continuará generando la responsabilidad internacional de los Estados involucrados, horadando las posibilidades de generar procesos de integración sólidos y efectivos y afectando más temprano que tarde la propia imagen y credibilidad del país.

### **3. Nota relativa a los TLC como eventuales sustitutos de la integración económica latinoamericana.**

Luego del fracaso de las rondas de Seattle y Doha, el estancamiento de la OMC, el fracaso

so del Consenso de Washington<sup>60</sup>, la crisis financiera internacional, la crisis de bloques basados en el regionalismo abierto y el surgimiento de bloques post-hegemónicos, varios países optaron por procurar disminuir su dependencia de un solo foco de comercio y se decidieron por seguir una estrategia de regionalismo cruzado a través de la suscripción de TLC con otros focos de comercio.

Este tipo de tratados, si bien buscan liberalizar los intercambios comerciales entre las partes contratantes y establecer disciplinas normativas para garantizar esa liberalización, e incluso abarcan temas que exceden el ámbito comercial —sobre todo si son de nueva generación—, el favorecer —o desfavorecer— la integración regional no está entre sus objetivos ni están diseñados para ello.

El caso fue, sin embargo, que el entusiasmo por este tipo de instrumentos inclinó a algunos a concebirlos como un sustituto óptimo de la integración, como si ésta se agotara en la liberalización comercial de factores. La realidad es que, luego de casi tres décadas existe suficiente evidencia empírica como para poder afirmar que el crecimiento económico no depende de la cantidad de TLC que se suscriban, incluso si a través de ellos se lograra exportar un poco más de lo mismo, sino de la calidad de lo que se exporta: esto es, del valor agregado, diversificación y especialización de los productos y servicios que vendemos, lo que está en función de la estructura productiva del país.

En esta línea, Dingemans y Ross analizaron todos los TLC suscritos por países de América Latina desde la década de 1990 y concluyeron que *“los alc [TLC] han tenido poca repercusión en*

*la estructura productiva del sector exportador (sobre todo con respecto a su capacidad para producir nuevos bienes exportables) y en su expansión a nuevos mercados. Se trata de acuerdos que no crean nuevos modelos o estructuras, sino que más bien confirman los que ya existen”*.<sup>61</sup>

Indican así que, cuando se desagrega, el alentador crecimiento de las exportaciones y de socios comerciales logrado por los TLC, en particular hacia los países asiáticos, no ha variado significativamente la distribución de las cuotas de los cinco principales mercados exportadores, por lo que poco se ha logrado en términos de diversificación de los riesgos. Asimismo, señalan que las pequeñas mejoras con respecto al número de socios comerciales no se acompañan con mejoras respecto al número de productos, ya que, en la mayor parte de los casos, se trata de productos básicos sustituyendo otros productos básicos. En tal sentido, estos acuerdos han sido bastante ineficaces a la hora de promover la diversificación de productos de exportación.

Hay que tener claro, por lo tanto, que los TLC, por definición, no crean comercio: solo facilitan el existente. En tal sentido, no son ellos los instrumentos que pueden guiar procesos e inducir cambios en la estructura productiva. De hecho, si no van acompañados de otras políticas más integrales y de cambios estructurales necesarios, su efecto sobre la promoción del crecimiento económico termina siendo limitado.

La integración económica, por el contrario, sí tiene la capacidad de guiar procesos productivos y de inducir cambios estructurales. Además, cuando el mercado local no alcanza, la única forma de expandirlo es mediante la integración.

60. El Consenso de Washington es el conjunto de diez recomendaciones de política económica formuladas en 1989 por el economista inglés John Williamson, que tenían como objetivo orientar a los países en desarrollo en su salida de la crisis económica bajo los auspicios del Fondo Monetario Internacional — FMI, el Banco Mundial y por el Tesoro de Estados Unidos. Las recomendaciones versaban sobre liberalizar el comercio exterior y el sistema financiero, reformar la intervención del Estado y atraer capital extranjero.

61. Alfonso Digemans y César Ross, “Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones”, *Revista CEPAL* 108 (2012): 30.

### III. REFLEXIONES FINALES: REVISITANDO LA INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA

La integración económica es un medio jurídico por el cual diversos grupos de países se asocian y cooperan entre sí con la finalidad de procurar su desarrollo económico, entre otros objetivos. A través de los bloques de integración discurre al menos la mitad de los flujos de comercio mundiales actuales. Hoy no hay país que no presente uno o más vínculos de integración, y la tendencia que registran las agencias internacionales más importantes es hacia más integración, más profunda.

América Latina tiene una de las tradiciones integracionistas más antiguas del mundo. Los inicios del pensamiento integracionista se registran al menos desde 1790, aunque algunos la ubican desde los inicios del siglo XVIII, imbricada a la definición de la identidad latinoamericana. Nuestros próceres y libertadores no concibieron la libertad y el desarrollo de los pueblos de esta parte del mundo sin su integración.

Gradualmente, durante el siglo XIX, políticos, pensadores y profesionales de todas partes de la región fueron formando una manera de concebir la integración como una fórmula de unidad política o de desarrollo económico que no se agotaba en su vinculación a las gestas independentistas y a las reivindicaciones autonómicas. Se plantearon así propuestas que implicaban la conformación de un territorio unificado en lo económico, basado en el libre intercambio de bienes y factores, y la cooperación.

Desde la segunda mitad del siglo pasado hasta hoy, la integración se ha institucionalizado, se ha vuelto más orgánica y se especializado; y se ha convertido en una pieza ineludible y permanente del discurso latinoamericano. Sin embargo, los intereses nacionales parecen ser más heterogéneos que nunca. Las propuestas de integración son ahogadas bajo nuevos nacionalismos que, por su naturaleza totalizadora, no admiten otras formas de inclusión ciudadana. De otro lado, la multiplicación del cuadro institucional de la integración sumada a la sus-

cripción de la mayor parte de acuerdos de libre comercio posible a costo de la integración ha generado un preocupante fraccionamiento del andamiaje legal sobre el cual ella se vertebra, con el consiguiente costo en términos de la certeza jurídica que se requiere para invertir y hacer negocios y de la responsabilidad internacional del Estado que promovió esa contradicción normativa.

En esta última etapa, esa multiplicación del cuadro institucional registra también la emergencia de nuevas formas de integración: aquellas de gran retórica político-ideológica, otras resignificadas o reingenierizadas, y otras, innovadoras, pero con una idea de integración que descansa más en la iniciativa privada en tanto apalancamiento o no afecte demasiado sus políticas nacionales, que en el compromiso político y económico de unirse. En suma, bajo una prédica pragmática que en realidad tiene más de comodidad que de análisis de lo eficaz y lo útil, la integración en toda la región pareciera dirigirse hacia formas más flexibles, pero menos comprometidas.

El discurso integracionista latinoamericano es siempre políticamente atractivo. Siempre conlleva acuerdos de algún tipo porque es identitario, está arraigado a nuestra cultura y tradición, pero una situación como la descrita hace parecer al sueño de Bolívar como cada vez más paradójico y utópico. Pero pese a la apariencia, la historia y la data económica y legal muestran que estamos un paso más cerca de una integración, quizá más humilde, pero más honesta. La historia de nuestros pueblos está marcada por la contradicción y aun así continuamos. Igual ocurre con la integración. Solemos ser integracionistas hasta el momento en que el vecino nos incomoda; como hermanos que somos, peharemos, pero continuaremos queriéndonos. De otra parte, nunca como ahora ha habido tanta integración. Las agencias públicas y las personas privadas continúan cooperando, haciendo negocios y presionando por una mayor y más extendida uniformidad de las reglas, mayor certeza y armonización, más y mejores fórmulas de cooperación e instituciones más competentes dedicadas al tema. Desde el pun-



to de vista político, hacer discursos a favor de la integración en la región no es solo un asunto de lo políticamente correcto, es estratégicamente indispensable.

Así pues, a pesar de que nuestra adolescencia como naciones parece durar más que el promedio y, consecuentemente, también la de la integración, la persistencia en el ensayo y error terminará por acercarnos en algún punto a fórmulas que contengan la mezcla más adecuada de cooperación y convergencia, de apertura y protección, de intergubernamentalidad y supranacionalidad, de flexibilidad y de disciplina.

Para ello, será necesario dejar de balcanizarnos en todo sentido; liberar a la integración de ciertas ideologías y categorías vacías que han entorpecido por décadas la consecución de sus objetivos; mejorar nuestra capacidad de hacer reglas jurídicas de calidad, comprometernos y cumplirlas; aumentar la calidad de la gestión en integración; y, sobre todo, volver a generar un nuevo tipo de liderazgo político, informado y consistente.

Qué duda cabe que, en ese camino, la integración económica latinoamericana deberá seguir convenciendo acerca de su utilidad y eficacia;

pero, al menos, a estas alturas ya sabemos o deberíamos saber que mercantilizar un concepto que trasciende lo comercial o importar metas que reemplacen las propias, en nombre de la modernidad, no es ni lo eficaz, ni lo útil. Fenómenos como el de la globalización, aunque sea más lenta, el de las fronteras permeables, el de la soberanía perforada y reconceptualizada, entre otros, harán su parte para que la integración económica latinoamericana vuelva a ser valorada como lo que siempre fue: una necesidad ineludible de nuestro desarrollo.

*The Economist* publicó a inicios de este año su visión de cómo será la nueva normalidad post pandémica de la próxima década. Pronostica, entre otras cosas, que gracias a la tecnología no habrá diferencia entre contratar personal local y extranjero, ya que hoy todos somos globales y el comercio seguirá creciendo, pero en línea. Así, anuncia que el mundo estará viviendo un renacimiento y que la gente deberá replantearse sus metas y cambiar su pensamiento, o morir. Indica además que será un nuevo inicio con valores más reales. La integración, estamos seguros, vivirá igualmente un nuevo inicio que le exigirá ser más auténtica y al mismo tiempo más adaptativa. Es nuestra responsabilidad como ciudadanos asegurarnos que ello ocurra.