



Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**  
**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS**  
**LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**“LA COMUNIDAD ANDINA FRENTE A LA PANDEMIA POR COVID-19  
DURANTE EL PERIODO 2020 DESDE EL NEOFUNCIONALISMO DE  
PHILIPPE SCHMITTER: LA OPORTUNIDAD PERDIDA EN LA CRISIS”**

**CAMILA PAULINA YÁNEZ COELLO**

**DIRECTOR: GILDA GUERRERO**

**MAYO, 2022**

## **Resumen**

El presente estudio analiza la integración regional en América Latina frente a la crisis del COVID-19 durante el 2020 a través del caso de la Comunidad Andina (CAN). El objetivo es determinar los principales elementos que llevaron a que su respuesta regional haya sido limitada a pesar de que sus países miembros compartieron varias necesidades en el marco de la emergencia. El ámbito teórico principal es el neofuncionalismo desarrollado por Philippe Schmitter, y es la razón por la cual se enfocará en las élites nacionales y su incidencia en el nivel y alcance de la institución regional. Debido a la importancia de las debilidades preexistentes a la irrupción de la pandemia, el primer capítulo traza un recorrido histórico por las diferentes olas de regionalismo en América Latina y de la vida institucional de la CAN. Además, se describen todas las acciones tomadas por el organismo durante el periodo. El segundo capítulo evalúa estas acciones para llegar a diagnosticar un encapsulamiento que no cambió a pesar de la crisis. Para esto primero será necesario revisar los principales conceptos y variables establecidas por el neofuncionalismo. Finalmente, el tercer capítulo trata de descubrir cuál fue el principal factor detrás de este estancamiento, partiendo de la selección de una variable independiente (complementariedad del valor de las élites) y procediendo a su operacionalización. Debido a que se necesitaba medir aquello que no se puede observar directamente (valores), el método empleado fue el análisis de contenido de Klaus Krippendorff. Este último permitió establecer una relación directa entre el grado de coincidencia de un determinado valor presente en los discursos de los representantes gubernamentales de los países miembros y la invariabilidad tanto del nivel de autoridad como del alcance de las instituciones andinas, que, en conjunto llevó a que se perdiera la oportunidad en la crisis.

**Palabras claves:** integración regional, regionalismo, pandemia COVID-19, Comunidad Andina, neofuncionalismo, encapsulamiento, análisis de contenido, élites nacionales

## **Agradecimientos**

Gracias a mis padres y hermanos por acompañarme en cada paso

Gracias a mis amigos y compañeros por este reto compartido

Gracias a los profesores Edgar Vieira, Cesar Montaña, y Ernesto Vivares por sus valiosas contribuciones

Gracias a mi tutora Gilda Guerrero por la paciencia y los consejos

Gracias a mi abuelita y a mi tío por el aliento e inspiración

## Índice

### **Capítulo 1: la Comunidad Andina frente a la pandemia por COVID-19 durante el 2020**

1. Integración latinoamericana
2. Debilidades de la integración latinoamericana
3. La Comunidad Andina
4. Desencuentros en el proceso regional: balance de sus logros y principales debilidades
5. Pandemia de COVID-19 en América Latina: impacto y respuesta
6. La Comunidad Andina frente a la pandemia

### **Capítulo 2: Diagnóstico neofuncionalista de la Comunidad Andina frente a la pandemia por COVID-19 durante el 2020**

1. Teorías de integración regional: evolución y principales pensadores
2. El neofuncionalismo
3. El neofuncionalismo de Philippe Schmitter
  - 3.1. Definición integración regional
  - 3.2. Variable dependiente: nivel de autoridad y alcance de la institución regional
  - 3.3. Spillover o efecto “derrame”
  - 3.4. Familia spillover: encapsulamiento y zona de indiferencia
4. Nivel de autoridad y alcance histórico de la Comunidad Andina
5. Diagnóstico neofuncionalista de la Comunidad Andina frente a la pandemia por COVID-19 durante el 2020
6. Balance respuesta frente a la COVID-19: encapsulamiento
7. La oportunidad perdida en la crisis

### **Capítulo 3: Análisis del factor principal detrás de la imposibilidad de llegar al spillover de la Comunidad Andina frente a la pandemia durante el 2020**

1. Variable independiente: complementariedad del valor de las élites (EVC)
  - 1.1. Definición y caracterización de la variable
  - 1.2. Operacionalización de la variable
2. Metodología: análisis de contenido
  - 2.1. Procedimiento
3. Resultados
  - 3.1. Resultados análisis de contenido
  - 3.2. Validación (resultados entrevistas)

## **Conclusiones y recomendaciones**

## **Bibliografía**

## **Anexos**

## **Índice de tablas y gráficos**

1. Gráfico 1: recorrido histórico del regionalismo latinoamericano
2. Gráfico 2: Sistema Andino de Integración (SAI)
3. Gráfico 3: Línea del tiempo CAN frente a la pandemia
4. Tabla 1: teorías de integración regional
5. Gráfico 4: Consecuencias políticas de la variable dependiente
6. Gráfico 5: trayectoria histórica institucional de la Comunidad Andina
7. Gráfico 6: zona de indiferencia de la Comunidad Andina
8. Tabla 2: evaluación acciones tomadas por la Comunidad Andina frente a la pandemia
9. Tabla 3: resultados evaluación de acciones regionales frente a la pandemia
10. Gráfico 7: zona de indiferencia de la Comunidad Andina frente a la pandemia
11. Tabla 4: muestreo
12. Tabla 5: construcciones analíticas (inferencias)
13. Tabla 6: diseño análisis de contenido
14. Tabla 7: resultados análisis de contenido

## INTRODUCCIÓN

La pandemia por COVID-19 sacudió el mundo a partir de diciembre del 2019, cuando el primer caso se registró en China. Rápidamente, se esparció por todas las regiones del mundo hasta llegar a Latinoamérica el 26 de febrero del 2020 (BBC, 2020). Nuestra región, sin duda, ha sido una de las más golpeadas por los efectos de la crisis social y económica como consecuencia del virus. Frente a esta amenaza transnacional que afecta a todos los países sin excepción, la integración regional resulta ser una estrategia extremadamente útil. En efecto, existe un consenso entre academia, organismos regionales, e incluso gobiernos sobre la urgencia de enfrentar los efectos de la pandemia por COVID-19 de manera más coordinada y efectiva.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su primer informe de respuesta a la COVID-19 sobre los efectos económicos y sociales en América Latina, afirma que la región no tiene otra opción estratégica más que fortalecer la coordinación e integración regional para mitigar los efectos de la pandemia (CEPAL, 2020). Por su parte, Pablo García, jefe de la Unidad de Integración Regional del Banco Interamericano de Desarrollo, plantea que la acción colectiva regional no es una opción, sino una necesidad frente a la magnitud de los impactos de la COVID-19 en América Latina (García, 2020). Adicionalmente, el Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE) ha empezado a desarrollar una propuesta que incluye un Plan de Acción para el relanzamiento de la integración latinoamericana en la postpandemia. Esta propuesta enfatiza el papel reactivador de la integración en la recuperación de los impactos negativos de la pandemia en beneficio de las poblaciones más afectadas.

Se reconoce, pues, que la integración regional sirve para poner en marcha acciones en busca de mejores resultados en el bienestar y las condiciones de vida de la población (Vieira y Peña, 2021). Esto es algo en lo que coinciden los representantes de los países miembro de los organismos regionales en América Latina, pues “trabajar conjuntamente por los más vulnerables de nuestras poblaciones” es algo que aparece en sus discursos cuando se refieren a la pandemia y al actuar de su organismo regional. Lamentablemente, Birle (2008) asegura que después de 50 años de integración, los resultados han sido decepcionantes, pues no se ha logrado avanzar de manera decisiva en la creación de estructuras duraderas de cooperación e integración. Aún frente al complejo escenario que planteó la pandemia, fue notorio el posicionamiento individual de los países latinoamericanos en la adopción de políticas contra el virus, en lugar de una respuesta colectiva que unifique acciones.

El gran problema de esto, según Neves, Junqueira, & Ribeiro (2021), es que el mayor impacto de la acción unilateral y el combate sin coordinación multilateral se lo llevan las comunidades más vulnerables (Pág. 143). De hecho, los gobiernos de América Latina fallaron a sus poblaciones en la pandemia, y se podrían haber evitado muchas muertes por medio de una mejor respuesta a tiempo (Bolle, 2021). Así es cómo es en esta idea de la integración para los ciudadanos que esta investigación encuentra su justificación. Adicionalmente, la región sigue estando relegada en materia de integración y pierde poder político y económico frente a un escenario que continúa formando bloques en otras regiones. En ese sentido, la investigación también busca contribuir a los estudios de integración regional que intentan impedir ello.

Han pasado dos años desde el inicio de la pandemia, y más de 46 millones de contagios en Latinoamérica (Johns Hopkins University, 2021), y es momento de comenzar a cuestionar esta inacción, no sólo frente a la crisis por la pandemia, sino también por las futuras crisis que vendrán en el mundo postpandemia. Ahora bien, debido a que la heterogeneidad de escenarios demanda de análisis precisos y muy delimitados en cuanto a su enfoque (Sierra, 2020), esta investigación se concentrará en el caso de uno de los organismos regionales pioneros en América Latina: la Comunidad Andina. Esta decisión se justifica en factores como la accesibilidad de información por la cercanía geográfica; su relevancia debido a que es una de las organizaciones regionales más antiguas en la región; y en el hecho de que, en la medida de lo posible y de manera muy limitada, es la organización regional que tomó un mayor frente durante la pandemia.

Por tanto, resulta necesario preguntarse qué fue lo que llevó a que los países andinos, a pesar de las necesidades en común surgidas justamente a partir de la crisis, no respondan de manera colectiva a la pandemia; sobre todo, en un contexto de crisis que podría haberse convertido en una oportunidad. Desde la teoría de integración que guiará esta investigación denominada neofuncionalismo, a la pregunta de investigación se la puede formular a partir de términos de estancamiento institucional e imposibilidad de expandir el alcance y/o la autoridad del organismo regional para ocuparse de esas necesidades.

De esta manera, queda planteada así: ¿cuál fue el factor principal que impidió que la Comunidad Andina saliera de su encapsulamiento y entrará en un proceso de spillover para enfrentar las necesidades comunes surgidas a partir de la pandemia por COVID-19 durante el periodo 2020? La hipótesis central planteada en base a la revisión bibliográfica, contextual y teórica señala que este factor principal se trató de la actuación de las élites nacionales, en específico, de los niveles de complementariedad de valores entre ellas. El objetivo de la

investigación es comprobar esto a través de tres instancias secuenciales: una contextual, una teórica, y una metodológica.

El primer capítulo se trata de la contextual, ya que su objetivo es describir las acciones tomadas por la Comunidad Andina frente a la pandemia por COVID-19 durante el periodo 2020 dentro de su contexto histórico e institucional. Se revisará la historia del regionalismo latinoamericano y la de la Comunidad Andina inscrita en ésta. Asimismo, se señalarán las principales debilidades de estos procesos en base a autores expertos en integración latinoamericana como Vieira, Peña, Hurtado, Nolte, Weiffen, Sanahuja, Giacalone y Bustamante. A partir de esto, se entenderá como la pandemia acentuó estas debilidades ya existentes antes, dejando indicios claros para la posterior elección del factor principal detrás de la inoperancia durante el 2020. Como resultado, tenemos una línea de tiempo con todas y cada una de las acciones tomadas por el organismo regional durante este periodo, entendiéndolas dentro del contexto y limitaciones del organismo ya descritas.

El segundo capítulo se trata de la teórica, ya que su objetivo es aplicar la teoría neofuncionalista al caso para brindar un diagnóstico de su situación previa y durante la pandemia. Para ello, primero se pasará revista a las principales teorías de integración regional y el contexto donde surgieron; con el objetivo de determinar que el neofuncionalismo es una de las más adecuadas para analizar el caso. En ese sentido, se mencionará el pensamiento de sus principales exponentes como David Mitrany, Ernst Haas, Leon Lindberg, y Philippe Schmitter. Es a partir de los textos de este último autor de dónde se plantean los conceptos y relaciones teóricas más importantes de esta investigación. El planteamiento de la variable dependiente (nivel de autoridad y alcance de la institución regional), su diagramación y ramificaciones, así como el énfasis en los conceptos de encapsulamiento y spillover serán fundamentales. Como resultado, y a través de una evaluación por criterios de las acciones regionales tomadas descritas en el capítulo anterior, se diagnostica un encapsulamiento y zona de indiferencia limitada a la Comunidad Andina, a pesar de que si existieron instancias o tentativas de spill-around. De manera general, los procesos de flexibilización de la organización durante las décadas de 1980 y 1990 resultaron en una caída significativa en el nivel y alcance de la autoridad de sus instituciones, de la cuál no se ha recuperado, y desde la cual también hizo frente a la pandemia.

El tercer capítulo es la metodológica, y su objetivo es analizar el factor principal detrás de la imposibilidad de llegar al spillover y mantenerse encapsulada durante el 2020; pues se comprobó que las necesidades en común surgidas por la pandemia podrían haber significado una oportunidad de cambiar esto. Para esto, primero se revisan las variables

independientes propuestas por Schmitter, para escoger por criterios de relevancia y viabilidad de operacionalización la denominada Complementariedad de valores de las élites (EVC), que estudia predominantemente el grado de coincidencia en intenciones e intereses relacionados a la integración entre éstas. La operacionalización prescrita por la teoría es realizar un análisis de contenido, y es así cómo se establece y se describe esta metodología en base al trabajo de Klaus Krippendorff. Este autor describe seis pasos: la determinación de las unidades de análisis, el muestreo, el diseño, la codificación, las inferencias y la validación. Aplicado al caso, esto resultó en todas las declaraciones emitidas por representantes o portavoces de los grupos políticos nacionales involucrados en el proceso durante ese periodo. La muestra representativa consistió en un total de 8 discursos, 2 por cada país de los presidentes y cancilleres en dos ocasiones: la celebración por los 51 años de la CAN y la vigésima reunión del Consejo Presidencial Andino; los dos circunscritos en el contexto de la pandemia.

El diseño probablemente sea la parte más importante del análisis de contenido porque es en dónde la variable se transforma a categorías analíticas medibles, y donde se establece la conexión entre los datos observables del discurso con aquello que se quiere conocer. En este caso, las categorías son justamente los valores de los que se busca determinar el nivel de complementariedad; y se determinaron a partir de una disección de la variable en sus elementos. Así, por motivos de participación están los valores del comercio y libre mercado frente a los de la unión política; por evaluaciones a favor o en contra del proceso andino están los valores de la integración frente a la protección de la soberanía nacional; por naturaleza e intensidad del compromiso político están el rigor institucional frente a la flexibilización de procesos; y por expectativa de distribución de beneficios están los valores de una equitativa frente a una inequitativa o que espera más que los demás socios. Para cada una de estas se determinaron códigos que se pueden encontrar de manera observable e inmediata en el discurso, y que además sean representativos simbólicamente de estas categorías. Así pues, se fundamenta la relación entre los datos del discurso y aquello que no se puede observar directamente, es decir, los valores. En tanto a las técnicas analíticas, estas fueron dos: buscar la frecuencia absoluta individual de cada código, y después la coocurrencia de ese código en los cuatro discursos, debido a que su existencia y repetición (o falta de éstas) en los discursos de los cuatro países evidentemente representa una complementariedad baja, media o alta, en el mejor de los casos.

Así es como se logró obtener un resultado por cada categoría y una inferencia, que vincula el resultado de la variable independiente a la dependiente, es decir, al nivel o al alcance de las instituciones regionales, por cada elemento. De manera general, la

complementariedad fue alta para el comercio y libre mercado frente a una media en la unión política que se ocupa también de temas sociales. Esto hizo que los motivos de participación expandan mínima y superficialmente el alcance de la Comunidad Andina durante la pandemia; lo que a su vez no significa mucho si no se complementa con una expansión en el nivel de autoridad. Por su parte, la complementariedad tanto en el valor de la integración regional como en el de la soberanía nacional es alta entre los discursos, lo que quiere decir que los dos valores conviven en las élites nacionales, en la medida en que se reconoce la importancia de la integración, pero se sigue conservando cierta precaución por defender la soberanía en ámbitos de competencia nacional. Esto además de encapsular a la integración andina, la hace inestable, ya que termina dependiendo del momento político el hecho de que uno se sobreponga sobre otro.

Por el lado de la naturaleza e intensidad del compromiso político, se comprueba también la tendencia hacia la flexibilización e incumplimiento de decisiones, ya que la complementariedad en el rigor institucional es baja, por no decir inexistente. Esto terminó afectando gravemente el nivel de autoridad delegada a la organización. Por último, los resultados de las expectativas de distribución de beneficios fueron también interesantes, ya que la complementariedad fue baja en ambas. Lo que hay que resaltar aquí es la falta de mención o cuidado a los beneficios tangibles y concretos que los países miembros reciben en el presente como resultado del acuerdo regional. Las pocas menciones a cierta valoración de equidad en distribución son prospectivas, e hicieron que las élites nacionales no tengan motivos por los cuáles expandir el alcance de la Comunidad Andina a otras áreas.

Todo esto último explica el encapsulamiento de la Comunidad Andina durante la pandemia, y consecuentemente, varios de los siguientes hechos: la inexistencia de acciones preventivas a la llegada del virus; la predominancia de las acciones reactivas o fuera de contexto junto también con las pocas que de hecho tuvieron que ver algo con una respuesta a la pandemia; la sobreabundancia de acciones de carácter declarativo o recomendatorio; y la falta de acciones vinculantes que tengan conexión directa con lo sanitario o el alivio financiero y social. A esto se le suma la inoperancia de instituciones como el Convenio de salud Hipólito Unanue y el Banco Andino de Fomento.

Todos los supuestos que guían esta investigación provienen de la teoría o la metodología. Todo está justificado por un precedente de este tipo, ya que el criterio de validez es fundamental para su relevancia posterior. En ese sentido, también se validaron los resultados a través de entrevistas a expertos en regionalismo latinoamericano y andino. A

partir de esto, se obtuvo consenso en ciertos resultados, y abrieron interesantes discusiones en otros.

Finalmente, las conclusiones tienen que ver con la comprobación de la hipótesis y sus limitaciones, así como la importancia de rescatar estos temas para un mundo postpandemia con más crisis por venir. Las recomendaciones, en cambio, fueron de tipo contextual para la Comunidad Andina, teórico para el neofuncionalismo y las teorías de integración regional en América Latina, metodológico para el uso del análisis de contenido, y propositivo en cuanto a temas de futuras investigaciones.

# CAPÍTULO I: La Comunidad Andina frente a la pandemia por COVID-19 durante el 2020

## 1. Integración latinoamericana

*"Fuera de Europa, en ningún otro lugar como en América Latina, los intentos de integración y pensamiento sobre ella se han desarrollado de forma tan amplia en el espacio y tan consistente en el tiempo" Andrés Malamud.*

La integración latinoamericana ha sido durante mucho tiempo parte de la política exterior de la región. Si bien las primeras propuestas de unidad política comenzaron a raíz de la independencia cuando Simón Bolívar promulgaba en los Congresos de Angostura (1819) y Panamá (1826) sus deseos de integración continental, solo desde mediados del siglo XX se pueden identificar claramente las olas del regionalismo latinoamericano. En sus orígenes, el fracaso de intentos de unificación política condujo a la aparición del panamericanismo, una noción de unión continental para la gestión de las relaciones internacionales institucionalizada con la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948 (Malamud, 2010). A partir de este momento, se darían varios momentos y tendencias del regionalismo, determinados por los vaivenes políticos, que han dado lugar a tres clases de cambios: modificaciones de los esquemas ya vigentes, creación de nuevos o desintegración. El rol que han ocupado las crisis es fundamental también, ya que la reacción ante éstas determinó muchas veces la reingeniería de la integración.

**Gráfico 1: recorrido histórico del regionalismo latinoamericano**

<b>1960-1970</b> Regionalismo estructuralista- integración económica – modelo de sustitución de importaciones - influencia europea	ALALC, Pacto Andino, MCCA
<b>1980-1990</b> Regionalismo abierto liberal – enfoque comercial en exportaciones– post crisis de 1980 y crisis de credibilidad	Mercosur
<b>2000</b> Regionalismo postliberal o poshegemonico contrario al abierto – enfoque social y político – gobiernos de izquierda	Unasur, ALBA, CELAC
<b>2010</b> Vuelta del regionalismo abierto – inspirado por la caída de las organizaciones del periodo anterior	Alianza del Pacífico, Prosur

Fuente: Elaboración propia en base a revisión bibliográfica

Los primeros esfuerzos de integración se dieron en la década de 1960. Una vez recuperada la capacidad productiva de los países industriales después de la Segunda Guerra Mundial, las circunstancias obligaron a los países latinoamericanos a buscar dentro de sus fronteras el abastecimiento de productos que no podían obtener del exterior. Esto activó en la región el interés por la integración, pero ya no como unidad política, sino económica. Esta primera ola se puede dividir en dos. En la primera se estableció la Asociación

Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, mientras que la segunda consistió en la creación de grupos subregionales tras el fracaso de esta tentativa entre los países sudamericanos y México. De esta manera, se crearon el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960; el Pacto Andino en 1969 y la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973 (Hurtado, 1999; Massad, 1999; Malamud, 2010; Vieira, 2008).

El pensamiento de Raúl Prebisch<sup>1</sup>, director de la CEPAL, inspiró éstos y demás proyectos de integración por las siguientes décadas. Él sostenía que la integración económica era el único medio para superar tanto la dependencia a la exportación de productos primarios como los límites que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones estaba encontrando dentro de los mercados nacionales. A través de la integración se podría crear un mercado más amplio a través de preferencias arancelarias al interior de los grupos en proceso de integración, y así potenciarlos frente a otras regiones (Massad, 1999; Deustua, 1999; Malamud, 2010).

En un principio, estas iniciativas mostraron éxito. En el transcurso de sus primeros años, lograron aumentar considerablemente la proporción del comercio entre sí. El MCCA logró alcanzar un 26%, en ALALC aumentó 20 veces entre 1960 y 1980, mientras que en el centroamericano aumentó 4 veces más rápido que el comercio de estos países con el resto del mundo (Massad, 1999). Lamentablemente, esto no duró más de 10 años, pues sus objetivos originales fueron demasiado ambiciosos. Además, debido a la coyuntura generada por la crisis de los ochenta, se perdió la vigencia de las bases que sustentaban estos proyectos integracionistas. La ALADI, el Pacto Andino, y el MCCA atravesaban una etapa crítica, mientras el comercio intrarregional latinoamericano se contrajo hasta un 50% en el lapso de dos o tres años (Hurtado, 1999). Así se acabó este primer movimiento integracionista que ya había mostrado severos síntomas de agotamiento y una aguda crisis de credibilidad por el incumplimiento de sus metas y de los plazos establecidos para la implementación de los acuerdos suscritos (Massad, 1999).

La siguiente oleada a partir de los años ochenta hasta los noventa fue la del "regionalismo abierto", y pretendía combinar la preferencia regional con la apertura extrarregional (Malamud, 2010). Este nuevo impulso vino de la mano con características opuestas a las del periodo anterior: la apertura de las economías nacionales, la reducción del intervencionismo del Estado y el influyente papel de la inversión extranjera (Hurtado, 1999). Se redefinió a la integración como una herramienta para enfrentar la crisis a través de una

---

<sup>1</sup> Expuesto en su obra de 1950: "El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas".

transición del modelo que proponía la integración como una forma ampliada de sustituir importaciones (integración hacia dentro) hacia uno que propone la integración que contribuya directamente a la apertura hacia los mercados internacionales (integración hacia fuera) (Massad, 1999).

A partir de esta lógica, se dio una proliferación de acuerdos entre distintas combinaciones de países que apuntaban a una liberalización completa. Los esquemas ya vigentes tuvieron que redefinirse en orientación y ritmo para salvarse y comenzaron a flexibilizar sus compromisos (Massad, 1999). La ALADI puso en marcha la Rueda Regional de Negociaciones y el Grupo Andino aceleró la reforma del Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, el MCCA no sufrió modificaciones del mismo tipo. Más adelante, vendrían los acuerdos celebrados entre Argentina y Brasil en 1986, que serían la base de la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en la década de 1990 (Hurtado, 1999). Estos procesos también alcanzaron un éxito temprano tanto en intercambios comerciales como en el plano de coordinación de políticas. La mayoría de ellos siguen existiendo, con ligeras o radicales modificaciones; pero ninguno alcanzó sus objetivos iniciales (Malamud, 2010; Sanahuja, 2008).

El regionalismo abierto entró en crisis para el 2005. Entre los factores que dieron origen a esta situación está la contradicción en la que se pretendía manejar: promoviendo políticas de liberalización económica intrarregional con una baja protección externa al mismo tiempo que trataba de hacer frente a los desafíos de la globalización y la regionalización. Además, su “regionalismo ligero” comenzó a privar a los procesos de integración de mecanismos decisorios, de legitimación y control adecuados; erosionando su eficacia y credibilidad. En línea a esto, organismos como la ya entonces reformada Comunidad Andina y el Mercosur entraron en crisis, y dieron paso a nuevas propuestas como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2004, la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011. Esta ola del regionalismo “postliberal o post-hegemónico”<sup>2</sup> se caracterizó por la primacía de la agenda política en línea a una menor atención a la comercial; el distanciamiento de las estrategias del regionalismo abierto centradas en la liberalización comercial; el retorno del papel del Estado por encima de actores privados y el mercado; y una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en desarrollo (Sanahuja, 2008).

---

<sup>2</sup> Se asociaba a los gobiernos de izquierda populistas que se fueron instalando en la región durante la década del 2000.

Posteriormente, durante la década del 2010, estas organizaciones comenzarían a sufrir fuertes movimientos en detrimento de su supervivencia. Como resultado de su extrema politización, la falta de afinidad política junto con el declive del liderazgo de Brasil y Venezuela, comenzarían a perder dinamismo (Alvarez, 2020). Simultáneamente, emergió la iniciativa Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) en 2019 de la mano de gobiernos de derecha. Por su parte, la firma de un acuerdo en el ámbito comercial del Mercosur con la Unión Europea en 2019 hizo resurgir en el bloque intereses y objetivos lejanos a la agenda política postliberal. A esto, se suma la creación de la Alianza del Pacífico en 2011, cuyo modelo apunta primordialmente a la vinculación comercial con los países asiáticos de la cuenca del Pacífico (Alvarez, 2019; Klaveren, 2018).

Estas organizaciones no están exentas de las mismas debilidades de anteriores olas, y pueden hacer que entren en crisis eventualmente. Por un lado, en términos institucionales, se visualiza la voluntad de los jefes de Estado de evitar estructuras burocráticas- una débil institucionalización y carácter presidencialista-. Por otro lado, más allá de las metas comerciales, no queda claro qué tipo de integración se quiere llevar adelante (Alvarez, 2019).

Así pues, la más reciente de las olas de regionalismo se trata de una mezcla – todavía en construcción- entre los remanentes del regionalismo postliberal junto con una vuelta, por ahora, apacible del regionalismo abierto. Este período no se ha acabado en su totalidad, y es dentro del cual se desenvolverían las organizaciones regionales latinoamericanas durante el 2020. Un contexto con una integración que no vive su momento más dinámico, ya que cuenta con una arquitectura regional compleja, por momentos contradictoria e incluso caótica (Klaveren, 2018).

## **2. Debilidades de la integración latinoamericana**

La región acumula más de setenta años de experiencia, y, aun así, es un proyecto que no ha logrado cumplir con las expectativas que plantea, pues ha marchado sobre su propio terreno (Hurtado, 1999). De esta manera, además de trayectoria, también ha acumulado debilidades. Más recientemente, durante la segunda década del siglo XXI, se enfrentó a diversos “factores de estrés”<sup>3</sup> y cambios en su estructura que afectaron su resiliencia. Debido a que identificarlos ayuda a explicar cómo la región enfrenta una crisis, Nolte & Weiffen (2021) describen algunos relacionados a su carácter disperso, sus bajos niveles de regionalización económica,

---

<sup>3</sup> Nolte & Weiffen (2021) introducen el término “factores de estrés” para describir factores que ponen a prueba las estructuras regionales y pueden agravar problemas preexistentes en el regionalismo.

la priorización de vínculos extrarregionales, la inexistencia de un liderazgo regional, y varios factores de ideologización política.

Existen varios procesos de integración que se superponen entre sí. América Latina ha sido una región abierta para la implementación de nuevos proyectos regionales y la reorientación de proyectos existentes. Esto puede acarrear desventajas al ser estos esfuerzos difusos y dispersos<sup>4</sup>. Esto ha generado también un proceso de subregionalización, es decir, diferentes segmentos o niveles de integración coexisten dentro de la misma región (Nolte & Weiffen, 2021). Desde antes no estaba claro que las diversas iniciativas regionales en marcha sean compatibles entre sí. Más aún, parece que las subregiones no se comunican entre ellas, por lo que puede haber dificultades de tipo formal y logístico a la hora de tratar de converger en medio de una telaraña de entendimientos (Massad, 1999).

Los bajos niveles de comercio intrarregional a causa de vínculos económicos extrarregionales mucho más fuertes es un fenómeno histórico: mientras que los países que dieron origen a la Comunidad Económica Europea a fines de los años cincuenta ya habían alcanzado un grado de integración comercial cercano al 50% del comercio total, los países de la ALALC tenían un 7%, y los del Grupo Andino apenas un 3% (Massad, 1999). Más adelante, entre 1990 y 2014, el comercio intrarregional como porcentaje del total no superó el umbral del 20%. Además, las bajas tasas de crecimiento y la reprimarización<sup>5</sup> de la década del 2010 han resultado en una pérdida de impulso al comercio intrarregional. Este hecho, junto con las crisis en las que ya se encontraban las economías latinoamericanas desde el fin del último boom de las materias primas, ha formado una vulnerabilidad especial en un contexto internacional adverso.

Debido a que los países están concentrados en su política doméstica o en sus relaciones extrarregionales, también se ha hecho notar la inexistencia de un liderazgo regional fuerte (singular o compartido) que pueda promover proyectos regionales o ponga fin a la parálisis por la que atraviesan algunas de las organizaciones (Nolte & Weiffen, 2021). En relación a esto, están las tendencias en las que se han inscrito algunos de los países de América Latina relacionadas a un “neoproteccionismo que incita al cierre de fronteras y a disminuir las medidas globales, regresando al aislamiento basada en fuertes posiciones nacionales” (Vieira & Peña, 2021). Se debe prestar especial atención al auge de una nueva derecha en la

---

<sup>4</sup> Phillips y Prieto (2011) afirman que la presencia de proyectos regionalistas segmentados y superpuestos no es una manifestación del éxito de la integración, sino que, por el contrario, señala el agotamiento de su potencial.

<sup>5</sup>La predominancia del sector primarios en sus exportaciones ha sido un obstáculo para alcanzar esa regionalización económica.

región, que Sanahuja & López (2020), describen como populista o “neopatriota”; pues con su posición “antiglobalista” cuestiona las instituciones y acuerdos multilaterales en base a una visión nacionalista e ideologizada de la política exterior con un estricto rechazo de restricciones a la soberanía (Sanahuja, 2008; Nolte & Weiffen, 2021).

Este abandono de instancias multilaterales también tiene que ver con el proceso paulatino de desinstitucionalización de algunas organizaciones del continente. En efecto, la ya ligera estructura institucional del regionalismo latinoamericano se debilitó aún más desde 1990 y durante la primera década del siglo XXI (Sanahuja, 2008). Poco a poco, se ha preferido un pluralismo regional constituido por organizaciones flexibles, con atribuciones no vinculantes, y basadas enteramente en interacciones intergubernamentales. En consecuencia, se ha instaurado la costumbre de incumplir decisiones tomadas por los organismos regionales. Según Hurtado (1999), se trata de una atávica incapacidad latinoamericana para concretar en programas viables y en acciones específicas los compromisos asumidos por los gobiernos. Aún más, constituyen cosas diferentes lo que se dice en los acuerdos que la realidad, de manera que aquellos quedan reducidos a simples declaraciones de propósitos y a expresiones de buena voluntad (Pág. 119).

Esta preferencia hacia el intergubernamentalismo además ha hecho que las organizaciones sólo reaccionen a demandas puntuales de los países que lo componen, lo que las vuelve en extremo dependientes y vulnerables a factores políticos como los cambios de gobierno y las expectativas de éstos con el regionalismo (Neves, Junqueira, & Ribeiro, 2021). Esto último se refleja en el impulso que la integración ha tomado en época de fuertes liderazgos y afinidades políticas entre presidentes, como en los años noventa (cuando se fundó el Mercosur, y se reformaron la CAN y el MCCA) y en la primera década del siglo XXI (cuando se creó ALBA, Unasur, Celac, y la Alianza del Pacífico). Desafortunadamente, esto también ha hecho que, en época de regímenes políticos antagónicos y falta de consenso, se propague el distanciamiento reflejado en bloqueos y retrocesos en tiempos cruciales.

### **3. La Comunidad Andina**

La Comunidad Andina (CAN) es un organismo integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Además, cuenta con cinco países asociados (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) y dos observadores. Nació con la misión de promover el desarrollo de los países andinos, así como el mejoramiento de la calidad de vida de sus 111 millones de ciudadanos. Conjuntamente, cuenta con exportaciones intracomunitarias por más de 8 mil millones dólares y exportaciones al mundo ascendentes a 116 mil millones de dólares (Pedraza, 2020).

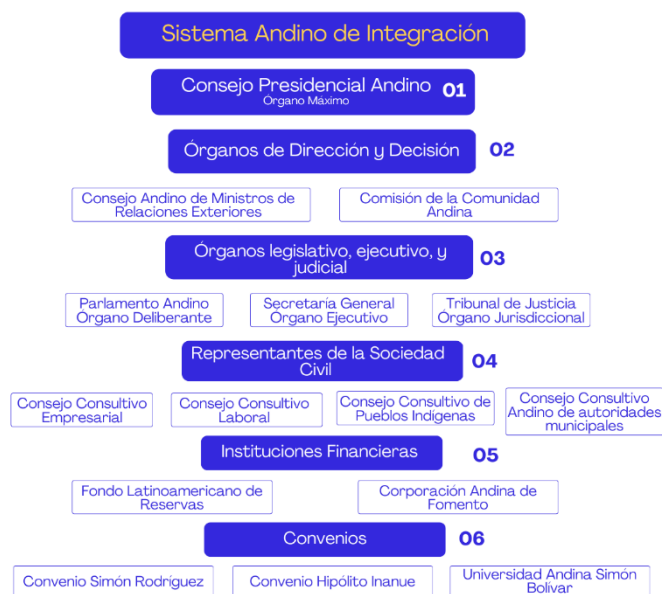
Se trata de uno de los procesos de integración más antiguos de la región latinoamericana que ya cumplió más de 50 años de existencia (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2020). Inicialmente como Pacto Andino, fue fundado por el Acuerdo de Cartagena del 26 de mayo de 1969. Su modelo fue funcional a las ideologías y necesidades regionales de ese momento, pues buscaba complementar los esfuerzos nacionales de la sustitución de importaciones (Cornejo, 1999). Fue también el más influenciado por el de CEE, la cual incluso recomendó que su modelo fuese adoptado por el Acuerdo de Cartagena (Giacalone & Bustamante, 2015). Como resultado, el Pacto Andino se construyó en base a este modelo, pues aspiraba generar un sentido de comunidad e imprimir decisiones colectivas, creando así la base para la “supranacionalidad” (Neves, Junqueira, & Ribeiro, 2021).

Originalmente, el Pacto Andino creó la Comisión con responsabilidad en legislación y formulación de políticas generales y la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) con responsabilidades técnicas y administrativas como órganos principales; el Comité Consultivo Económico y Social, cómo el órgano auxiliar; y la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Andino de Reservas (FAR) como brazos financieros. No se contempló ni un Parlamento ni un Tribunal de Justicia, pues se crearían más tarde en 1979 cuando el Pacto Andino pasó a denominarse GRAN (Grupo Andino). Además de hacer del Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia órganos principales del Acuerdo de Cartagena, se dividió el Comité Consultivo Económico y Social en Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral; y se creó el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE). Estos dos actuaron a título no oficial hasta 1996, ya que no fueron agregados en el texto del Protocolo de Quito de 1987. El GRAN finalmente se convirtió en la Comunidad Andina en 1996 cuando pasó por una reforma institucional con la firma del Protocolo de Trujillo (Giacalone & Bustamante, 2015). El resultado fue el actual Sistema Andino de Integración (SAI) con sus diferentes órganos intergubernamentales, comunitarios e instancias de participación de la sociedad civil (Ver Gráfico 2).

Con más de 800 decisiones y 2000 Resoluciones, la Comunidad Andina ha logrado prevalecer a la prueba del tiempo, los cambios de gobierno y olas del regionalismo latinoamericano. Ha logrado tratar temas como la armonización de políticas, el libre comercio de servicios, el acceso a mercados, la sanidad agropecuaria, el transporte, las relaciones exteriores, las aduanas, el arancel externo común, las telecomunicaciones, la agenda sociocultural y educativa, el ambiente y desarrollo sustentable, la propiedad intelectual, la

estadística, la comunicación satelital y una gama de temas sociales (Giacalone & Bustamante, 2015; Secretaría General de la Comunidad Andina, 2020).

**Gráfico 2: Sistema Andino de Integración (SAI)**



Fuente: Elaboración propia en base a documento Informativo “Somos CAN” por la Secretaría General

#### **4. Desencuentros en el proceso regional: balance de sus logros y principales debilidades**

En sus primeros años de vida, la CAN tuvo muy buenos resultados, pues el impulso generalizado en la región para ampliar mercados durante la primera ola significó para la región andina un aumento de comercio impresionante entre 1960 y 1980: 6 veces más rápido que su comercio con el resto del mundo. Prueba de su éxito original está su impacto en las exportaciones de países como Ecuador, las cuales crecieron en forma acelerada hasta 1976. Además, la subregión comenzó a convertirse en un mercado potencial para una serie de industrias que fueron formándose, ya que la participación de los productos industriales pasó a ser del 63% (Cornejo, 1999). La capacidad normativa andina también se amplió en términos de facilitación de procesos de proposición, negociación y aprobación de decisiones, resoluciones y otros instrumentos jurídicos. Este incremento se refleja en el número de decisiones aprobadas: mientras que fueron 397 entre 1969 y 1996, tan sólo entre 1996 y 2005, este número aumentó a 625. Es decir, las decisiones aprobadas casi se duplicaron en diez años (Bustamante, 2006).

Ahora bien, a pesar de su éxito original, las intenciones del Acuerdo de Cartagena pronto debieron enfrentarse a una realidad difícil y a un ambiente restrictivo para su avance.

Actualmente, la CAN está lejos de ser una zona de libre comercio en toda regla debido al levantamiento de barreras no arancelarias y obstáculos al comercio que nunca se eliminan del todo. Más aún, la Unión Aduanera andina no se ha podido implementar ni tampoco ha sido capaz de implementar un Arancel Externo Común (Vieira, 2008; Malamud, 2012; Sanahuja, 2008). Muchos de los problemas que explican esto tienen que ver con la desconfianza entre los socios en base a distintas percepciones sobre la distribución de costos y beneficios, la falta de apoyo político al proceso, el escaso cumplimiento de los compromisos expresado en una violación generalizada de las decisiones andinas, los problemas al interior de los países y entre ellos, y las dificultades para avanzar en materia de armonización de políticas. Esto ha hecho que la integración andina se sumerja en una crisis, cuya solución se buscó infructuosamente por décadas (Cornejo, 1999).

Es de especial atención la limitada capacidad de las instituciones andinas para hacer seguimiento y obligar a los países miembros a cumplir sus decisiones. A pesar de la existencia del Tribunal y el Parlamento, la aplicación de las decisiones y la solución de conflictos ha sido desafortunada. Un caso que lo demuestra es la Decisión 399 de 1997, donde se estableció la libre circulación de mercancías a través de las fronteras por medio de transporte terrestre, pero sólo se aplicó durante dos años. Esto debido a la huelga de transportistas venezolanos en 1999, que bloqueó el tránsito de mercancías procedentes de Colombia. La secretaria general determinó que Venezuela además de haber desobedecido la decisión 399, era contraria al artículo 5 del Tratado constitutivo del Tribunal Andino de Justicia. El Tribunal también dictaminó en 2006 que Venezuela tenía incumplidas sus obligaciones como miembro. No obstante, cuando la sentencia se hizo pública, el país ya había abandonado la CAN, además de continuado sus acciones en la frontera (Giacalone & Bustamante, 2015).

En línea a lo anterior, cabe mencionar también el proceso de desinstitucionalización de la CAN, que no se refiere a un déficit institucional, sino más bien a una sustracción de poder de sus instituciones existentes (Malamud, 2012). Esto se corrobora en los informes técnicos de asesoría elaborados por la UE en 1997 y 2002 donde señalan la existencia de importantes debilidades institucionales, no sólo en cuanto a la supervisión de la ejecución de los acuerdos y la provisión de soluciones a los conflictos, sino también en las acciones esperadas de esas instituciones como la investigación, la identificación de problemas que requieren soluciones comunes, y la estructura de sus órganos (Cohen, 2000).

Adicionalmente, la situación económica de los países andinos, quizás con la excepción de Colombia en ciertos periodos, ha sido endeble y preocupante. Esto hace que las economías andinas con diversas intensidades de crisis, aquejadas por desequilibrios

estructurales y alejadas de una relativa estabilización, no sean candidatos ideales para esquemas exigentes de integración (Massad, 1999). En ese sentido, las realidades nacionales han sido más poderosas que las intenciones de las decisiones regionales. Esto se ha visto reflejado, por ejemplo, en la incapacidad de ampliar los mercados internos y de cumplir con la decisión 24 sobre capitales y tecnologías extranjeras (Cornejo, 1999).

De igual manera, el bajo grado de vinculación que exhibían las economías que pretendían integrarse tampoco alentó al proceso, pues el comercio entre los países andinos registraba niveles de intercambio modestos y en extremo desiguales incluso antes de la conformación del bloque (Cornejo, 1999; Massad, 1999). El más tradicional e institucionalizado proceso de integración subregional sudamericano es también el de menor dimensión económica. Así lo asegura Deutsa (1990) cuando el Grupo Andino contaba con comercio intrasubregional de apenas un 4% en 1989 (Pág. 100). En realidad, el intercambio comercial cayó drásticamente desde la década de 1980 cuando la crisis inhibió el dinamismo comercial, y además se interponían toda suerte de barreras no arancelarias (Hurtado, 1999). Aún más, Estados Unidos constituye el principal polo de atracción del comercio andino. Las exportaciones andinas hacia ese mercado entran en un rango de entre 34 a 48% mientras que las importaciones son del 38% (Deustua, 1999).

También existe un problema de superposición con otras organizaciones en el subcontinente, particularmente con la Alianza del Pacífico. Frente a este tipo de organizaciones más flexibles, la estructura más clásica de la CAN aparece como difícil para lograr acuerdos cuando existen diferencias marcadas (Giacalone & Bustamante, 2015). La preferencia por estas instituciones, por tanto, representa una amenaza al fortalecimiento del proceso andino. Esto tampoco es un problema nuevo, ya que simultáneamente al proceso de reingeniería durante 1980 y 1990, comenzaban a concretarse con fuerza los nuevos esquemas de integración con terceros. Frente a esto, nunca se aclaró cómo se compatibilizarían los compromisos andinos con la decisión de algunos países miembro de formar parte de ellos (Cornejo, 1999).

Por último, están los factores políticos que serán de suma importancia para el análisis posterior, ya que de ahí derivan varias debilidades frente al escenario de crisis. Ante todo, la desinstitucionalización junto con el intergubernamentalismo basado en una cultura política hiperpresidencialista ha llevado a que el desempeño institucional dependa de los diferentes momentos políticos de consenso o fragmentación ideológica entre gobiernos, siendo ciertos momentos de total descuido de la organización por parte de los países miembros prueba de ello. Tampoco se ha eximido de presentarse escindida entre los modelos de integración

(político o económico) en debate en la región. Esto, añadido al marcado concepto tradicional de soberanía nacional, ha creado diferencias en intereses nacionales. Prueba de ello es la salida de Venezuela en 2006 e incluso el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena en 1976, que se debieron justamente al surgimiento de divergencias respecto a los objetivos que cada país busca obtener como resultado de su participación en la integración andina (Hurtado, 1999; Giacalone & Bustamante, 2015).

En resumen, los resultados alcanzados han sido insatisfactorios frente a las expectativas planteadas. Es por eso que los esfuerzos por relanzar la integración se han convertido en tarea casi permanente en los gobiernos andinos (Cornejo, 1999). Todos estos factores debilitan a los países andinos en momentos de crisis. Más adelante, será necesario concentrarse en la debilidad institucional junto con las de carácter político en base a un recorrido histórico de la organización. Por ahora, esta breve caracterización ha permitido establecer una visión general respecto al estado de la integración andina. Eso es importante para introducir uno de los mayores factores desestabilizantes de los últimos tiempos.

## **5. Pandemia de COVID-19 en América Latina: impacto y respuesta**

“Crisis multidimensional”, “emergencia global”, “coyuntura crítica excepcional”, y “momento de inflexión en la historia moderna” son los varios calificativos que ha recibido el fenómeno sanitario con consecuencias globales que se originó con la propagación de una nueva cepa del SARS COV-2, conocida como la COVID-19; cuyo primer caso se reportó en Wuhan (China) en diciembre del 2019 (Organización Mundial de la Salud, 2020). Debido al contexto actual de alta interdependencia, el virus se empezó a esparcir rápidamente, hasta llegar a Latinoamérica oficialmente el 26 de febrero del 2020 con el primer caso reportado en Brasil (BBC, 2020), y a la CAN, el 29 de febrero con el primer caso reportado en Ecuador (Pedraza, 2020). A partir de este momento, la región se vería envuelta dentro de la crisis mundial que trastocó temas sanitarios, económicos y sociales (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2022).

En el ámbito sanitario, para finales del 2020, se contabilizaban más de 15 millones 500 mil contagios y 563 mil muertes por COVID-19 en América Latina en su totalidad, mientras que en la subregión andina se registraban más de 3 millones de contagios y 159 mil muertes (Ritchie, Mathieu, & et. al, 2020). Más allá de ello, como resultado de confinamientos nunca antes experimentados, aislamientos, cierres de frontera, y paralización de actividades productivas y comerciales, en América Latina se llegaron a cerrar más de 2.7 millones de empresas formales y registrar una pérdida de 8.5 millones de puestos de trabajo. A causa de eso, el número de desocupados llegó a 44 millones de personas. Esta fuerte

reducción de ingresos contribuyó al incremento de la pobreza y el agravamiento de las condiciones de vida de grandes sectores de la población junto con la profundización en las disparidades de ingresos; con 37 millones de personas que en 2019 pertenecían a estratos bajos no pobres cayendo en la pobreza (CEPAL, 2020b; CEPAL, 2020a; Vieira, 2021). Los impactos fueron tan grandes que, según el monitoreo de la Organización Mundial de la Salud y la Universidad Johns Hopkins, Sudamérica fue la región más afectada por la propagación del virus.

Hay que tener en cuenta que América Latina enfrentó la pandemia desde una posición más débil que la del resto del mundo (CEPAL, 2020). Ya existían graves problemas de acceso a la salud reflejados en el desbordamiento en atención y falta de insumos médicos, y más aún, la rezagada capacidad de financiamiento en términos de inversión pública en salud (Chaves, Flórez de Andrade, & Silva, 2021; Nolte y Weiffen, 2021). Por detrás de esto están los condicionantes estructurales dentro de los que el sistema sanitario encontró sus limitaciones en desempeño, dado que las economías latinoamericanas ya se encontraban en una situación preocupante antes del estallido de la pandemia, registrando un crecimiento económico de apenas 0.4% entre 2014-2019. A esto, se añade un margen de maniobra muy limitado frente a un evidente deterioro de los indicadores sociales y condiciones de desarrollo (Chaves, Flórez de Andrade, & Silva, 2021).

De esta manera, la pandemia no solo es un factor de estrés por sí mismo, sino que también es uno que atenúa los preexistentes. Se trata de un catalizador de tendencias y factores negativos previos que impiden abordar de manera efectiva amenazas de este tipo (Nolte & Weiffen, 2021; Chaves, Flórez de Andrade, & Silva, 2021). Los problemas estructurales históricos como la desigualdad, una inserción internacional orientada exclusivamente a los productos básicos, el desmantelamiento de la salud pública y la educación, una creciente represión de la protesta social por parte de los gobiernos neoliberales, se han exacerbado por la pandemia (Vivares, 2021).

Algo similar pasó con el regionalismo latinoamericano y sus esquemas de integración, pues la pandemia expuso y atenuó sus varias debilidades preexistentes que impidieron abordar la crisis de manera eficiente y mancomunada. De hecho, según Vieira & Posada (2021), América Latina quedó rezagada en el área de integración regional en comparación con otras regiones del mundo, que lograron coordinarse, y demostrar que están preparadas para reaccionar en el caso de crisis profundas (Pág.56).

La COVID-19 es una amenaza a la gobernanza regional, y a la efectividad de los bloques de integración. La pandemia constituyó un “factor de estrés” que empeoró aún más

la crítica situación en la que ya se encontraba la integración latinoamericana con tendencias hacia la disoluciones, paralizaciones y búsquedas infructuosas de misión y estrategias de inserción en base a objetivos poco claros. En definitiva, ya se habían vuelto menos resistentes al estrés y más favorables a tendencia desintegrativas (Nolte & Weiffen, 2021).

A nivel institucional, la pandemia expuso varias de las carencias del regionalismo latinoamericano, y empeoró aún más su situación en términos de debilidades estructurales y efectividad. Parecería que la CAN no fue la excepción, pues Deutsa ya desde 1999 advertía cómo el Grupo Andino no escapaba de la expresión transnacional de los nuevos conflictos globales – como los sanitarios – ni tampoco de la realidad que suponen estas amenazas (Pág. 110). Por su parte, Chaves, Flórez de Andrade, & Silva (2021) califican como “debilidad”, en su análisis de la región frente a la pandemia, a la reciente desinstitucionalización y/o parálisis de las relaciones regionales dentro de la CAN (Pág. 26).

Específicamente, atenuó aún más la separación entre los países andinos, no sólo a nivel ideológico o político, sino también físico con el cierre de fronteras, restricciones de viajes y medidas del aislamiento. Se interrumpieron varios flujos de personas, bienes, y capital, mientras que entre enero y mayo del 2020, el comercio entre los miembros de la CAN disminuyó en un 28.9% y su coeficiente en exportaciones cayó a un nivel muy bajo de 7.3%, teniendo un efecto especial en el sector manufacturero y en las capacidades productivas del sector industrial (Nolte & Weiffen, 2021).

La pandemia igualmente profundizó la crisis económica doméstica de los países miembros, lo que también empeoró su situación de vulnerabilidad ante el contexto internacional. Las economías andinas siguen dependiendo de la economía internacional que se transforma y sobre la cual no tienen ningún control (Deustua, 1999), lo cual limita la capacidad de actuar en la dimensión regional. Esto debido a que sí la capacidad nacional con respecto al establecimiento de políticas públicas, principalmente de salud, es limitada; también lo será frente a desafíos de gobernanza más grande (Vieira & Peña, 2021). En este caso, dividió y obstaculizó la posibilidad de desarrollar programas sociales de manera conjunta.

Un paralelismo con la situación actual es la crisis de 1980, que afectó a través de sus impactos en los países andinos, directamente a la integración. Los problemas de la deuda externa y las dificultades para obtener nuevos financiamientos internacionales determinaron la necesidad de aplicar políticas de aislamiento a nivel político y proteccionista a nivel comercial, tal cual pasó en 2020. Este tipo de respuesta aleja aún más a los países entre sí. De esta manera, el contexto económico en el cual se desarrolló la integración no fue

sustancialmente diferente del pasado, pues las tradicionales dificultades propias del subdesarrollo se han mantenido (Cornejo, 1999).

Finalmente, la pandemia también ha profundizado las debilidades preexistentes a nivel político. Por un lado, ha influido en las actitudes de los gobiernos hacia las organizaciones regionales, pues éstos han preferido lógicas bilaterales por encima de las multilaterales. Por otro lado, es evidente también el efecto de la crisis de liderazgo político en la región, ya que este junto con el distanciamiento político entre los países sudamericanos, limita también la posibilidad de alcanzar políticas concertadas en términos de gobernanza regional sanitaria (Riggirozzi, 2020). La crisis ha sacado a relucir cómo las divisiones entre izquierda y derecha ocasionan un alejamiento aún más pronunciado entre los países y frena actuaciones en políticas concertadas. Más allá de ello, la inestabilidad política ya se estaba intensificando con el apareamiento de un populismo con rasgos nacionalistas en algunos países y baja legitimidad en otros, presente tanto en gobiernos de izquierda como de derecha (Nolte & Weiffen, 2021). Esto se exacerbó durante la emergencia, demostrando la falta voluntad política de integrarse para combatirla (Vieira & Peña, 2021).

## **6. La Comunidad Andina frente a la pandemia**

Con el contexto planteado junto con el agravamiento de sus debilidades gracias a este factor desestabilizador, falta por describir de manera específica en qué consistió la respuesta de la Comunidad Andina frente a la pandemia. Neves, Junqueira & Ribeiro (2021) dedican una investigación a averiguar esto con los casos de la Unión Europea, la Unión Africana, y el Mercosur. En ella, describen dos cuestiones: cómo la pandemia tensionó a los organismos regionales y cómo éstos responden y promueven soluciones en medio de la tensión (p. 132). En ese sentido, se pretende adaptar este método de descripción de respuesta frente a la pandemia, periodizando el 2020 en 4 momentos: 1) desde enero hasta el 21 de febrero (fecha del primer caso en la región andina); 2) desde el 21 de febrero hasta mayo; 3) desde junio hasta septiembre; y 4) el último trimestre del año. Así, se construyó una línea del tiempo (Ver Gráfico 3) que incluye todas y cada una de las acciones tomadas durante el 2020 por el organismo regional, basándose primordialmente en el artículo “La Comunidad Andina frente a la pandemia: de la crisis a la oportunidad” (2020) por el secretario general de la Comunidad Andina, Jorge Hernando Pedraza, además de las notas de prensa emitidas por la Comunidad Andina disponibles en su sitio web. No obstante, únicamente las que tienen que ver con la pandemia son las que se describen detalladamente a continuación.

El primer periodo es preventivo, debido a que ya se conocía sobre la existencia del virus y su potencial amenaza por los reportes de los primeros contagios desde diciembre del

2019. Así, se contó con tiempo para prepararse ante su inevitable llegada. Ahora bien, la Comunidad Andina durante este periodo tomó una sola decisión: la decisión 854 sobre la reducción gradual de costos de roaming (Pedraza, 2020).

El segundo periodo consiste en un momento de reacción inicial frente al primer brote en los países andinos, y posteriormente también pasa por los peores momentos de la crisis. Lo que cabe destacar en este periodo es que, desde el primer caso confirmado en la región andina y su divulgación, hasta la primera declaración conjunta en referencia explícita a la propagación del virus en abril, las tomas de decisión de los países miembros con respecto a la crisis se hicieron enteramente de manera unilateral. El tema incluso no se mencionó durante la reunión que sostuvieron todos los representantes de los países miembros por el homenaje a los 50 años de la CAN, llevada a cabo el 24 de febrero.

En efecto, la primera acción fue la “Declaración de los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de la Comunidad Andina respecto a la propagación del coronavirus (COVID-19)” que se realizó apenas el 08 de abril del 2020. Mediante esta, los países expresaron su preocupación por la propagación del virus. Adicionalmente, coincidieron en la importancia del intercambio de información y experiencia; de fortalecer los mecanismos de integración sanitaria regional; y de enfrentar los efectos sociales y económicos de la crisis, articulando esfuerzos a través de los mecanismos e instituciones existentes para la atención de este tipo de emergencias. Respecto a esto último, se comprometieron en adelantar los esfuerzos necesarios para contrarrestar la propagación del virus (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2020).

Algunas propuestas más concretas fueron la exhortación a que las autoridades competentes evalúen posibles medidas viables para la compra conjunta de insumos médicos<sup>6</sup>; el saludo a las autoridades del CAF para un ofrecimiento de cooperación técnica no reembolsable en iniciativas relacionadas con esta coyuntura global; la mención de la cooperación internacional para los países subdesarrollados en forma de paquetes de financiamiento para enfrentar las consecuencias económicas de esta pandemia; y la disposición de continuar llevando a cabo reuniones virtuales coordinadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2020).

Uno de los resultados de estos esfuerzos declarados vendría después con la publicación de “Directrices generales de bioseguridad para la prevención del riesgo de contagio de la COVID-19 en el medio rural” el 17 de abril, en conjunto con el Comité

---

<sup>6</sup> Equipos médicos de emergencia: respiradores, mascarillas, medicamento y suministro de laboratorios.

Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA). En el documento se incluyen medidas para preservar la salud de los productores de alimentos y del personal involucrado con los eslabones de transporte y abastecimiento de productos (Pedraza, 2020). Más aún, el 21 de abril se llevó a cabo el primer intercambio de información entre los países andinos en contexto de pandemia. Se trató de la reunión entre los institutos nacionales de estadística<sup>7</sup> realizada a iniciativa del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, en su calidad de Presidencia Pro Tempore del Comité Andino de Estadística. Esta abordó temas como las estrategias implementadas para enfrentar las restricciones y cómo continuar con la producción de las estadísticas oficiales, tanto regulares como de rastreo de contagios y muertes por COVID-19 (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2020).

El 04 de mayo, el Consejo Consultivo Empresarial Andino, integrado por los principales gremios productivos de la región, acordó a través de una Declaración conjunta, exhortar a los gobiernos de los países de la CAN a tomar acciones decididas, de escala proporcional a la crisis de la COVID-19 y su impacto económico; y a contribuir a la reactivación económica a través de las operaciones de comercio (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2020). En esta línea, y en el mismo mes, se emitieron normas para facilitar el comercio intracomunitario como la decisión 856 (digitalización de certificados en el proceso de exportación) y 857 (prórroga de la entrada en vigencia de la disposición sobre el comercio de productos cosméticos), además del programa de capacitación “Pymes Exportadoras frente a la COVID-19”, que comprendió un ciclo de capacitaciones dónde más de 800 pequeños y medianos empresarios fueron capacitados. A partir del 5 de mayo, además, se hicieron vigentes las medidas de prevención sanitaria para las operaciones de tránsito aduanero, que evitan el contacto físico en el manejo de documentos y previenen la propagación del virus en los pasos de frontera (Pedraza, 2020).

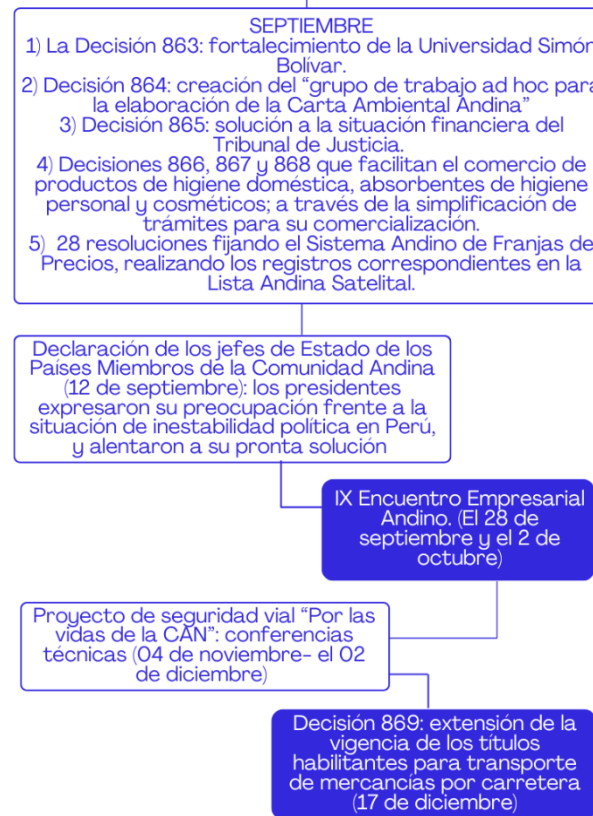
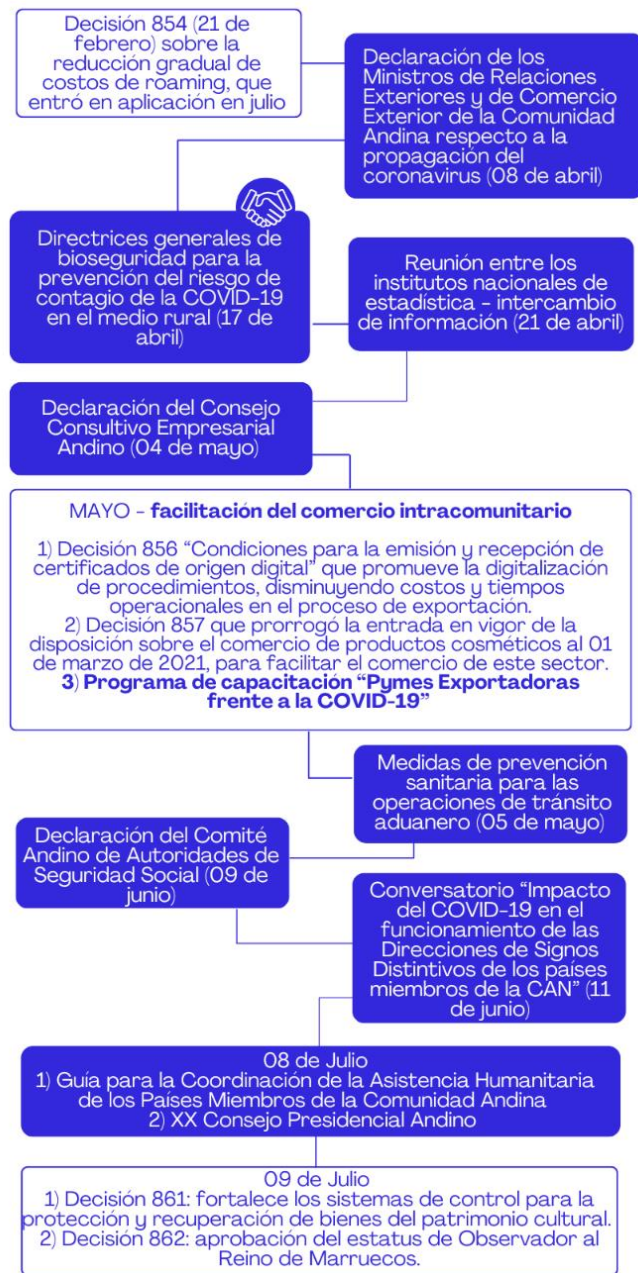
### **Gráfico 3: Línea del tiempo CAN frente a la pandemia**

Fuente: Elaboración propia basada en información de las notas de prensa de la secretaría general de la Comunidad Andina y el Secretario General

---

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE), el Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC), y el Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI).

# Linea del Tiempo: la CAN frente a la pandemia



El tercer periodo consiste en un momento de reacción frente a los subsecuentes brotes de mitad de año. Inaugurando este periodo, a través de la “Declaración del Comité Andino de Autoridades de Seguridad Social” el 09 de junio, los representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, Trabajo, y Salud expresaron su compromiso de fomentar y fortalecer los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, a fin de evitar los contagios de COVID-19 en los lugares de trabajo con mayor riesgo de exposición. Coincidieron además en la necesidad de desarrollar normas, protocolos y guías para el retorno seguro a las actividades laborales presenciales. Además, el 11 de junio se realizó el Conversatorio “Impacto del COVID-19 en el funcionamiento de las Direcciones de Signos Distintivos”, dónde oficinas nacionales de signos distintivos intercambiaron información sobre los desafíos y medidas adoptadas durante la emergencia (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2020).

El 08 de julio, el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores ante la Comisión de la Comunidad Andina logró aprobar la “Guía para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria de los Países Miembros de la Comunidad Andina” con la Decisión 860. Esta herramienta facilitaría la ayuda conjunta frente a situaciones adversas en la subregión, a través de actores nacionales, procedimientos y requisitos que la cooperación debe cumplir. La guía promoverá el intercambio de experiencias y conocimientos orientados a complementar y fortalecer las acciones nacionales. El 09 de julio también se llevó a cabo el XX Consejo Presidencial Andino. La cita resultó en una Declaración del Consejo Presidencial Andino. En ella, las autoridades renovaron su compromiso para desarrollar conjuntamente gestiones de mitigación de los efectos de la pandemia. Cabe resaltar que se vuelve a expresar la voluntad de explorar la posibilidad de algunas de las medidas ya sugeridas en la Declaración del 08 de abril: compra conjunta de insumos médicos, medidas coordinadas para mitigar el impacto económico y social de la pandemia, y propiciar el intercambio de información.

A parte de esto, trata, por primera vez desde el inicio de la pandemia, sobre la gestión del retorno de los ciudadanos a su país de origen o residencia, y también las condiciones de permanencia de los nacionales de los países miembros en sus territorios. Por último, retoma varios proyectos pendientes o en curso: el proceso de Reingeniería de la CAN, el fortalecimiento de la Universidad Andina Simón Bolívar, la Carta Ambiental Andina, la Agenda Digital para la CAN, el priorizar a nivel del Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones (CAATEL) el tratamiento de la gobernanza de internet, la convergencia

interinstitucional con organismos como la Alianza del Pacífico y el Mercosur, y el apoyo a la restauración democrática en Venezuela (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2020).

Posteriormente, en el mes de septiembre se aprobaron seis normas de obligatorio cumplimiento: las decisiones 863, 864 y 865 que no tienen que ver con la pandemia; y las decisiones 866, 867 y 868 que buscan facilitar el comercio de productos de higiene y cosméticos en el contexto de la emergencia sanitaria a través de la simplificación – digitalización - de los trámites para su comercialización (Pedraza, 2020).

Finalmente, el cuarto periodo consiste en el último trimestre del 2020 donde ya se experimentaba una leve caída en los contagios y asimismo señales de una próxima recuperación. Además, estaba comenzando los procesos de compra y administración de vacunas contra la COVID-19 (BBC, 2020b). Durante este periodo, la Secretaría General impulsó la reactivación de las pymes a través del IX Encuentro Empresarial Andino, macrorrueda de negocios virtual que congregó del 28 de septiembre al 2 de octubre, a 237 emprendedores de los países miembros, de los sectores de alimentos procesados, bebidas, agroindustria, cuidado personal y del hogar. Como resultado, se alcanzaron intenciones de negocios por 4 millones 222 mil dólares (Pedraza, 2020).

Por otro lado, los viceministros de Comercio Exterior aprobaron, a través de la Decisión 869 del 17 de diciembre, extender la vigencia de los títulos habilitantes para transporte de mercancías por carretera hasta el 28 de febrero de 2021<sup>8</sup>. Esto con el fin de precautelar la salud ante la pandemia, ya que ya no serían necesarios trámites presenciales. En la misma ocasión, la secretaria general presentó un informe sobre el avance e implementación de las propuestas del Consejo Consultivo Empresarial Andino respecto a las medidas frente a la pandemia; resaltando que han sido evaluadas y analizadas por los diversos Comités y Grupos de Trabajo (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2020).

Existieron otras acciones emprendidas que se trataron más bien de una continuación de proyectos anteriores o de aplicación de normas aprobadas con anterioridad. Por ejemplo, el III y IV foro “Inclusión económica de la mujer en la Comunidad Andina”; el de “Oportunidades y políticas comerciales para empresarias y emprendedoras de la CAN”; el curso virtual “Aspectos normativos, situación actual y perspectivas del Transporte Internacional Terrestre”; el “Foro Internacional Afroandino: 2015- 2024”; el “Congreso Nacional de Municipios 2020”; el programa “PractiCAN” ; el proyecto de seguridad vial

---

<sup>8</sup> Esto frente al anuncio en noviembre del 2020 de la pronta aplicación de la Decisión 837 “Transporte internacional de mercancías por carretera” aprobada en abril de 2019.

“Por las vidas de la CAN”, y la capacitación de funcionarios de aduanas de los países miembros en clasificación de mercancías.

Al final de este capítulo, se logró plantear el objeto de estudio, el cual es este cúmulo de decisiones, resoluciones, reuniones bilaterales y multilaterales, eventos, normas y acciones tomadas por la Comunidad Andina como esquema de integración regional. El objetivo, por tanto, que se cumplió es el de describir su respuesta frente a la pandemia del COVID-19, entendiendo a esta última como una amenaza que no sólo ataca a los sistemas nacionales en varios frentes, sino también a los esquemas regionales. Ahora resta comprobar si esta respuesta coincide con el vacío regional descrito por varios autores cuando se trata de América Latina frente a la pandemia.

## **CAPÍTULO II: Diagnóstico neofuncionalista de la Comunidad Andina frente a la pandemia por COVID-19 durante el 2020**

### **1. Teorías de integración regional: evolución y principales pensadores**

El estudio de la integración regional es una de las áreas en las que se ha desarrollado una tradición de investigación acumulativa (Schmitter, 1970). El desarrollo de las teorías de la integración data de más de 50 años y han evolucionado a tiempo con las teorías de las relaciones internacionales. Esto no significa que las teorías de las relaciones internacionales sean suficiente explicación de los procesos de integración ni que las teorías sobre la integración sean un componente secundario de las relaciones internacionales (Vieira, 2008). En realidad, las teorías de integración son esfuerzos independientes que manejan conceptos autónomos para explicar exclusivamente los procesos de integración regional.

La primera fue el funcionalismo que se desarrolló durante la década de los treinta y cuarenta, y que explicaba fundamentalmente el proceso de integración europeo. Después, en los años cincuenta y sesenta, apareció la corriente teórica “neofuncionalista” (reconceptualización de su predecesora). También apareció el federalismo que pretendía la creación de una sola entidad política bajo una organización federal común. Posteriormente, durante los años setenta y parte de los ochenta primó una concepción más intergubernamental debido a la mayor presencia de este tipo de órganos en el proceso de la CEE. Así surgieron corrientes teóricas que intentaban recuperar la preeminencia del Estado por encima de las instituciones comunitarias: el intergubernamentalismo clásico y el liberal. Las dos se enfocan en la importancia de las negociaciones entre los gobiernos y burocracias nacionales para la conformación y continuación de instituciones, sin que se transfiera a éstas soberanía. Además, asumen la racionalidad del Estado, la formación de una preferencia nacional, y la negociación dónde se da la convergencia de preferencias nacionales (Vieira, 2008).

Simultáneo a esto, emergió el transnacionalismo, altamente influenciado por la teoría de la interdependencia. Por otro lado, a partir del relanzamiento y expansión de la integración europea durante la segunda mitad de los años ochenta, se desarrolló la teoría de la gobernanza multinivel que tiene en cuenta gobiernos ubicados en varios niveles territoriales: supranacional, regional y local. Adicionalmente, aparecieron autores interesados en los aspectos económicos de la integración, como Bela Balassa, conocido por su clasificación de las etapas de la integración económica y comercial; además de aquellos interesados en los aspectos sociales como Karl Deutsch quién desarrolló el transaccionalismo basado en el concepto de comunidad de seguridad (Vieira, 2008).

En cuanto a la producción teórica desde América Latina, cabe mencionar a Raúl Prebisch, quién bajo el auspicio de la CEPAL, desde finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta desarrollaría el estructuralismo latinoamericano ligado a la teoría de la dependencia, que explica las relaciones internacionales desde los conceptos “centro-periferia”. Este enfoque va a tomar a la integración regional como medio e instrumento para ampliar mercados, promover la industrialización y así reducir la dependencia de los países latinoamericanos a sus vínculos extrarregionales. En síntesis, la integración se veía como una herramienta para salir del subdesarrollo, mismo que se explica por la desigualdad del comercio y la degradación de los términos de intercambio. Esta teoría es la que inspiró a la primera ola de regionalismo latinoamericano estructuralista durante los años sesenta. De hecho, la CAN nació respondiendo a esta búsqueda de mercados más amplios para el desarrollo, a pesar de que los resultados han sido infructuosos (Pizarro, 2008; Vieira, 2008).

Desafortunadamente, América Latina se quedó en el análisis estructuralista realizado en su momento por la teoría de la Dependencia y por la concepción cepalina de desarrollo, ya que posterior a ello, no han emergido teorías que intenten explicar estos procesos (Vieira, 2008). A pesar de que partir de la década del 2000 y 2010 surgieron autores dedicados a estudiar la integración latinoamericana como José Antonio Sanahuja y su análisis del “nuevo regionalismo”, del regionalismo “post-liberal” y de las relaciones interregionales con la Unión Europea; Juan Tokatlian y su concepto de “complejo integracionista”; y Andrew Linklater con las transformaciones de las comunidades políticas frente a la globalización; no se ha llegado a concretar la construcción de una nueva teoría nacida que aborde de manera amplia y generalizada el fenómeno de la integración acorde a las nuevas realidades.

**Tabla 1: teorías de la integración regional**

RRII	Teoría	Conceptos Principales	Autores
Institucionalismo / Liberalismo	Funcionalismo (1930-1940)	Necesidad, función, áreas técnicas no políticas, funcional-sectorial, efecto de ramificación, comunidad mundial	David Mitrany (1933 y 1943)
	Neofuncionalismo (1950-1960)	Proceso de integración, Spill-over o efecto derrame, élites, burocracias transnacionales, voluntad política, beneficios, comunidad política	Ernst Haas (1958) Leon Lindberg (1963) <b>Philippe Schmitter (1969)*</b> Joseph Nye (1970) David Mitrany (1989) Thomas Pedersen (1992)
Idealismo	Federalismo (1960)	Integración política, organización federal común, formas federales de gobierno, transferencia derechos soberanos	Guy Héraud (1968) Carl Friedrich (1968) Henri Brugmans (1969)
	Neofederalismo (1980)	Vocación federal, constitución política común, federalismo supranacional	Michael Burgess (1989) Dujan Sidjanski (1992) José Martín y Pérez de Nanclares (1997)

EPI	Enfoque economicista (1950 y 1960)	Integración Comercial, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica	Jan Tindberg (1954) Jacob Viner (1950) Bela Balassa (1964)
Po. Hi y Sociol.	Transaccionalismo (1950)	Transacciones societales, comunidad de seguridad, comunidad amalgamada o pluralista, sentido de comunidad	Karl Deutsch (1957 y 1988)
Interdependencia	Transnacionalismo (1970)	Interdependencia, red de interacciones, actores no estatales, relaciones transnacionales, sociedad mundial	Robert Keohane y Joseph Nye (1971)
Neorealismo	Intergubernamentalismo (1980)	Preeminencia del Estado, gobiernos, burocracias nacionales, intereses nacionales, convergencia de preferencias	Stanley Hoffman (1989)
	Intergubernamentalismo liberal (1990)	Comportamiento racional del Estado, formación de la preferencia nacional y negociación interestatal	Andrew Moravcsik (1990)
Neoinstitucionalismo	Gobernanza Multinivel (1990 y 2000)	gobiernos subnacionales y locales, territorialidad, estructura multipolar, sustracción de competencias estatales	Gary Marks (1993 y 1999) Charlie Jeffery (1997) Beate Kohler-Koch (1998 y 2002)
<b>Teorías de integración de América Latina</b>			
Teoría de la Dependencia	Estructuralismo latinoamericano (1940 y 1950)	relaciones centro-periferia, poder de negociación, condiciones de mercado, términos de intercambio, mercado común, desarrollo	Raúl Prebisch y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1949)
Nuevos Enfoques	Nuevos enfoques (2000 y 2010)	Nuevo regionalismo, regionalismo post-liberal, complejo integracionista, globalización	Andrew Linklater (1998) Juan Tokatlián (2012) José Antonio Sanahuja (2003, 2004, 2007 y 2008)

Fuente: Elaboración propia basada en “La formación de espacios regionales en la integración de América Latina” de Edgar Vieira (2008)

Ahora bien, el análisis de las experiencias latinoamericanas ha confirmado la validez de esta división entre teorías, mostrando que no son rivales sino complementarias, dependiendo del contexto y del momento (Malamud, 2012). Tomando en cuenta estos criterios, más su trayectoria, el amplio alcance que ha cubierto, y su carácter dinámico – pues concibe a la integración como un proceso abierto – el neofuncionalismo parece ser la teoría más apta para explicar el presente caso; si bien no es la única que puede explicarlo satisfactoriamente ni tampoco negando el hecho de que puede complementarse con otra teoría para una comprensión más integral.

## 2. Neofuncionalismo

En primer lugar, cabe hacer un recuento de su origen en el funcionalismo de David Mitrany. Debido al contexto de la posguerra, la preocupación principal del funcionalismo era la construcción de un sistema universal de paz. Esto se lograría a través de la creación de una

red de coordinación institucional entre diferentes órganos a nivel internacional que se encargarían de tareas funcionales de acuerdo a las necesidades compartidas entre naciones. Cada vez que se presentase un problema, su naturaleza y extensión determinarían la forma adecuada de la nueva organización. Es decir, los organismos se derivarían de la función (Mitrany, 1943; Vieira, 2008).

Como consecuencia, los organismos deben ser funcionales y despolitizados debido a que es necesario separar los aspectos “técnicos e incontrovertibles” de aquellos aspectos políticos difíciles de manejar. Así, se sugiere que la integración se ocupe primero de sectores como la salud, transporte, y energía, para posteriormente, dar paso a la transferencia de estas prácticas al campo político. Mitrany denominó esto como el “efecto de ramificación” pues describía cómo la colaboración funcional en un sector generaba necesidad de colaboración en otro, es decir, el aumento de obligaciones técnicas eventualmente se ramificaría hacia otras áreas de interés (Mitrany, 1943; Vieira, 2008).

Además, también establece que el Estado es incapaz de satisfacer las necesidades que sobrepasan sus fronteras, pero que se puede dar paso a su manejo colectivo con otros Estados (Vieira, 2008). De esta manera, se puede afirmar que la integración nace de las necesidades y/o problemas compartidos, pues estos se convierten en funciones cuyo manejo demanda la creación de organizaciones. Esta idea de función en base a necesidades compartidas es justamente lo que rescatará posteriormente el neofuncionalismo, a la que añadirá la importancia de los intereses y voluntad política de manejar estas necesidades de manera colectiva.

Lo que también retoma y profundiza del funcionalismo es el “efecto de ramificación<sup>9</sup>”, así como la sugerencia de comenzar los procesos por aspectos técnicos e incontrovertibles<sup>10</sup>. De hecho, Schmitter y Malamud (2006) sugieren el concepto de “área funcional de visibilidad política relativamente escasa” para referirse a los ámbitos dónde es mejor empezar el proceso de integración en las circunstancias contemporáneas. Es fundamental que estas áreas además de ser funcionales; puedan manejarse por separado; generen beneficios significativos para los participantes; sean predominantemente de carácter técnico no controversial a nivel político; y asimismo estén lo suficientemente interconectadas con otras áreas como para generar efectos indirectos en éstas. Las sugerencias, en ese sentido, son también en línea al transporte y la energía, pero no la salud. (Pág. 9).

---

<sup>9</sup> Se pasaría a llamar “spillover”

<sup>10</sup> Se pasarían a llamar “áreas funcionales de visibilidad política relativamente escasa”

Ahora bien, también critica varias falencias del funcionalismo que intenta corregir. En primer lugar, se percató, frente al descuido de factores políticos y geográficos, del hecho de que el proceso regional se apoya en actos de voluntad política más que en la integración funcional de sectores económicos y sociales. Señala también la dificultad para separar tareas económicas y sociales de las políticas; su limitado acento en el objetivo (construir una estructura supranacional) y no en el proceso (integración progresiva); y el “idealismo” funcionalista poco práctico para los verdaderos límites de la integración (Malamud, 2012; Vieira, 2008).

El neofuncionalismo como tal es desarrollado por primera vez hacia la década de los sesenta por Ernst Haas, quién se dedicó a estudiar el papel de los partidos políticos, las asociaciones empresariales y los sindicatos en la integración debido a que, a diferencia del funcionalismo, lo que más importa es un cálculo utilitario por parte de los actores (sus élites y burocracias), y no un compromiso dramático o apasionado con un nuevo orden (Haas, 1975). Le siguieron voceros como Leon Linderbeg, Philippe Schmitter y Joseph Nye, quienes tuvieron una acogida importante cuando los resultados europeos fueron significativos durante las décadas de los cincuenta y sesenta.

Su mayor fortaleza es, sin duda, su trayectoria y alcance, ya que, a pesar de su origen europeo, su aplicación no se ha limitado solamente a este espacio regional. Esto último se comprueba con los numerosos estudios neofuncionalistas en diferentes regiones como la latinoamericana y la asiática. De hecho, fue Ernst Haas quién comenzó a trasladar la teoría al ámbito latinoamericano junto con su sucesor Philippe Schmitter. Entre los estudios que realizaron en conjunto sobre la región está “Economía y patrones diferenciales de integración política: proyecciones sobre la unidad en América Latina” de 1964 donde analizan el caso del MCCA y ALADI. Más aún, autores dedicados a Latinoamérica como José Antonio Sanahuja (2015) consideran que la literatura sobre integración ha alcanzado un cierto consenso en la aproximación funcionalista. Es decir, la visión extendida es que son necesarias las instituciones, su división de funciones, y las “solidaridades de hecho” (Pág. 247).

Schmitter es otro autor que también ha realizado esfuerzos por aplicar esta teoría en otras regiones. Su artículo junto a Andrés Malamud denominado “La experiencia de integración europea y el potencial de integración en América del Sur” del 2007 analiza los casos del MERCOSUR y la Comunidad Andina. En otro similar junto con Sunhyuk Kim llamado “La experiencia de integración europea y el potencial para la integración del noreste asiático” del 2005 analiza casos de esta región como la Asociación de Naciones de Asia

Sudoriental (ASEAN)<sup>11</sup>. Sobre este último existe otro estudio por parte de Beril Dedeoğlu y Tolga Bilener denominado “La teoría neofuncionalista de la integración regional puesta a prueba en Asia: nuevo regionalismo alrededor de la India y la ASEAN” del 2017. Por último, cabe mencionar los estudios de Malamud en gran medida inspirados por el neofuncionalismo de Schmitter como “Spillover en la integración europea y sudamericana: una evaluación comparativa” del 2005 y “La soberanía está de regreso, y la integración fuera” del 2012.

### **3. El neofuncionalismo de Philippe Schmitter**

Resulta evidente que el autor neofuncionalista más apropiado, actual y con amplia trayectoria teórica sobre la región es Philippe Schmitter. A pesar de que Haas fue fundamental para la consolidación de esta teoría, ya que identificó la importancia del papel de las élites y de las burocracias transnacionales, sus estudios se quedaron en las décadas de los sesenta y setenta. Ahora bien, Philippe Schmitter (1970) en "Una teoría revisada de la integración regional", ofrece una formulación revisada y actualizada de la teoría neofuncionalista -en referencia a la desarrollada anteriormente por Haas y él mismo- con pretensiones de relevancia general comparativa. Estas pretensiones parten del hecho de que ésta es una teoría general, y no únicamente europea. Al respecto, Malamud (2012) sostiene que hablar de “teorías de integración europea” es inapropiado ya que las teorías no son estudios de casos, sino explicaciones sistemáticas de fenómenos generales (Pág. 182).

En línea a lo anterior, Schmitter (1970) asegura que la integración de entidades políticas formalmente independientes implica en el mundo contemporáneo básicamente las mismas variables y procesos. Los valores de las variables serán diferentes, al igual que los resultados; pero el proceso de integración es estructuralmente similar en todo escenario (Pág. 837). Esto quiere decir que los preceptos teóricos a continuación descritos son válidos y aplicables tanto a este caso como a cualquier otro.

#### **3.1. Integración Regional**

La integración regional fue definida por Haas como el proceso de "cómo y por qué (los Estados nación) se mezclan, fusionan y confunden voluntariamente con sus vecinos para perder los atributos fácticos de la soberanía al tiempo que adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos en común" (Haas, 1970). A esta definición, Malamud y Schmitter (2006) añaden que lo hacen creando instituciones comunes y permanentes capaces de tomar

---

<sup>11</sup> En realidad, existe otro similar que realiza junto con Gonzalo Celorio Morayta llamado “la experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región” del 2010 que no se concentra en ningún caso, pero que da directrices neofuncionalistas de manera general para África, Asia, y América Latina.

decisiones vinculantes para todos los miembros (Pág. 17). En esencia, se trata del proceso que describe cómo las unidades nacionales llegan a compartir parte o toda su autoridad decisoria con una organización internacional emergente (Schmitter, 1970).

Ahora bien, existen dos importantes diferenciaciones conceptuales con respecto a otros fenómenos que pueden llegar a ser confusos y disipar el objeto de estudio. Por un lado, cabe destacar que integración regional no es lo mismo que regionalismo, cooperación u organizaciones regionales, y así, su estudio no debe versar sobre los movimientos regionalistas, cooperación no institucionalizada o las organizaciones internacionales como producto; sino sobre el proceso de integración en sí (Haas, 1971) . Por otro lado, fenómenos como aumento de flujos comerciales, fomento de contacto entre las élites, facilitación de comunicaciones y transacciones a través de las fronteras nacionales, y promoción de símbolos de identidad común tampoco pueden ser considerados como integración; aunque pueden hacer más probable que se produzca (Malamud, 2012).

### **3.2.Variable dependiente: nivel de autoridad y alcance de la institución regional**

El acento principal del neofuncionalismo es sobre el proceso de la integración una vez que nacen las organizaciones. Es sobre este tipo de condiciones donde es más capaz de dar cuenta de la dinámica de la integración (Malamud, 2012). Es decir, tiene más que decir sobre el papel actual de las instituciones que sobre los factores que explican el nacimiento de los esquemas regionales (Hurrell, 1995). Esto también quiere decir que, si bien el modelo se centra en su carácter predicativo, vale la pena rescatar su valor explicativo adoptado a la trayectoria y al momento presente de la organización.

Schmitter habla de “transferencias de autoridad y legitimidad” por parte de los actores nacionales hacia las instituciones regionales. Así, la amplitud de esta transferencia permite evaluar los grados de unidad regional (Vieira, 2008). Con el fin de conceptualizar y operacionalizar esta transferencia a favor de la unidad regional, el modelo de Schmitter gira en torno al estudio de las políticas adoptadas por los actores nacionales con respecto a la ampliación o contracción del alcance (scope) y/o el nivel de autoridad (level) de las instituciones regionales (Schmitter, 1970). Estas son las dos dimensiones que componen la variable dependiente de Schmitter, ya que la política adoptada por los actores nacionales depende de sus variaciones: cuanto mayor sea el alcance y el nivel de compromiso con la toma de decisiones colectiva, mejor será el escenario para la unidad regional pues significa que se ha transferido más autoridad.

En cuanto a las “políticas o estrategias adoptadas por los actores nacionales” – cuya tipología será detallada en el siguiente apartado - cabe mencionar que a pesar de que Schmitter (1970) las llame así dentro de su explicación de la variable dependiente, se rescata la denominación que les da cuando afirma que ésta es una “teoría estructuralista de las consecuencias políticas de la integración regional” (Pág. 837). Es fundamental poner el enfoque sobre la organización regional, y no sobre los actores nacionales. De esta manera, más que políticas adoptadas, se trata de “consecuencias políticas” a lo largo del proceso de integración (Vieria, 2008). Es decir, no concebirlas como opciones a las cuáles la unidad nacional pueda optar voluntaria y unificadamente<sup>12</sup>; si no más bien como consecuencias políticas definidas por el estado de la organización regional en términos de nivel de autoridad y alcance de sus instituciones regionales. Los factores que llevan a que los actores nacionales promuevan y/o acepten aumentar uno o ambos de estos indicadores a favor de la organización regional son las variables independientes que se profundizarán posteriormente.

Lo que cabe resaltar también es qué se entiende por nivel y alcance de la autoridad. Por un lado, nivel se refiere a la capacidad de decisión otorgada a las instituciones regionales. Es decir, la autonomía con la que cuentan para tomar decisiones y asignar valores. Por otro lado, alcance significa la cobertura – número y tipo - de áreas temáticas cubiertas por las instituciones regionales, así como la capacidad de debatir sobre estas. En esencia, aquellos temas que les compete tratar, sugerir, y en última instancia, decidir. En suma, ésta variable se compone de la capacidad conjunta de debatir un determinado asunto o conjunto de asuntos, y del grado de autoridad decisoria para tratar dichas cuestiones (Schmitter, 1970).

### **3.3. Spillover o efecto “derrame”**

Según la tipología neofuncionalista, la primera y más importante de las mencionadas consecuencias políticas es el spillover. Este es el mecanismo principal de esta teoría, que además es la razón por la cual ésta tiene más potencial para captar la evolución actual de América Latina en comparación con otras teorías (Malamud, 2012). Es tal su importancia que la hipótesis del spillover es la primera de las hipótesis del neofuncionalismo. Se trata de una declaración explícita, en forma de proposición, de los fundamentos teóricos básicos que subyacen a esta teoría. Las otras dos – externalización y politización - son proposiciones subsidiarias que exploran el impacto de la primera en áreas políticas específicas (Schmitter, 1969).

---

<sup>12</sup> Lindberg Incluso argumentó que es probable encontrar estrategias nacionales diferenciadas más que una posición única, previa y elaborada.

Dicha hipótesis establece que la frustración y/o la insatisfacción generada por resultados inesperados en un sector para el que se han fijado objetivos comunes específicos darán lugar a la búsqueda de medios alternativos para alcanzar los mismos objetivos. Es probable que esto implique la adopción de medidas colectivas en áreas no contempladas en el acuerdo original, lo que, a su vez, puede llevar a una mayor delegación de autoridad a las instituciones regionales centrales (Schmitter, 1969). Estos “efectos indirectos” parecerían ser frutos de un proceso casi mecánico especialmente atribuibles a las instituciones. Esto se conceptualiza con el ejemplo de la integración europea, ya que la misma se ha visto impulsada por cambios imprevistos, es decir, transformaciones estructurales provocadas por el funcionamiento diario de las instituciones europeas (Farrell & Heritier, 2007).

En suma, los actores intentan resolver su insatisfacción recurriendo a la colaboración en otro sector relacionado (ampliando el alcance del compromiso mutuo) o intensificando su compromiso con el sector original (aumentando el nivel de compromiso mutuo) o ambas cosas (Schmitter, 1969). Este, de hecho, constituye el escenario más favorable para que el proceso se dirija hacia la construcción de una comunidad política. Es decir, hacia un sistema de toma de decisiones con suficiente autoridad como para que los actores resuelvan sus conflictos de forma previsible y pacífica sin reducir ni el alcance ni el nivel de esa autoridad (Haas 1958; Schmitter, 1970).

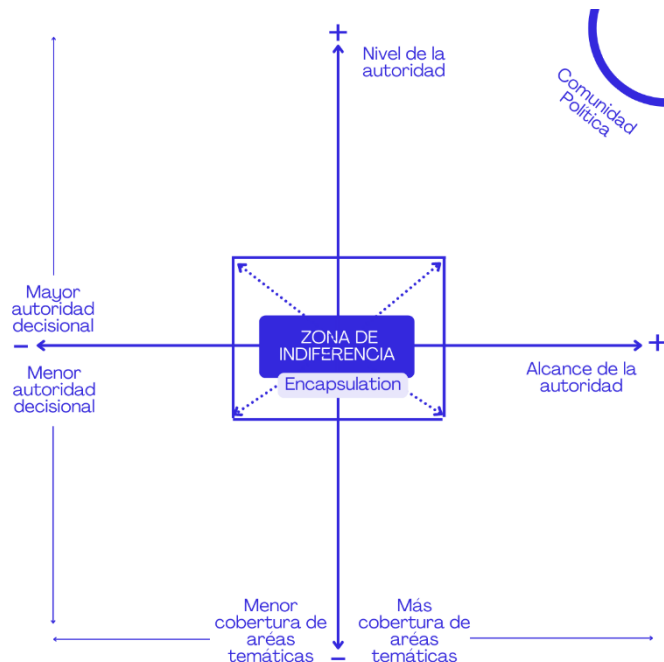
Ahora bien, si bien esto último es lo que debería pasar a nivel teórico, en la práctica cabe la posibilidad de que no se produzca. Por lo tanto, también constituye la consecuencia política base, de la cual parten las demás posibilidades de desenlace del proceso de integración. En ese sentido, lo que al principio parece un proceso mecánico se convierte en un fenómeno extremadamente contingente con varias ramificaciones (Malamud, 2012). Así pues, tenemos una familia de consecuencias políticas determinadas por las variables alcance y nivel de autoridad.

### **3.4.Familia spillover: encapsulamiento y zona de indiferencia**

Como se ha visto, el *spillover* (desbordamiento) se trata de un incremento simultáneo de los dos indicadores de la variable dependiente. Por su parte, el *spill-back* (retroceso) es definido por un descenso simultáneo en ambos indicadores. *Rentrech* (reducción) significa una mayor autoridad decisoria junto con una menor cobertura de las áreas temáticas, mientras que *muddle-about* (confusión) denomina el caso contrario: mayor alcance, pero disminución de autoridad y capacidad de asignar valores. También se prevén dos posibilidades adicionales: *spill-around* (derrame), que definía un aumento en el alcance manteniendo el nivel de autoridad constante, y *buildup* (concentración), que implica mayores niveles de autoridad

para las instituciones conjuntas, pero niega la entrada en nuevas áreas temáticas. Por último, el *encapsulamiento* suponía el mantenimiento del status quo: no cambia ni el nivel ni el alcance de la autoridad (Malamud, 2012; Schmitter, 1970).

**Gráfico 4: Consecuencias políticas de la variable dependiente**



Fuente: adaptado del gráfico por Schmitter (1970)

Una forma de visualizar estas alternativas es trazarlas en un espacio bidimensional. El eje vertical está definido por el grado de autoridad decisoria que se concede, se devuelve o se quita a las instituciones regionales mientras que el eje horizontal está definido por las áreas temáticas que estas instituciones pueden tratar. Cada una está rodeada en todo momento por una "zona de indiferencia" definida por la convergencia permanente de propósitos entre actores nacionales, dentro de la cual ciertas actividades o la ausencia de otras no se cuestionan. Es decir, mientras se limiten a "hacer lo suyo" y no incurran en nuevos costes, son toleradas (Schmitter, 1970).

Ciertamente, salir de esta zona representa costos. Avanzar "hacia arriba" y/o "hacia adelante" – buildup, spillover, spill-around - implica mayor incertidumbre, la alteración de las normas de recompensa establecidas y, probablemente, una mayor controversia. En contraste, moverse "hacia abajo" y/o "hacia atrás" – spill-back, retrench, muddle-about - implica renunciar a algunos beneficios establecidos de una mayor colaboración y a la pérdida de los "costes hundidos" que supuso el establecimiento original de la organización. Estas condiciones "límite" contribuyen a la comprensión del porqué el mantenimiento de la institución dentro de su zona de indiferencia o encapsulamiento es el resultado más probable

para la mayoría de las organizaciones regionales. A pesar de que el spillover constituye el escenario ideal, en América Latina rara vez se produjo, ya que se crearon continuamente instituciones regionales, pero no se les otorgaron poderes efectivos (Malamud, 2012).

#### 4. Nivel de autoridad y alcance histórico de la Comunidad Andina

Con el objetivo de poder ubicar a la Comunidad Andina dentro de un punto determinado en el gráfico – la consecuencia política en la que cayó frente a la pandemia – es fundamental primero realizar un breve recorrido histórico a nivel institucional para determinar dónde se encontraba en términos de nivel de autoridad y alcance antes de la crisis. Esto debido a que las limitaciones intrínsecas de las organizaciones vienen desde su creación y se manifiestan en su trayectoria (Neves, Junqueira, & Ribeiro, 2021). Así pues, sólo de esta manera se pueden fundamentar, de ser el caso, los cambios que tendría con respecto a estas dimensiones.

**Gráfico 5: trayectoria histórica institucional de la Comunidad Andina**

1960-1970 Regionalismo estructuralista	Acuerdo de Cartagena – Pacto Andino	Encapsulamiento Nivel y alcance limitados
1980-1990 Regionalismo abierto liberal	Reestructuración (flexibilización) de 1979 y 1996	Muddle-about Expansión de alcance pero sustracción de nivel de autoridad
Finales de 1990	Post reformas	Spill-around Expansión de alcance pero mantenimiento del nivel de autoridad
2000 Regionalismo postliberal	Crisis sin respuesta o reforma	Encapsulamiento Mantenimiento del mismo nivel de autoridad y alcance de las instituciones regionales
2010 Vuelta del regionalismo abierto	Reingeniería pendiente	

Fuente: Elaboración propia basada en revisión bibliográfica

La CAN, desde su origen en 1969, nació con serias limitaciones en alcance y en nivel de autoridad de sus instituciones. Creada con una función predominantemente comercial, en respuesta al regionalismo estructuralista de la época, su alcance en otras áreas temáticas fue tempranamente descartado; tanto por rechazo como por omisión de los países miembros. De esta manera, es difícil imaginar cómo un esquema de integración confinado a una única y circunscrita tarea podría expandirse más allá de los deseos de sus participantes más reacios (Schmitter, 1969). Por su parte, el nivel de autoridad también se vio tempranamente limitado. Esto se demuestra en el hecho de que, en primera instancia, no se contempló ni un Parlamento ni un Tribunal de Justicia, dos organismos muy importantes en el desarrollo de la

supranacionalidad mediante el ejercicio de poderes de supervisión y garantía al respeto de los compromisos adquiridos (Giacalone & Bustamante, 2015).

Cuando comenzó a presentar inconvenientes, los denominados efectos indirectos materializados en colaboración en otros sectores (spillover) no se dieron. En realidad, frente a las expectativas frustradas de nuevos mercados, diversificación de exportaciones y modernización interna, la CAN no respondió con el tratamiento de otros temas relacionados ni con la revisión del nivel de autoridad concedida, y peor aún con la búsqueda de beneficios y concesiones que puedan recompensar los sacrificios en aquellas áreas donde las preferencias e intensidades diferían (Schmitter, 1969). Por el contrario, inmediatamente después de su creación en 1969 hasta mediados de los setenta, una vez que las negociaciones habían cubierto los segmentos más fáciles de productos para liberalizar, éstas tendieron a estancarse (Massad, 1999).

De esta manera, el encapsulamiento de la Comunidad Andina comenzó a asentarse desde muy temprano. En esto coincide Cornejo (1999) cuando asegura que el funcionamiento pleno de la integración andina nunca sucedió. Aún más, iniciativas interesantes durante sus primeros años de vida como el programa de liberación comercial y del arancel externo común, la creación de programas sectoriales de desarrollo industrial, la definición y aplicación de un régimen común de tratamiento a los capitales extranjero, serían propuestas varias veces sin resultados ni concreción (Pág. 40). En fin, las dos grandes reformas o reestructuraciones de 1979 y 1996 cambiarían positivamente esta situación en términos de alcance porque se expandió, pero negativamente en términos de nivel de autoridad. De esta manera, el muddle-about describe este periodo hasta finales de la década de los noventa.

La primera reforma en 1979, que convirtió el Pacto Andino en el GRAN, dio paso a la creación del Parlamento y el Tribunal, pero con poderes muy limitados. El Parlamento Andino solo funciona como un órgano de consulta que poco contribuye al proceso legislativo, mientras que el Tribunal Andino de Justicia no tiene la capacidad de garantizar la ejecución de las sentencias, pues depende de la voluntad política de los gobiernos y de los órganos de justicia nacionales para ejecutarla. Esto va acorde a lo que asegura Malamud (2012) cuando dice que las élites regionales, conscientes de la creciente distancia entre los tratados y los hechos, respondieron creando instituciones sin poder, firmando protocolos adicionales, y haciendo declaraciones retóricas, con el modelo de la UE en la mente y en el papel, pero no en la práctica (Pág. 177). Es decir, la creación de instituciones vacías de poder real.

Todavía más, la creación del Consejo Presidencial Andino y del CAMRE significó el mantenimiento de la supremacía de los gobiernos nacionales frente a las instituciones

supranacionales; lo que también significó menos poder para la Comisión y para la Secretaría (Giacalone & Bustamante, 2015). Este protagonismo de figuras intergubernamentales en detrimento del poder con el que contaban las instituciones regionales andinas demuestra que, a pesar de que aumentó mínimamente el alcance de su capacidad normativa, no pasó lo mismo con su nivel de autoridad.

En otras palabras, si bien se expandieron las áreas en las que el tribunal podría dictar sentencias y el parlamento crear normas, tanto las sentencias como las normas carecían de compromiso para ser ejecutadas o cumplidas. Esto último explica también la reducción de la principal área del alcance de la institución regional: el comercio durante la crisis de la década de 1980. En efecto, el bajo nivel de autoridad con que se venía manejando la organización hizo que los países andinos adoptaran restricciones unilaterales entre ellos, violando las reglas del acuerdo; lo cual provocó una baja considerable en el comercio andino (Cornejo, 1999).

Este muddle-about, caracterizado por una sustracción de autoridad regional, se reforzó en el periodo de “adaptación” al regionalismo abierto, en forma de modificaciones bajo criterios de flexibilización y pragmatismo (Cornejo, 1999). La reforma de 1996 del Protocolo de Trujillo significó su desinstitucionalización definitiva, pues estableció que el Consejo Presidencial se convirtiera en el supremo órgano de decisión y responsable de la dirección política del proceso. Por su parte, el CAMRE, además de formular y coordinar la política exterior, pasó a ejecutar las decisiones del Consejo Presidencial. Es decir, a los dos órganos intergubernamentales se les otorgó aún más poder dentro del orden jurídico andino, frente a organismos regionales – independientes a los gobiernos - como la JUNAC, la cual fue reemplazada por la Secretaría General (Giacalone & Bustamante, 2015).

Esto fue un retroceso significativo para el nivel de autoridad de las instituciones regionales. Por ejemplo, la JUNAC que venía fortaleciéndose como iniciador, supervisor y proveedor de soluciones a problemas comunes, se vio disminuida en funciones cuando se transformó en secretaria general. Se perdieron avances significativos como el hecho de que ya había logrado ser coordinador de fondos de la UE para proyectos técnicos de forma interregional, y no cómo ayuda unilateral para cada Estado (Giacalone & Bustamante, 2015). La secretaria ahora, a pesar de que es órgano ejecutivo, está limitada a seguir las directrices del CAMRE y de la Comisión. Como resultado, con excepción del Tribunal Andino, todas las instituciones tienen una esencia intergubernamental.

En cuanto a resultados de la aplicación de estas nuevas orientaciones de la integración, parecería que solo tuvieron un gran logro: preservar la unidad subregional en un contexto de crisis (Cornejo, 1999). Parecería ser que comienza aquí el giro sobre sí misma

caracterizado por una serie de patrones que se volverían constantes: los continuos incumplimientos, las recurrentes crisis del proceso y los esfuerzos para únicamente mantenerla “viva” y funcionando dentro de su zona de indiferencia. Este mantenimiento del status quo, en realidad, se alinea más a un estado de encapsulamiento.

Cabe resaltar cómo desde finales de la década de los noventa, la Comunidad Andina comenzó a ampliar su temario en materia de integración política y social. Esto se puede apreciar en la variedad de los temas acordados en aquellos años, que tenían que ver con diálogo y concertación política, Derechos Humanos, Democracia, Paz y Seguridad Andina, Biodiversidad, y Desarrollo Sostenible. Se trató, en efecto, de una expansión de la agenda de integración andina va más allá de los temas comerciales (Vieira, 2008). Sin embargo, al igual que durante la crisis de 1980, debido a que esto no fue acompañado por un aumento en el nivel de autoridad, no logró ser más que un spill-around. En línea a esto, cabe mencionar que, a pesar de la expansión mínima de alcance durante este periodo, no hay que olvidar que el comercio intrarregional seguía siendo su ámbito de alcance principal. De hecho, los relanzamientos se orientaban casi exclusivamente hacia la línea economicista de acuerdos comerciales orientados a la liberación total de los intercambios (Vieira, 2008).

Posteriormente, durante el periodo posliberal, la CAN y el Mercosur entraron en crisis, pero sólo este último se reformó para intentar adaptarse a la nueva ola de regionalismo. Esto lo hizo ampliándose hacia los temas en auge cómo lo político y lo social (Sanahuja, 2008). La CAN, por su parte, no llevó a cabo más reformas o relanzamientos de la integración andina para adaptarse, pues su agenda en temas predominantemente comerciales, pero también algunos políticos y sociales no se expandieron en alcance ni se profundizaron en nivel de autoridad. Así pues, la Comunidad Andina comenzó a pasar desapercibida dentro de su encapsulamiento frente organizaciones como la UNASUR y el ALBA que iban surgiendo y absorbiendo la atención de sus miembros. Tal fue el caso de Venezuela y su retiro oficial en 2006.

Esta situación empeoró a partir de la década del 2010, pues comenzó a perder terreno frente a las organizaciones que volvían a plantear el regionalismo aperturista que pretenden cubrir las mismas áreas comerciales. De hecho, la Alianza del Pacífico nació de la inercia de la Comunidad Andina, pues el establecimiento de un acuerdo comercial con México fue producto de las negociaciones promovidas por la diplomacia comercial de Colombia y Perú en el marco de las conversaciones y gestiones para el reingreso de Chile como miembro asociado a la CAN en 2006 (Giacalone & Bustamante, 2015). Es aún más interesante constatar cómo los presidentes andinos habían acordado profundizar las relaciones

económicas y elaborar un plan para la proyección andina hacia la Cuenca del Pacífico (Deustua, 1999) y, aun así, se creó la Alianza con esta misma misión tan solo una década después.

A partir de entonces, la Comunidad Andina ha optado, tal como lo asegura Schmitter (1970), por la estrategia más probable en cualquier ciclo de decisión: el encapsulamiento. Esto se debe a que los actores nacionales tendieron a llegar a la solución institucional que satisfaga objetivos comunes mínimos, lo que hace que el proceso de integración tienda hacia un estado de reposo o estancamiento, que puede cambiar únicamente si se presentan condiciones excepcionales o exógenas (Pág. 847). A parte de las instancias de reformas institucionales de 1979 y 1996, sólo durante finales de la década de 1990 se logra constatar ciertos momentos de expansión en alcance de áreas temáticas más allá de lo comercial. No obstante, el nivel de la autoridad nunca se incrementó, sino que más bien se sustrajo paulatinamente.

Ahora bien, este encapsulamiento ha estado determinado por una zona de indiferencia que se ha ido formando hasta cerrarse. Esta zona está formada por las áreas de cobertura que los actores nacionales permiten que se trate dentro de la organización regional. De esta manera, es importante tener la referencia de aquellas áreas oficiales y habituales de las que la organización se ha ocupado históricamente. El siguiente gráfico está construido en base a las referencias del trabajo y la agenda temática de la CAN por parte de la secretaría general, sus portavoces, y los artículos teóricos y contextuales hasta ahora revisados.

**Gráfico 6: zona de indiferencia de la Comunidad Andina**



Fuente: Elaboración propia en base a revisión bibliográfica

## **5. Diagnóstico neofuncionalista de la Comunidad Andina frente a la pandemia por COVID-19 durante el 2020**

A continuación, se calificará la respuesta de la Comunidad Andina frente a la pandemia, con el objetivo de determinar si la crisis la fortaleció, la debilitó aún más, o la dejó en las mismas condiciones en las que se encontraba antes. En términos neofuncionalistas, si salió del encapsulamiento hacia un spillover. Esta evaluación de las políticas tomadas durante el 2020 está relacionada al nivel y alcance de la autoridad, en cuánto se puede determinar las áreas dónde se trabajó y también el nivel de autoridad del que dispusieron las instituciones para realizarlas y asegurar su cumplimiento.

En primer lugar, es esencial seleccionar los criterios bajo los cuales se califica la efectividad de las acciones tomadas. Neves, Junqueira, & Ribeiro (2021) realizan esto con respecto a sus casos de estudio, estableciendo criterios como la toma de decisiones (si las decisiones tomadas frente a la COVID-19 fueron preventivas a la llegada del virus o sólo reactivas) y las acciones regionales (tipología de los actos emprendidos, denotando acciones regionales coordinadas multilaterales, o marcando únicamente las acciones nacionales unilaterales). La calificación de “acción nacional” comprende la situación descrita cuando los bloques pueden promover insumos y fomentar una acción coordinada de combate a la pandemia, pero, en última instancia, les corresponde a los países la decisión de cómo adoptar tales acciones o restricciones (Pág. 145).

En esta ocasión, se toman estos criterios y se introduce otro fundamentado en la necesidad de clasificar a las acciones también dentro del contexto de coyuntura en la que se tomaron. Este criterio es el de relevancia en contexto de pandemia, y respode a si es que la acción guarda alguna relación directa con la crisis. Es decir, si trata de responder o dar alivio a las áreas afectadas de la salud, lo económico o lo social. Por último, también está el tipo de decisión en cuanto es declarativo o activo, y el nivel de obligatoriedad en cuánto a su carácter vinculante para todos los países, o en caso contrario, si únicamente se trata de una recomendación.

**Gráfico 2: Evaluación Comunidad Andina frente a la pandemia**

	Toma de Decisiones	Acciones Regionales	Tipo de Decisiones	Nivel de obligatoriedad	Relevancia en contexto de pandemia
Decisión 854 (roaming)	Fuera del contexto	Regional	Activo	Obligatorio	NO
Declaración CAMRE (08 de abril)	Reactiva	Nacional	Declarativo	Recomendación	SI
Publicación Directrices medio rural	Reactiva	Nacional	Declarativo	Recomendación	SI
Intercambio estadístico	Reactiva	Nacional	Declarativo	Recomendación	SI
Declaración CCEA (mayo)	Reactiva	Nacional	Declarativo	Recomendación	SI
Decisión 856 (certificados digitales)	Fuera del contexto	Regional	Activo	Obligatorio	NO
Decisión 857 (prorroga productos cosméticos)	Reactiva	Regional	Activo	Obligatorio	NO
Programa Pymes	Reactiva	Nacional	Declarativo	Recomendación	SI
Medidas tránsito aduanero	Reactiva	Regional	Activo	Obligatorio	SI
Declaración CAASS (junio)	Reactiva	Nacional	Declarativo	Recomendación	SI
Conversatorio Signos distintivos	Reactiva	Nacional	Declarativo	Recomendación	NO
Guía Asistencia Humanitaria	Reactiva	Nacional	Declarativo	Recomendación	SI
XX Consejo Presidencial Andino	Reactiva	Nacional	Declarativo	Recomendación	SI
Decisión 861 (cultural)	Fuera del contexto	Regional	Activo	Obligatorio	NO
Decisión 862 (Marruecos)	Fuera del contexto	Regional	Activo	Obligatorio	NO
Decisión 863 (UASB)	Fuera del contexto	Regional	Activo	Obligatorio	NO
Decisión 864 (Carta Ambiental)	Fuera del contexto	Regional	Activo	Obligatorio	NO
Decisión 865 (Tribunal de Justicia)	Fuera del contexto	Regional	Activo	Obligatorio	NO
Decisión 866 (cosméticos e higiene)	Reactiva	Regional	Activo	Obligatorio	NO
Decisión 867 (cosméticos e higiene)	Reactiva	Regional	Activo	Obligatorio	NO
Decisión 868 (cosméticos e higiene)	Reactiva	Regional	Activo	Obligatorio	NO
Resoluciones Sistema Andino de Franjas de Precios	Fuera del contexto	Regional	Activo	Obligatorio	NO
Declaración Presidentes (septiembre)	Fuera del contexto	Nacional	Declarativo	Recomendación	NO
IX Encuentro Empresarial Andino	Reactiva	Nacional	Declarativo	Recomendación	SI
Decisión 869 (extensión de vigencia de títulos de transporte terrestre)	Reactiva	Regional	Activo	Obligatorio	NO

Fuente: Elaboración propia basada en información de notas de prensa emitidas por la Comunidad Andina en su sitio web y por el secretario general

En primer lugar, se comprueba que no se llevó a cabo ninguna acción preventiva. De hecho, las primeras acciones frente a la pandemia fueron únicamente a partir de abril, a pesar de que el primer contagio fue en febrero. Esto es preocupante, sobre todo teniendo en cuenta que la llegada tardía de la enfermedad junto con anteriores experiencias de epidemias (gripe H1N1 en 2009 y zika en 2015) podría haber posibilitado más preparación (Barifouse, 2020). En efecto, esta clase de experiencias son importantes por el legado institucional que pueden dejar ante nuevas amenazas a la salud pública. Es especialmente ilustrativo el caso de la Unión Africana y su experiencia con la epidemia de ébola entre 2014 y 2016, pues resultó en la creación de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) de África, el cuál respondió rápidamente a la crisis de la COVID-19 con la creación del Grupo de Trabajo de África para el Nuevo Coronavirus (AFCOR), a comienzos del mes de febrero del 2020, aún antes de la confirmación del primer caso en su región (Neves, Junqueira, & Ribeiro, 2021).

De esta manera, todas las acciones fueron reactivas o fuera de contexto. Por un lado, las reactivas fueron tardías, pues recién en julio se trató el tema del retorno de los ciudadanos andinos a sus países de origen. Por otro lado, las que estuvieron “fuera de contexto” tienen poca relevancia en el contexto de la pandemia. En la mayoría, se trataron de labores misionales propias de la Comunidad Andina, es decir, en aquellas áreas en la que la organización se encontraba encapsulada. Como resultado, la CAN continuó con su trabajo habitual que junto con las 14 medidas “supranacionales”, resultaron en 25 acciones. Estas acciones se clasifican en: 12 decisiones, 1 puesta en vigencia de medidas de bioseguridad, 1 aplicación de resoluciones, 6 eventos o insumos, y 6 declaraciones oficiales.

### **Decisiones (capacidad normativa)**

La Comunidad Andina tomó 12 decisiones de las que se cuenta con información durante el 2020 (854 a la 869). A esto, hay que añadir la puesta en vigencia de las medidas de bioseguridad en el tránsito de aduanas y la aplicación de las resoluciones sobre la franja de precios del sistema andino. Esto quiere decir que las acciones con verdadera capacidad resolutoria, de carácter activo y de obligatorio cumplimiento fueron tan sólo 14 de 25. Más aún, más de la mitad de estas (8 de 14) no tuvieron que ver en absoluto con la pandemia: la decisión sobre el roaming, los certificados digitales, la restauración cultural, la asignación del estatus observador a Marruecos, el fortalecimiento de la UASB, la creación del grupo ad hoc para la formulación de la Carta Ambiental, y la resolución del problema financiero del tribunal de justicia.

A pesar de que las 6 restantes si fueron reactivas, y tuvieron que ver con la pandemia; significaron esfuerzos mínimos con impactos marginales. Parecería que no requirieron mayor trabajo de parte de la organización regional y que los países apenas las sintieron por sus efectos poco significativos. Tal vez las medidas de bioseguridad impuestas para el tránsito aduanero sea la que más destaca, a pesar de que puede fácilmente caer en lineamientos sin control de cumplimiento posterior. Por su parte, están las decisiones a favor del comercio intracomunitario en determinados productos cosméticos y de higiene que, en esencia, se trató de prorrogar a la ejecución de decisiones anteriormente autorizadas. Esto se demuestra también con la decisión de extender la vigencia de los títulos de transporte terrestre para no interrumpir el flujo comercial a través de la eliminación de trámites presenciales hasta el 21 de marzo del 2021. Resulta evidente que ninguna decisión eliminó o siquiera redujo el arancel en productos sanitarios, equipos médicos, o medicamentos que escasearon durante la crisis.

En resumen, las únicas acciones de carácter obligatorio y regional son las que menos tuvieron relevancia en el contexto de la pandemia: estuvieron completamente fuera de contexto o fueron reactivas pero con relevancia mínima en temas de alivio sanitario, económico o social. Esto significa que no se amplió el alcance porque ninguna involucró a la COVID-19 ni a lo sanitario directamente. Tampoco se otorgó mayor autoridad, ya que no existieron medidas obligatorias para los Estados miembros que sean relevantes, lo que coincide con el total abandono de una gobernanza regional sanitaria (Riggirozzi, 2020). En palabras de Ríos Sierra (2020), las medidas para frenar la pandemia y tratar de estabilizar los sectores directamente afectados “brillaron por su ausencia” (Pág. 212).

### **Eventos e insumos**

Los insumos fueron provistos en forma de: directrices para evitar los contagios en el medio rural, una guía de asistencia humanitaria, intercambios de información para la producción estadísticas nacionales y manejo de signos distintivos y capacitaciones, seminarios o encuentros empresariales (el Programa de capacitación Pymes y el IX Encuentro Empresarial Andino). Ahora bien, aunque los intercambios de información si ocurrieron, ninguno fue en áreas relevantes para el combate a la pandemia como el manejo del sistema de salud, el tratamiento para la COVID-19, o medidas económicas para aliviar la situación nacional. Aún más, el estadístico no resultó en un producto regional de rastreo o monitoreo del avance y consecuencias del virus en la región andina. Por su parte, las directrices, guías, capacitaciones, seminarios y encuentros fueron inevitablemente limitadas frente a la acción nacional, ya que cada país decidió, sin considerar las recomendaciones regionales (Neves, Junqueira, & Ribeiro, 2021). Por lo tanto, las decisiones que más guardan relación con la

pandemia y su manejo pierden su efectividad al momento de verse enfrentadas con la voluntad de los países miembros.

### **Reuniones y Declaraciones**

En cuanto a declaraciones, hubo cinco oficiales: la declaración de los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de la Comunidad Andina respecto a la propagación del virus del 08 de abril; la del Consejo Consultivo Empresarial Andino del 04 de mayo; la del Consejo Comité Andino de Autoridades de Seguridad Social del 09 de junio; la del XX Consejo Presidencial Andino del 09 de julio; y la de los jefes de Estado de los países miembros del 12 de septiembre. Esto significa que la capacidad decisoria otorgada a los órganos intergubernamentales dotados de la mayor autoridad (Consejo Presidencial y CAMRE) no cambió. Además, no se amplió el alcance de estas declaraciones hacia áreas relevantes frente a la pandemia. Aún más, de las dos únicas veces que se reunieron los primeros mandatarios, sólo una vez se trataron temas de la pandemia, pues la última tuvo que ver con la situación de inestabilidad política en el Perú. Las demás instituciones andinas tampoco cambiaron en su nivel de autoridad, ya que sólo dos declaraciones de carácter únicamente declarativo fueron emitidas por los Consejos Consultivos.

La declaración del CAMRE fue la más importante porque es dónde se establecieron las intenciones y compromisos políticos que nunca se llegaron a concretar. Esta apreciación coincide con el criterio de Ríos Sierra (2020) cuando dice que los mayores compromisos asumidos por la Comunidad Andina se encuentran recogidos en esta declaración, dónde se aprecian sólo tres medidas insuficientes: el compromiso por intercambiar en tiempo real la mayor información epidemiológica posible; la promoción de mecanismos de cooperación técnica no reembolsable, aunque siempre de forma bilateral, con la CAF; y el mantenimiento de reuniones virtuales para que se coordinen acciones en áreas de interés regional (Pág. 215).

Ahora, como se ha visto, sólo ocurrió un intercambio de información epidemiológica y fue únicamente de carácter estadístico; más no de experiencias en el control de la propagación del virus o del sistema sanitario. Por su parte, a pesar de que se planteó la cooperación con la CAF, ésta se quedó corta y se limitó al apoyo para la ejecución de los estudios base de la Decisión 854 que elimina gradualmente los costos de roaming. Por último, a pesar de la intención de mantener más reuniones de carácter decisorio, el CAMRE se reunió sólo dos veces después de esto, y la Comisión desarrolló únicamente dos sesiones (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2020). Debido a que el número de reuniones para dar

seguimiento a las decisiones regionales es también un indicador de alcance, esto último refleja una reducción en esta dimensión también.

Esta incapacidad vuelve a comprobarse en el hecho de que en la declaración del XX Consejo Presidencial se repiten un par de propuestas ya establecidas en la anterior declaración del CAMRE. Esto quiere decir que entre abril y julio (4 meses) no se cumplió lo que se propuso en primera instancia. Por ejemplo, la compra conjunta de insumos médicos y la obtención de cooperación internacional en forma de paquetes de financiamiento para enfrentar las consecuencias económicas de la pandemia. El hecho de que se vuelvan a proponer sin tener ningún resultado, lleva a entrever que la Comunidad Andina nunca dispuso de la autoridad suficiente para realizar iniciativas de este tipo. Además, demuestra que no se logró expandir tampoco en el ámbito comercial con respecto a los insumos y equipos médicos.

Por tanto, las declaraciones se quedan a nivel de intenciones y no de resultados. Como Neves, Junqueira, & Ribeiro (2021) sostienen: nunca se llega a la transformación de la acción declarativa en demanda activa para que las organización tenga o utilice su poder de agencia (Pág. 147). Aquí se empieza a entrever una imposibilidad de llegar a aquel estado de cosas dónde los conflictos se resuelven ampliando las tareas y/o expandiendo la autoridad de las instituciones comunes (Malamud, 2012). Lamentablemente, al no ampliar el número y la variedad de las políticas sujetas a la deliberación colectiva, las posibilidades del spillover se reducen, así como las de combinar sacrificios y beneficios (Schmitter, 1969).

En cuanto a reuniones varias, a pesar de que se sostuvieron al menos 6 encuentros bilaterales entre el secretario general y representantes gubernamentales, de organismos internacionales, y hasta del sector empresarial; la mayoría cumplieron con una función informativa de socializar la estrategia frente a la pandemia, pero no representaron la concreción de acciones conjuntas. Más aún, sólo 4 de ellas trataron el tema.

**Tabla 3: resultados evaluación de acciones regionales frente a la pandemia**

	Toma de Decisiones	Acciones Regionales	Tipo de Decisiones	Nivel de obligatoriedad
CAN	Reactiva (16) Fuera de contexto (10) Preventiva (0)	Nacional (12) Regional (14) - se trata de las "14 normas supranacionales aprobadas durante la pandemia"	Declarativo (14) Activo (12)	Recomendación (12) Obligatorio (14)

Fuente: Elaboración propia en base al gráfico anterior

En consecuencia, las acciones que sí guardaron una relación más directa con la crisis fueron de carácter declarativo y a nivel de recomendación; por lo que tendieron más a quedarse en intenciones y no en acciones concretas ni vinculantes, menos aún en resultados significativos. También estuvieron las 14 restantes, que, como se ha visto, a pesar de que sí tienen carácter regional, no tuvieron que ver mucho ni con la pandemia, ni con una solución mancomunada frente a esta. En definitiva, a pesar de la intención de adoptar esfuerzos, los compromisos que se llegaron a articular fueron mínimos.

### **Carencias de acciones**

Lo más preocupante en cuanto al alcance, es que nunca se llegaron a implicar aquellos sectores claves que hubieran hecho más fácil alcanzar una serie de compromisos relevantes en el contexto de la crisis: la salud, el alivio financiero, o el soporte social.

El área de la salud, debido a las características propias de esta crisis, era la más proclive a ser cubierta por organismos regionales, ya que resurgieron muchos temas antes abandonados como el manejo epidemiológico, investigación científica, y desarrollo de tratamientos. Es aún peor, entonces, cuando de hecho ya se contaba con una institución regional dedicada a la salud, como en el caso de la Comunidad Andina. A pesar de que el establecimiento del Convenio Hipólito Unanue para la salud buscaba promover acciones entre los países miembros para el mejoramiento y acceso integral a la salud pública, además de coordinar acciones con otros organismos regionales; éste fue totalmente ignorado demostrando el desinterés y la falta de iniciativa gubernamental en la región andina (Chaves, Flórez de Andrade, & Silva, 2021; Neves, Junqueira, & Ribeiro, 2021). Se trata de un total abandono de iniciativas de institucionalización sanitaria regional (Chaves, Flórez de Andrade, & Silva, 2021), que podrían haber significado acciones conjuntas de prevención, contención, y de estrategia epidemiológica (Herrero & Lombardi, 2020).

Por ejemplo, nunca se dio una acción específica para mejorar y acelerar el suministro y distribución de pruebas de detección de la COVID-19. Tampoco se financió o siquiera impulsó la investigación en tratamientos médicos, ni colaboró con el intercambio de la experiencia que se iba ganando en la formación de personal sanitario y el tratamiento de personas contagiadas. Aún más, nunca se llevaron a cabo reuniones entre representantes de los ministerios de salud de los países andinos.

De igual manera, no se incentivó ninguna medida de alivio financiero para los países que pasaban por problemas de esta índole como efecto de la COVID-19. Nunca se dio la creación de algún fondo de emergencia o siquiera esfuerzos conjuntos para la recepción de

donaciones internacionales, que sí fue posible en la Unión Africana. El CAF, como se ha visto, se limitó a brindar cooperación para la ejecución de la decisión sobre el roaming y a asistir a reuniones bilaterales con el secretario general de carácter meramente declarativo, mientras que al FAR ni siquiera se lo nombró. Esto a pesar de que fue creado para apoyar la balanza de pagos de los países miembros, mejorar la liquidez de las inversiones de sus reservas, y contribuir a la armonización de las políticas macroeconómicas (Massad, 1999). Por esta razón se puede afirmar que la Comunidad Andina tampoco se extendió hacia áreas económicas o financieras funcionales. Además, también demuestra el bajo nivel de autoridad con el que cuentan estas instituciones financieras en su propia área de alcance.

Tampoco se puede afirmar que se haya expandido hacia áreas de cooperación técnica o institucional. Más allá de los escasos intercambios de información, no se logró ninguna alianza estratégica con otro organismo regional, como, por ejemplo, la que se realizó entre la CELAC y la CEPAL para la creación del Observatorio de la COVID-19. Esto demuestra también la falta de iniciativa para ampliarse hacia la investigación académica en cuanto a la COVID-19 en sus aspectos científico médico, económico, social, o incluso internacional.

Finalmente, en cuánto a instituciones, cabe mencionar cómo la secretaría general, órgano ejecutivo, se dedicó a manifestar su solidaridad, disponibilidad y apoyo institucional para las acciones de los países miembros (Pedraza, 2020). No obstante, ninguna de estas acciones se puede considerar como medidas concretas. Tampoco se puede calificar cómo algo más allá de acciones meramente informativas. Esto, una vez más, revela un bajo grado de autoridad otorgada a la institución.

## **6. Balance respuesta frente a la COVID-19: encapsulamiento**

Se comprueba que la Comunidad Andina se incluye dentro de la respuesta regional de América Latina frente a la pandemia, caracterizada por organismos regionales que no mostraron una reacción adecuada para cumplir con los compromisos de integración y enfrentar la crisis (Vieira, 2021). Ríos Sierra (2020) coincide al resaltar un contexto de desencuentro y atomización que cuestiona la esencia misma del proceso integrador pues no se lograron plantear mecanismos ni respuestas colectivas mínimamente articuladas (Pág. 211). Efectivamente, se trató de acciones mínimas y limitadas para intercambiar información y crear redes de apoyo ante la pandemia (Vieira, 2021).

A nivel teórico, todo lo revisado demuestra que no se extendió ni el alcance ni el nivel de autoridad de las instituciones regionales. Se mantiene, entonces, un encapsulamiento caracterizado por una respuesta del proceso regional frente a la crisis de reafirmación de

estrategias anteriores o un estado de autopreservación estable (Schmitter, 1970). Varios autores coinciden con este criterio y utilizan términos como estancamiento, inercia, esterilización y paralización. Para Neves, Junqueira y Ribeiro (2021) se trató de un estancamiento general de los procesos y de las instituciones regionales (Pág. 20). Por su parte, Vieira (2021) asegura que las organizaciones regionales con una institucionalización más fuerte como la Comunidad Andina siguieron funcionando incluso durante la crisis, pero parece que fue más un resultado de la inercia institucional que de su resiliencia (Pág. 93). Por fin, Chávez, Flórez de Andrade y Silva (2021) afirman que la afectación a la capacidad de respuesta coordinada demostró la creciente desinstitucionalización y parálisis de los esquemas regionales (Pág. 22).

**Gráfico 7: zona de indiferencia de la Comunidad Andina frente a la pandemia**



Fuente: elaboración propia en base a los gráficos anteriores

Otra confirmación de este encapsulamiento es el mantenimiento de la zona de indiferencia, puesto que ninguna de las 25 acciones registradas tuvo que ver con algún área o sector que no se trabajase antes. Todas las medidas son de carácter habitual al organismo, y ninguna podría considerarse fuera del ámbito de competencia que le es otorgado. Cabe resaltar las de carácter administrativo en cuanto a mantenimiento, presupuesto y gestión de sus órganos subsidiarios; las que forman parte de proyectos que ya habían empezado anteriormente y cuya concreción coincidió con el 2020; y las que tienen que ver con el comercio, puesto que trataron solamente productos de alimentos procesados, bebidas, agroindustria, cuidado personal y del hogar. Es decir, no las principales exportaciones de bienes primarios de los países andinos. Asimismo, las medidas que parecen relacionadas a lo sanitario frente a la pandemia, también se circunscriben en áreas ya encapsuladas. Por ejemplo, las medidas de

bioseguridad son únicamente para el tránsito aduanero, por lo que no podría considerarse una extensión en sí a áreas de salud o seguridad sanitaria.

Lo último que cabe destacar en este punto es su objetivo único de preservar la unidad subregional frente a las crisis, ya que así se comienza a sembrar un sentido de supervivencia en la Comunidad Andina que haría equivaler su preservación a un encapsulamiento no funcional ni efectivo. Es decir, conformarse con responder a la crisis con modificaciones marginales dentro de la zona de indiferencia. En realidad, desde la crisis de 1980 y las posteriores reformas, esto comenzó a ser un signo distintivo en la manera en la que la Comunidad Andina responde a las crisis. En aquellas ocasiones, se asentó la necesidad de ajustar el instrumental andino a lo que la crisis permitía hacer en materia de integración, es decir, hacer una integración de bajo perfil, que sobreviviera antes que buscara hacer uso de ella para enfrentar los problemas que generaban las crisis (Massad, 1999). En definitiva, este precedente determinó la actuación de la Comunidad Andina frente a la pandemia en 2020.

### **7. La oportunidad perdida en la crisis**

El proceso por el cuál una organización regional emergente gana o pierde alcance o nivel de autoridad frente a los actores nacionales preexistentes se concibe como una serie de ciclos de decisión inducidos por las crisis. Estos ciclos pueden ser generados por causas endógenas y/o exógenas, que obligan a las autoridades nacionales a revisar sus respectivas estrategias y, colectivamente, a determinar si las instituciones conjuntas se ampliarán o se contraerán en respuesta (Schmitter, 1970).

Así, sí es dentro de estos ciclos de decisión dónde las organizaciones regionales cambian, entonces se puede interpretar a la pandemia como una tensión exógena que debería inducir este cambio. Se la puede concebir también como una oportunidad para aprovechar este impulso que se generó de estas circunstancias excepcionales. En ese sentido, Nolte & Weiffen (2021) aseguran que la pandemia puede desencadenar una contrarreacción y fortalecer la resiliencia de las regiones y dar impulso a los proyectos regionales (Pág.58). En definitiva, presentaba una oportunidad para que las nuevas demandas orientadas a contener al virus sean solucionadas a través de alternativas regionales (Neves, Junqueira, & Ribeiro, 2021).

Desde esta lógica, las autoridades andinas tendrían que haber determinado, después de una revisión de sus estrategias, un cambio que conlleve una ampliación de alcance y/o nivel de sus instituciones regionales. Esto, tomando en cuenta las necesidades compartidas que surgieron con esta coyuntura, y que exigían un enfrentamiento de tipo colectivo. No obstante, este no fue el caso. La COVID-19 no sirvió de “acicate” para encontrar una razón

adicional que fundamente la necesidad de un entramado regional mucho más sólido (Sierra, 2020).

Este capítulo logró establecer la oportunidad perdida en la crisis por parte de la Comunidad Andina, incapaz de reaccionar por fuera de su zona de indiferencia. Ahora bien, si existió la inducción por parte de la crisis sobre el ciclo de decisión, surge el cuestionamiento de porqué aun así no existió un cambio acorde a las necesidades del momento a través de un spillover. La hipótesis apunta a una explicación de tipo causal que tiene que ver con una variable independiente, que se podrá comprobar con su operacionalización y resultados basados en inferencias sobre este periodo.

### **CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL FACTOR PRINCIPAL DETRÁS DE LA IMPOSIBILIDAD DE LLEGAR AL SPILLOVER DE LA COMUNIDAD ANDINA FRENTE A LA PANDEMIA DURANTE EL 2020**

#### **1. Variable independiente: complementariedad del valor de las élites (EVC)**

El modelo neofuncionalista es causal, lo que quiere decir que también establece variables independientes que influyen o determinan el comportamiento de la dependiente, es decir, el nivel de la autoridad y el alcance de las instituciones regionales. En efecto, el análisis de estos factores puede llegar a estimar el cambio medio en la variable dependiente a través de la especificación de su relación con la misma (Schmitter, 1970). Las variables independientes, entonces, son los criterios preestablecidos que pueden guiar el análisis.

Schmitter (1970) habla específicamente de 6 variables: el poder y tamaño relativo de las unidades nacionales (RSP), las tasas de transacción (ROT), el pluralismo interno de los miembros (MIP), la complementariedad del valor de las élites (EVC), la dependencia extrarregional (ERD), y el estilo de toma de decisiones (DM). Tienen que ver con el nivel de interdependencia económica; la asimetría entre los países miembros; el nivel de inferencia de grupos socialmente organizados en el proceso regional; los vínculos extrarregionales; el proceso de toma de decisiones al interior de la organización; y la concordancia de valores e intenciones entre las élites tomadoras de decisiones (Pág. 850). Éstas fueron seleccionadas para estimular la investigación sobre las características comparativas de los procesos de integración, más que idiosincrásicas, y para garantizar una manipulación mínima (Schmitter, 1970).

Ahora bien, son varias las razones que dan muchos de los estudiosos de la integración regional para explicar este estancamiento y falta de eficacia de organizaciones como la Comunidad Andina frente a la pandemia. Se tratan de las debilidades ya discutidas anteriormente que interesantemente coinciden con las variables independientes que establece

la teoría. Por ejemplo, están los bajos niveles de regionalización económica (ROT); los fuertes vínculos extrarregionales (ERD); la vulnerabilidad socioeconómica (RSP); y los factores políticos relacionados a las divisiones ideológicas y renuencia a la supranacionalidad por parte de los países miembros (EVC). La que cabe destacar es ésta última debido a su preeminencia en la revisión bibliográfica realizada en los anteriores capítulos, y, sobre todo, su relación con el factor institucional que destacó en el diagnóstico neofuncionalista.

De esta manera, el primer criterio de selección de la variable “complementariedad de valores de las élites” es la información contextual y teórica, pues se han establecido indicios de que el encapsulamiento de la Comunidad Andina encuentra explicación en lo que desde Haas comenzó a ser el acento del neofuncionalismo: las élites nacionales. En efecto, los factores políticos que traen a colación los diferentes autores se pueden agrupar en relación directa a los intereses y voluntades de estos grupos: su preferencia por la flexibilización de compromisos expresados en una violación generalizada de las decisiones andinas; su división ideológica entre partidarios de un regionalismo abierto económico y comercial frente a partidarios de un regionalismo posliberal que centran la integración en aspectos políticos y sociales; su desconfianza en base a distintas percepciones sobre la distribución de costos y beneficios; y su resistencia a cualquier atisbo de supranacionalidad regional. Los valores subyacentes a estos factores serán justamente la base de construcción de las categorías analíticas más adelante. Como resultado, se podría afirmar preliminarmente que lo que impidió a la Comunidad Andina salir de su encapsulamiento hacia un spillover frente a la crisis por la pandemia fue la falta de complementariedad de valores entre las élites nacionales.

Existieron, además, otros criterios de selección. En primera instancia está la importancia que cobra en los diferentes textos dedicados al neofuncionalismo principalmente de Schmitter, pero también de artículos en conjunto con otros autores como Malamud, Haas, Barrera, y Kim. Por ejemplo, esta variable aparece en Haas y Barrera (1969), como una de las condiciones indispensables de fondo, es decir, que deben existir antes del acto de unión. De hecho, es la variable con más peso dentro del esquema de variables de fondo calificadas por un panel de expertos dentro del estudio de Haas y Barrera. Más interesante aún es el hecho de que cuando se analizan los 5 casos regionales diferentes, es justamente en la ALALC dónde, según los expertos, está la menor complementariedad entre élites. Incluso Sanahuja (2015) afirma que además de las solidaridades de hecho, para consolidar la integración también es importante el impulso político que puedan dar los gobiernos y sus representantes (Pág. 247). Más aún, Schmitter (1970) contribuye con una operacionalización específica y viable para esta investigación. Se construyó un gráfico de selección de variable y

determinación de hipótesis con el objetivo de exponer estos criterios de selección (Ver Anexos).

### **1.1. Definición y caracterización de variable dependiente**

La Complementariedad de Valores de las Élités (EVC) se define como la distribución de las expectativas y la evaluación (a favor y en contra) respecto a la integración regional entre los grupos políticos nacionales participantes (Schmitter, 1970). Para Haas & Schmitter (1964) se trata de preguntarse si los grupos de élite correspondientes en los entornos nacionales se inspiran en valores similares o diferentes, a pesar de que no vivan en un entorno funcionalmente similar (Pág. 860).

Ciertamente, la interdependencia funcional basada en altos índices de transacciones mutuas por sí sola es impotente sin las élites políticas y su capacidad de movilizarla entre los países miembros. Es decir, ser percibidas, interpretadas y traducidas en expresiones de interés, estrategias de influencia y decisiones concretas. Dado que éstos dependen, en gran parte, de los valores, la convergencia o complementariedad de éstos entre las élites nacionales puede explicar los momentos de aprovechamiento de crisis para redefinir y ampliar la tarea organizativa central (Schmitter, 1969). De esta manera, los valores nacionales afectan los procesos regionales, ya que determinan las conductas de los grupos de poder con respecto al mismo.

### **1.2. Operacionalización de la variable**

La operacionalización generalmente indica cómo se trabajarán las variables dentro de la hipótesis, pues su objetivo es trazar maneras de medirlas y sustraerlas de sus abstracciones. Más aún, la operacionalización debe ser compatible con el tipo y objetivo de la investigación además de responder al enfoque empleado (Espinoza, 2019). En ese sentido, el mismo modelo neofuncional implica una estrategia de investigación explícita, y señala la operacionalización sugerida para cada variable independiente, desde las clasificaciones y rankings hasta las puntuaciones agregadas. En el caso de EVC, Schmitter (1970) prescribe realizar un análisis de contenido de las declaraciones de los representantes elegidos y de los portavoces autodesignados sobre los motivos de la participación en el proceso regional y los rendimientos previstos (Pág. 857). Por esta razón, es importante antes revisar de qué se trata este método y cuáles son sus lineamientos generales.

## **2. Metodología: análisis de contenido**

El propósito de la metodología es describir y aplicar la eficacia y limitaciones de la creación de métodos y técnicas de investigación. La metodología del análisis de contenido se ocupa

justamente de estos aspectos y de describir los procedimientos comunes que todo análisis de contenido debe seguir, ya que a pesar de que pueden abordar problemas distintos, todos comparten una lógica de composición, una forma de razonamiento y ciertos criterios de validez (Krippendorff, 1990). A continuación, se revisará la historia y fundamentos conceptuales del método, así como la aplicación de sus procedimientos.

Los orígenes del análisis del contenido se remontan al siglo XVIII con el primer caso documentado de análisis cuantitativo de material impreso en Suecia. No obstante, no fue sino hasta finales del siglo XIX que comenzaría su antecedente oficial con el análisis cuantitativo de periódicos. Después, vendría el análisis de propaganda, durante el cual esta metodología recibió un gran impulso gracias a la que fue su primera aplicación práctica a gran escala durante la segunda guerra mundial. Como consecuencia de este periodo y del primer panorama integral del análisis del contenido que suministraron Berelson y Lazarsfeld en 1948 y Berelson en 1952; se amplió a numerosas disciplinas. Hoy, el interés por los fenómenos simbólicos está institucionalizado prácticamente en todas las humanidades y ciencias sociales (Krippendorff, 1990).

Por definición, el análisis de contenido es una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a un determinado contexto; y tiene como finalidad proporcionar conocimientos sobre la realidad estudiada (Krippendorff, 1990). Este tipo de análisis se diferencia por su manera de considerar el objeto de análisis, es decir, el contenido; ya que, a diferencia de otras técnicas, no procura comprender los datos como acontecimientos físicos inmediatamente observables, sino como fenómenos simbólicos que representan y/o transmiten significados, referencias, intenciones y hasta valoraciones. Esto último sugiere que a través del análisis de contenido es posible determinar fenómenos como las actitudes, intereses y valores de ciertos grupos de la población tales como las élites nacionales. Los valores que éstas poseen individualmente y comparten colectivamente son fenómenos no observados directamente, pero que, a través de los datos relacionados con ellos, se pueden analizar y medir. De hecho, los análisis de contenido han arrojado luz sobre el tipo de valores expresados y las actitudes mantenidas en temas concretos por autoridades políticas. Más aún, los análisis comparativos entre países han revelado diferencias en valores y aspiraciones entre élites políticas (Krippendorff, 1986).

## **2.1.Procedimiento**

De esta manera, el objetivo es determinar el grado de complementariedad de determinados valores entre las élites nacionales de los países miembros de la Comunidad Andina. Ahora bien, este método suele contener seis pasos que definen el procedimiento de la técnica: la

determinación de las unidades de análisis, el muestreo, el diseño, la codificación, las inferencias y la validación.

### **Determinación de las unidades de análisis**

Esta fase pretende la definición e identificación de las unidades de análisis en el volumen de datos disponibles, pues debe quedar claro qué datos se analizan, de qué manera se definen y de qué población se extraen. Ahora, ya se ha establecido lo que se busca conocer, pero no se puede observar directamente: los valores de las élites. Con el objetivo de buscar datos adecuados que puedan relacionarse con el contexto del fenómeno y representar simbólicamente dichos valores, se debe examinar de qué manera estos valores pueden influir en lo que sí se puede observar y dónde pueden encontrarse representaciones de esto (Krippendorff, 1990).

Sobre las élites nacionales se dispone información de todo tipo: noticias, artículos, libros, episodios de televisión, personajes de ficción, ensayos, anuncios y discursos; pero es la propia teoría la que reduce las opciones solo a este último tipo de información, puesto que Schmitter (1970) señala que el análisis de contenido debe hacerse específicamente sobre declaraciones de los representantes y portavoces de los grupos políticos nacionales participantes (Pág. 852). Se debe suponer, por tanto, que los datos que reúnen los criterios necesarios desde la teoría son las declaraciones o discursos emitidos por los funcionarios de los gobiernos nacionales de los países miembros de la Comunidad Andina que tengan que ver con la organización regional frente a la pandemia durante el año 2020.

### **Muestreo**

Una muestra representativa de esta población de datos, en este caso, se logra a través de un método no probabilístico, que se basa en la elección de las unidades de acuerdo a criterios de pertinencia. El más importante es el que valora el funcionario que emitió la declaración. En este caso, debido al contexto ya revisado sobre la región andina y el regionalismo latinoamericano cada vez más caracterizado por el intergubernamentalismo, se toma como prioritario a los más altos representantes gubernamentales: los presidentes o jefes de Estado de los países miembros, pues son los principales actores dentro de la toma de decisiones regionales; característica que se acentuó durante la pandemia. Adicionalmente, se toma en cuenta los emitidos por los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros debido también a su condición de representantes de los intereses de los países en el extranjero.

Las declaraciones, entonces, deben haber sido emitidas durante el 2020, deben haber tratado o hacer referencia a la Comunidad Andina y a la crisis por la pandemia, y deben haber

sido emitidos por los presidentes y por los ministros de Relaciones Exteriores. El factor de acceso a la información fue importante ya que sólo se contó con aquellos discursos publicados en las páginas oficiales de los gobiernos y/o de la Comunidad Andina. De esta manera, se identificaron 8 discursos, 2 por cada país:

**Tabla 4: muestreo**

<b>País</b>	<b>Título del discurso</b>	<b>Fecha y ocasión</b>
<b>Colombia</b>	“Palabras del presidente Iván Duque en la Vigésima Reunión del Consejo Presidencial Andino”	8 de julio del 2020 Vigésima Reunión del Consejo Presidencial Andino
	“Mensaje de la Canciller de Colombia, Claudia Blum, por los #51AñosDeIntegración”	25 de mayo del 2020 Celebración de los 51 años de la Comunidad Andina
<b>Ecuador</b>	“Vigésima reunión del Consejo Presidencial de la Comunidad Andina”	8 de julio del 2020 Vigésima Reunión del Consejo Presidencial Andino
	“Mensaje del Canciller de Ecuador, José Valencia, por los #51AñosDeIntegración”	25 de mayo del 2020 Celebración de los 51 años de la Comunidad Andina
<b>Bolivia</b>	“Palabras de la presidenta Jeanine Añez en la XX Reunión del Consejo Presidencial Andino”	8 de julio del 2020 Vigésima Reunión del Consejo Presidencial Andino
	“Palabras de la Canciller de Bolivia, Karen Longaric, en la XX Reunión del Consejo Presidencial Andino”	8 de julio del 2020 Vigésima Reunión del Consejo Presidencial Andino
<b>Perú</b>	“Palabras de Martín Vizcarra durante la XX Reunión del Consejo Presidencial Andino”	8 de julio del 2020 Vigésima Reunión del Consejo Presidencial Andino
	“Mensaje del Canciller de Perú, Gustavo Meza-Cuadra, por #51AñosDeIntegración”	25 de mayo del 2020 Celebración de los 51 años de la Comunidad Andina

Fuente: Elaboración propia en base a la información recopilada de la Celebración por los 51 años del Pacto Andino y de la vigésima reunión del Consejo Andino

Cabe mencionar que la mayoría se realizó durante la celebración de los 51 años del Pacto Andino del 19 de febrero del 2020 o durante la vigésima reunión del Consejo Presidencial Andino del 8 de julio del 2020. Colombia fue el país que más emitió discursos teniendo declaraciones tanto del presidente como de la ministra de Relaciones Exteriores en las dos ocasiones. Debido a que en la reunión del Consejo Presidencial Andino se hizo alusión a su visión para la presidencia pro tempore que estaba por ejercer, se priorizó este. En el caso del Ecuador, también se tomó la declaración del presidente durante esta ocasión. En cuanto a los cancilleres, en los dos casos se tomaron los mensajes de celebración por los 51 años de la Comunidad Andina. En los casos de Bolivia y Perú hay que tomar en cuenta el cisma político interno que sufrieron los dos países durante el 2020 con los cambios de gobierno irregulares.

No obstante, si se logró recolectar la declaración de los entonces presidentes Martín Vizcarra y Jeanine Añez en ocasión a la reunión del Consejo Presidencial Andino del 8 de julio.

### **Diseño**

Esta es la fase conceptual durante la cual se define el contexto, se explora las fuentes de datos relevantes disponibles, y se adopta categorías analíticas que formalizan el conocimiento disponible sobre la relación datos-contexto, justificando así el paso inferencial que supone pasar de uno a otro (Krippendorff, 1986). Ahora bien, parte de esta fase ya se realizó en los capítulos anteriores donde se definió el contexto de la investigación consistente en un periodo de tiempo y espacios determinados: la organización regional andina durante el año 2020 frente a la crisis por la pandemia. En este caso, el objetivo y naturaleza de la investigación dictaminan los límites de los cuáles no podrá extenderse el análisis; ya que se trata de una investigación circunscrita a los estudios de la integración regional. No pretende la construcción de un modelo para otro tipo de ciencias. Las inferencias, por tanto, encontrarán validez dentro de un contexto enfocado exclusivamente en un análisis de tipo político de las regiones.

Los actores nacionales dentro del proceso político regional, que incluye al círculo gobernante del cuál se están tomando los discursos (élites), también forman parte también del contexto. Los supuestos que se están tomando sobre éstos parten exclusivamente de la teoría, como lo es la importancia de su rol en el fenómeno de la integración; el asumir que los funcionarios gubernamentales o portavoces designados son, de hecho, representantes de los intereses de las élites nacionales, así como que éste es un grupo cohesionado y homogéneo; el hecho de que elementos como los motivos de participación y expectativa de beneficios sean de los más importantes dentro de la variable; y en sí todo lo señalado en el aspecto teórico.

En cuanto a las fuentes de datos, las teorías establecidas acerca del sistema que se investiga son las fuentes más inequívocas de certidumbre para el análisis de contenido. Se trata de las fuentes más típicas de conocimiento contextual pues suministran conceptos y categorías en cuyos términos es posible describir nuevos datos (Krippendorff, 1990). En este caso, la teoría neofuncionalista es la fuente más relevante ya que no sólo brinda la definición de la variable independiente sino también los elementos de ésta y los indicios para la construcción de los códigos. No es de desmerecer el papel de la bibliografía contextual ya que los textos que se ocupan de los problemas del regionalismo latinoamericano y de la inercia de la Comunidad Andina también son importantes. Todos estos han brindado el conocimiento acerca de los factores estables del sistema, que en este caso consiste en la ya

establecida relación entre el nivel y alcance de la institución regional (variable dependiente) y la complementariedad del valor de las élites (variable independiente) (Krippendorff, 1990).

Todo esto toma forma parte de la construcción de categorías analíticas que más adelante relacionarán directamente los datos que se puedan obtener de los discursos con lo que se desea conocer: el efecto que puede tener la complementariedad de valores de las élites en las instituciones regionales.

En síntesis, el procedimiento se verá reflejado en una tabla de análisis de contenido, dónde cada columna representa los pasos para llegar a las inferencias. En primer lugar, se sustraen los elementos o componentes que conforman la variable según la teoría de Schmitter. En segundo lugar, se construyen las categorías analíticas en torno a las cuáles girará el análisis, es decir, los valores de los que se desea evaluar la complementariedad. En tercer lugar, se crean los códigos en base a las categorías analíticas que logren reflejar la existencia de estos valores en los discursos. Se determinan además las técnicas más adecuadas para esto. Finalmente, y dependiendo de los resultados de frecuencia y coocurrencia de los códigos dentro de los discursos, se evalúa cualitativamente la complementariedad “baja”, “mixta”, o “alta” de cada uno de los valores o categorías. Junto con esto último, se determinan las inferencias según el efecto de esta complementariedad en el nivel y/o alcance de la autoridad. De manera gráfica, esto significa un desplazamiento hacia la derecha o izquierda en el caso de alcance, y hacia arriba o abajo para el nivel. También habrá un proceso de validación de resultados en base a entrevistas a expertos con el objetivo de cumplir los criterios de validez.

- **Elementos de la complementariedad del valor de las élites**

La descomposición de la variable en las dimensiones que la conforman es el primer paso para su operacionalización (Avalos, 2014). En este caso, la disección de los elementos de la complementariedad de los valores de las élites se hizo en base a su definición y propuesta de operacionalización por Schmitter en su artículo de 1970 dónde se identifican 4 dimensiones clave: motivos de participación; evaluaciones (a favor y en contra) de la integración regional; la naturaleza e intensidad del compromiso político; y la distribución de expectativas:

*“Complementariedad de valores de las élites (EVC): distribución de las expectativas y evaluaciones (a favor y en contra) respecto a la integración regional entre los grupos políticos nacionales participantes. Operacionalizaciones: datos de encuestas de tipo panel sobre la naturaleza y la intensidad del compromiso con objetivos similares entre las unidades integradoras, en relación con el contexto específico de la colaboración regional propuesta. En ausencia de tales datos, el análisis de contenido de las declaraciones de los representantes elegidos y de los portavoces autodesignados sobre los motivos de la participación y los beneficios previstos” (Schmitter, 1970).*

- **Construcción de categorías analíticas**

De ahora en más, la variable equivale a las dimensiones identificadas pues constituyen los aspectos concretos que se pueden estudiar. Ahora, éstas deben ser traducidas en indicadores que permitan su registro y medición con el fin de llegar a conclusiones (Avalos, 2014). Esto se puede hacer a través de la construcción de categorías analíticas, las cuales, en este caso, son los propios valores que se intentan identificar dentro de los discursos de las élites. Todo esto parte del establecimiento de una relación estable entre las variables. En este caso, se asume que una marcada complementariedad de las élites es extremadamente favorable para un proceso de spillover a favor de la organización regional, y para la conformación de la unidad política. Cuánto más se distribuyan de forma similar (y positiva) los valores de las élites, mayor será la probabilidad de que se sigan estrategias integradoras positivas, es decir, que aumenten el nivel y el alcance de sus instituciones regionales (Schmitter, 1970; Haas y Barrera, 1969; Haas & Schmitter, 1964). Sólo así se puede determinar si existe o no complementariedad en estas categorías, y de qué manera esto influencia a la variable dependiente.

La manera en la que se realizó esto fue la determinación de valores relacionados a cada una de las dimensiones de la variable. Por ejemplo, la dimensión “motivos de participación” contiene las categorías analíticas que justamente describen las razones de los países miembros para participar en la unión. Las mismas, cómo se ha comprobado a través de la revisión teórica y bibliográfica, pueden ser básicamente dos: económicas o políticas/sociales, mientras que los valores que las sostienen son el libre mercado y la unión política. Estas categorías, que son elementos de la variable independiente EVC, son las que se buscarán dentro del discurso, y es a través de su relación con una de las dimensiones de la variable dependiente - el alcance o nivel de autoridad de la institución - que se fundamenta la inferencia dentro del contexto de la Comunidad Andina frente a la pandemia. Es decir, se puede afirmar sobre la realidad, comprobando el grado de complementariedad en dicho valor y su consecuencia política. El mismo proceso se aplica a las demás dimensiones, cada una dos categorías analíticas, y con la explicación de la naturaleza de su relación con la variable dependiente.

#### **Motivos de participación: ¿qué los motiva a participar en la unión?**

Los principales motivos de participación de las unidades nacionales se pueden discernir a partir de la discusión sobre la integración política frente a la económica planteada por Haas y Schmitter desde 1964. Esto es, la diferenciación entre la proyección económica y la política

de un proyecto regional. De esta manera, los motivos de participación de los países miembros pueden ser meramente comerciales y/o económicos (la formación de una unión económica) o de carácter político (la formación de una comunidad política). El valor en el que se fundamenta el primer caso es el comercio y el libre mercado, mientras que, para el segundo, es la unión política.

La categoría analítica “comercio y libre mercado” tiene que ver con una agenda que gravita, estrictamente, en torno a cuestiones comerciales. Los objetivos de la unión son claros, cuantificables, y limitados; debido a que se busca únicamente reducir o eliminar las barreras mutuas a la circulación del factor productivo. Dichas barreras consisten en obstáculos administrativos y fiscales del comercio a los cuáles se les asigna un calendario de desmantelamiento en ritmo y cantidad. Asimismo, suelen estar impulsados por la búsqueda de un mayor poderío económico y de una mejor situación nacional. Por su parte, la categoría “unión política” tiene que ver con una agenda que se concentra en cuestiones políticas y sociales más que en económicas o comerciales. Busca la complementariedad ideológica para lograr la creación de una entidad política más fuerte frente al mundo externo. En esencia, se trata de ambiciones políticas manifiestas que buscan una situación dónde los Estados dejen de actuar como unidades autónomas de toma de decisiones.

Las categorías pertenecientes a esta dimensión tienen que ver con el alcance de las instituciones regionales, ya que determinaría los ámbitos y/o tareas asignadas a la autoridad regional. Más aún, es poco probable que la liberalización del comercio produzca, por sí sola, los efectos indirectos, pues su tarea consiste únicamente en eliminar obstáculos. De esta manera, si se limita a la organización regional a un ámbito de estrictamente comercial; el spillover hacia otros temas políticos o sociales es improbable porque se está limitando el número de áreas políticas, así como el de actores implicados (grupos sociales o sectores políticos) (Schmitter, 1969; Schmitter & Malamud, 2006).

### **Evaluaciones de la integración regional: ¿están a favor o en contra de la integración?**

Las evaluaciones que hacen las élites nacionales sobre la integración andina pueden ser básicamente dos: un balance u opinión positiva (estar a favor) o negativa (estar en contra). Por un lado, estar a favor de la integración significa aceptar delegar autoridad a la entidad mayor. Más aún, abarca el proceso en virtud del cual los actores nacionales dejan de identificarse a sí mismos y a su futuro bienestar únicamente con su país. Por otro lado, estar en contra de la integración regional significa priorizar las lealtades divididas e identificación segmentada de las unidades individuales. Ahora bien, los valores en los que se basan tienen

que ver con visiones tradicionales de defensa de lo nacional frente a visiones más contemporáneas de adaptación a lo transnacional.

Se trata, por tanto, de un debate entre lo nacional vs. lo regional, o, en otras palabras, dar más valor al tradicional concepto de la soberanía nacional vs. darlo a conceptos modernos como interdependencia, multilateralismo, e integración regional en sí. Este tipo de categorías, de hecho, tienen antecedentes que pueden trazarse hacia los análisis de contenido de las primeras décadas del siglo XX. Según Krippendorff (1990), el concepto de la “actitud” añadió al análisis de contenido dimensiones evaluativas como las de los “adeptos” y “contrarios”, es decir y como en este caso, actitudes favorables vs. desfavorables frente a determinada propuesta de integración (Pág. 19).

La categoría “soberanía nacional” tiene que ver con lazos de parentesco y recuerdos locales que todavía caracterizan a las élites más tradicionales en la región. De hecho, Haas & Schmitter (1964) llaman la atención sobre los tipos de nacionalismo que prevalecen entre las élites, dónde se encuentra un sentimiento nacional no estructurado en el que predominan los argumentos negativos (Pág. 727). Por su parte, la categoría “integración regional” tiene que ver con la predisposición hacia la supranacionalidad de organismos por fuera del gobierno nacional. Los países priorizan las acciones multilaterales frente a las unilaterales y buscan fortalecer las instituciones y compromisos regionales.

El interés por símbolos políticos de este tipo también tiene precedentes en la historia del análisis de contenido. McDiarmid, en 1937, analizó, entre otras cosas, la identidad nacional en 30 discursos de presidentes norteamericanos al inicio de su mandato. Por su parte, Lasswell en 1938 examinó comunicaciones públicas, clasificando los símbolos en categorías como “sí-mismo” frente a los “otros” (Krippendorff, 1990). En este caso, lo nacional se identifica con el “sí-mismo” y lo regional con los “otros”.

Estas categorías están íntimamente relacionadas al nivel de autoridad de las instituciones regionales, debido a que éste se refiere al grado de autonomía de decisión concedida a las instituciones regionales para tratar los temas de su competencia. En ese sentido, el tipo de evaluación que se tenga sobre la integración regional determinará la voluntad de otorgar o retenerla (Schmitter, 1970).

### **Naturaleza e intensidad del compromiso político: ¿Qué tipo de organización prefieren?**

Directamente relacionada a la evaluación de la integración regional, la naturaleza e intensidad del compromiso político describe el grado de responsabilidad que tienen los países miembros para cumplir con las obligaciones impuestas por la organización regional. Lo importante es

determinar qué valoran más los países miembros dentro de esta escala de compromiso político: la flexibilidad o el rigor institucional. Es decir, si prefieren y/o promulgan una estructura institucional flexible con decisiones abiertas, o una estructura institucional que emita decisiones firmes en cuanto a su cumplimiento.

La categoría “flexibilidad”, entonces, hace alusión a una estructura institucional que evita la noción de “supranacionalidad” tanto en la intención explícita como en los hechos. A nivel de intención, es decir, la realización de acuerdos cabe destacar que cada paso importante debe negociarse de nuevo. A nivel de hechos, el incumplimiento se vuelve la norma en forma de exenciones y cláusulas de escape. En fin, la aprobación de decisiones en sí suele ser complicada ya que depende de una situación en dónde todos los delegados gubernamentales estén de acuerdo.

Por su parte, la categoría “rigor” describe un compromiso firme y cumplimiento puntual a lo que la organización dictamine. La estructura institucional es lo suficientemente sólida como para emitir decisiones vinculantes a nivel regional y para suponer que las burocracias nacionales implementan estas decisiones de manera predecible. Aún más, debe poder dar seguimiento y control de dicha aplicación. Se trata de la situación ideal donde el cumplimiento puede dejarse en manos de sus Estados miembros de forma fiable, pues éstos las respetan (Schmitter y Malamud, 2006; Schmitter & Lefkofridi, 2015).

El nivel de autoridad de las instituciones es el grado de compromiso con la toma de decisiones mutua tanto en términos de continuidad como en términos de técnicas. De esta manera, estas categorías influyen directamente en la decisión de obligarse a reunirse recurrentemente y reevaluar periódicamente las políticas conjuntas, así como también en la naturaleza y complejidad del propio proceso de elaboración de políticas (Schmitter, 1969).

### **Expectativas de distribución de beneficios: ¿Cómo esperan que se repartan los beneficios?**

Por último, está el rol de la percepción de los beneficios previstos para sí mismos y en relación con los de los demás. La distribución equitativa de beneficios entre los países miembros independientemente de su tamaño dentro de la unión es fundamental para el avance del proceso. En cambio, la percepción individual y/o extendida de que no se están repartiendo igualitariamente los beneficios de la unión resulta perjudicial. De esta manera, los países pueden esperar que se distribuyan los beneficios de estas dos maneras, siendo los valores de lo equitativo vs. lo inequitativo las bases de estas expectativas. De hecho, lo importante para los actores son los beneficios percibidos en base a concepciones profundamente teñidas de

factores ideológicos y constantemente influenciadas por las exigencias de la conveniencia política (Schmitter, 2015).

La categoría “distribución equitativa” tiene que ver con la expectativa de que los beneficios netos se distribuirán y compartirán uniformemente entre las partes; independientemente de la diferencia de tamaño y poder entre estas. Es decir, cuando el proceso de integración es percibido por la mayoría de sus miembros como “justo”. Si bien los criterios para juzgar esto son muy subjetivos, el hecho de que éstos sean relativamente similares entre las partes es una clara ventaja para cualquier organización. Hay que tomar en cuenta que la distribución de beneficios casi siempre es desproporcionada al principio, y por ello, es fundamental asegurar que, a largo plazo, sea ecuánime. (Schmitter & Malamud, 2006; Schmitter & Lefkofridi, 2015). Por el contrario, la categoría “distribución inequitativa” se refiere a la expectativa de una repartición desigual, que usualmente tiene que ver con actores que esperan más beneficios que los demás, y que, por tanto, velan por sus intereses relativos y cortoplacistas. La realización de ganancias mutuas no se valora ni se prioriza como resultado de la unión. Esto puede causar malestar además de una percepción de que se está explotando a los países más débiles, y adjudicando más a los fuertes.

Estas categorías relacionadas a la distribución de beneficios corresponden al alcance de las instituciones regionales. Esta dimensión de la variable dependiente también mide el grado en que los actores nacionales promueven y/o aceptan aumentos en el número y tipo de temas a deliberar a nivel regional (Schmitter, 1970).

### **Códigos**

Según Krippendorff (1990), se debe encontrar la manera de considerar los datos que se está en condiciones de analizar como manifestaciones simbólicas o indicadores de los fenómenos que interesan (Pág. 89). En este caso, se debe ocupar de aquello que no se dice o, al menos no directamente en los discursos (los valores) a través de aquello que sí es observable directamente (las palabras o indicadores referentes a estos valores). De esta manera, cada una de las categorías analíticas será medida por las palabras que indican su presencia dentro del discurso. Estas palabras clave serán los códigos que se deben interpretar como símbolos y vehículos entre los datos y el contexto. Cabe mencionar que se basan en la revisión de los textos teóricos.

### **Codificación: técnicas**

La codificación indica de qué manera se medirán los códigos. En ese sentido, entre las técnicas más usadas en el análisis de contenido está la frecuencia en la que se menciona o se

hace referencia a las categorías como índices directos de fenómenos subyacentes, pues puede develar la importancia que los grupos sociales asignan a estas categorías (Krippendorff, 1986). Esto es, el número de veces que aparecen en la unidad de análisis, y que indican el nivel de atención o el grado en que este valor ha penetrado en esta determinada población (Krippendorff, 1990). Lejos de su uso irreflexivo, la frecuencia resulta fundamental para comprobar la existencia de ese valor dentro del discurso y la importancia que se le otorga en base a la proporción que ocupan dentro del discurso. Más aún, sólo así se puede comparar entre discursos y hacer una valoración del grado de complementariedad entre ellos. Después de las frecuencias, la forma de reflejar una relación subyacente valiosa para las categorías analíticas es la coocurrencia de códigos entre discursos. Es decir, comprobar si se repiten los mismos códigos en todos los discursos para determinar la coincidencia en importancia que les dan a las categorías analíticas. De esta manera, se determina la existencia de cierto valor en todos los discursos y también la frecuencia acumulada del mismo entre estos.

### **Inferencias: construcciones analíticas**

*“Los mensajes son la espina dorsal simbólica de cualquier organización viva, y los análisis de contenido pueden tener como finalidad inferir las estructuras y los procesos institucionales a que dan lugar los datos con que se cuenta” (Krippendorff, 1990).*

El objetivo final es llegar a inferencias válidas de los datos con los que se cuenta. Es la fase más importante de un análisis de contenido debido a que finalmente se llega a conocer aquello que no era evidente. En este caso, se trata de afirmaciones justificadas sobre la relación entre los resultados de complementariedad de valores entre los discursos y el nivel o alcance de la Comunidad Andina en un contexto determinado: frente a la crisis por la pandemia durante el 2020. Esto va acorde a lo que Krippendorff (1990) afirma cuando dice que las inferencias pueden entrever procesos institucionales, pues las pautas que establecen valores en los discursos aquí estudiados son creados y difundidos bajo las reglas operativas de una institución gubernamental y política (Pág. 45).

Ahora bien, la capacidad de apoyar inferencias se debe en gran medida al tratamiento sistemático del contenido que se analiza. En efecto, se logra formular inferencias acerca de este fenómeno sin tener acceso directo a ellos, sólo después del exhaustivo proceso de justificar el puente lógico que une los datos de los discursos con el contexto de la institución regional. Para ello, ha sido esencial contar con el conocimiento teórico sobre las conexiones entre los datos de los discursos y lo que se ha de inferir sobre ellos (Krippendorff, 1990). Esto se ha hecho a través de todos los pasos anteriores, pero sobre todo al momento de establecer explícitamente la relación entre cada categoría analítica con la variable dependiente. El concepto “construcciones analíticas” de Krippendorff se refiere justamente a este

conocimiento estable sobre cómo se relacionan las variables de los datos codificados con los fenómenos que se quieren conocer.

Una construcción analítica es un enunciado del tipo “Si...entonces” que debe contar con una base empírica. En este caso, las construcciones analíticas vienen de la teoría establecida, la cual confiere certidumbre por su estatuto empírico. Evidentemente, esto sólo se obtiene después de haber estudiado con detenimiento el campo de la integración regional, sobre todo las relaciones entre los datos del discurso y el contexto. En este caso, las inferencias se deben relacionar directamente con la afectación de la complementariedad del valor de las élites sobre el alcance o nivel de la autoridad. Cada una de las categorías, por tanto, cuenta con una construcción analítica que sostendrá la inferencia en caso de que los resultados le resulten favorables por encima de la otra categoría. Es por esta razón que la construcción analítica desfavorable resultará la favorable de la otra, y no se necesita repetir esto en cada una.

**Tabla 5: construcciones analíticas (inferencias)**

<b>Categoría</b>	<b>VD</b>	<b>Construcción analítica</b>
Comercio y libre mercado	Alcance	Sí se circunscribe a la organización regional a un ámbito únicamente comercial, es probable que también se confinen a este ámbito las áreas y los actores implicados, así como la importancia de éstos para la consecución de los objetivos definidos por los actores nacionales. (< alcance)
Unión política		Sí se expande la organización regional hacia un ámbito político/social, es probable que también se expandan las áreas políticas, los actores implicados y la importancia de éstos para la consecución de los objetivos definidos por los actores nacionales. (> alcance)
Integración regional	Nivel de autoridad	Sí se prioriza el valor de la integración regional, es probable que se delegue el control de una o varias áreas políticas a las instituciones regionales. (> nivel)
Soberanía nacional		Sí se tiende a proteger a la soberanía nacional, es probable que este control nunca salga de las manos de los representantes nacionales y de la lógica del intergubernamentalismo. (< nivel)
Rigor institucional	Nivel de autoridad	Sí se prefiere el rigor institucional, es probable que se logre un nivel alto de compromiso que favorezca un acuerdo para delegar permanentemente el control de áreas políticas a la organización. (> nivel)
Flexibilidad institucional		Sí se prefiere la flexibilidad institucional, es probable que se tenga un nivel más bajo de compromiso, caracterizado por negociaciones únicamente entre representantes nacionales para una distribución estática de beneficios. (< nivel)
Distribución equitativa	Alcance	Sí existe un consenso en la distribución equitativa de beneficios, es probable que los actores nacionales expandan hacia más áreas los acuerdos en vista de potenciales beneficios. (> alcance)
Distribución inequitativa		Sí existe una percepción por parte de uno o varios actores de una distribución inequitativa, es probable que no se busque expandir a más áreas, y más bien se retraiga el alcance en áreas ya existentes. (< alcance)

Fuente: Elaboración propia en base a revisión teórica

**Tabla 6: Diseño análisis de contenido**

Elemento de la variable	Categoría analítica/ Valores	V D	Códigos	Codificación: técnicas (manual)
<b>Motivos de participación</b>	Comercio y libre mercado	A	Comercio, economía, empresa, mercado, libertad comercial, reactivación, aduanas, aranceles, tarifas, preferencias, desarrollo económico, industrialización, producción, inversión, exportación, importación, capital, demanda, mercancías	Frecuencia absoluta individual
				Coocurrencia
	Unión Política		Democracia, unión, política, cuestiones o desarrollo social, políticas públicas, movilidad, salud, educación, medio ambiente, empleo, cuestiones humanitarias, seguridad, bienestar ciudadano, técnico	Frecuencia absoluta
				Coocurrencia
<b>Evaluaciones (a favor y en contra) de la integración regional</b>	Integración Regional	N	Integración, nuestro (conjunto), multilateralismo, solidaridad, hermandad, unidad, mancomunidad, comunes, colectivo, convergencia, conjuntamente, ciudadanos andinos, Comunidad Andina, andino	Frecuencia absoluta individual
				Coocurrencia
	Soberanía Nacional		Fronteras, nación, nuestro (unidades), población nacional, gobierno nacional, identidad nacional, países, interno, nombre individual de los países, enemistad o división, bilateral, unilateral, tradicional, local, vecinos	Frecuencia absoluta individual
				Coocurrencia
<b>Naturaleza e intensidad del compromiso político</b>	Rigor institucional	N	Supranacionalidad, control, sanciones, rendición de cuentas, obligación, cumplimiento, compromiso, solidez, autonomía, toma y aprobación de decisiones, fortaleza institucional, normas, institucionalidad regional	Frecuencia absoluta individual
				Coocurrencia
	Flexibilidad institucional		Flexibilidad, renegociación, excepciones, exenciones, descentralización, reuniones intermitentes, intergubernamental, tareas técnicas y administrativas, concesiones, retirada	Frecuencia absoluta individual
				Coocurrencia
<b>Expectativa de distribución de beneficios</b>	Distribución equitativa	A	Reciprocidad, compensación, compartir, mutuo, repartición, igualdad o equidad, ganancias o réditos para todos, justicia, todos, juntos, absolutos	Frecuencia absoluta individual
				Coocurrencia
	Distribución inequitativa		Diferencias, disparidad, relativos, hegemonía o liderazgo regional, países fuertes, países débiles, individualidad, injusto, desproporcionado, desigual, malestar	Frecuencia absoluta individual
				Coocurrencia

Fuente: elaboración propia en base a revisión teórica

### 3. Resultados

**Tabla 7: Resultados análisis de contenido**

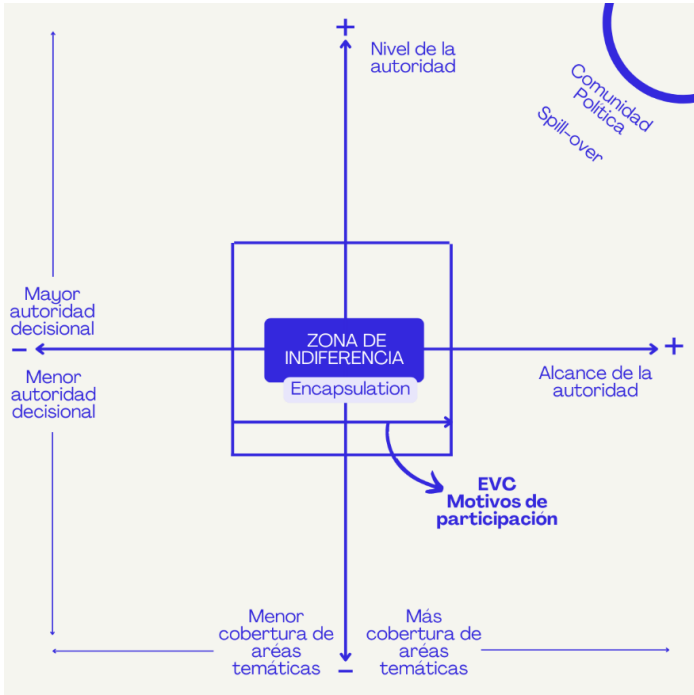
Categoría analítica	Resultados frecuencia individual		Resultados coocurrencia	Evaluación cualitativa	Inferencia: efecto en variable dependiente (nivel y/o alcance)
Comercio y libre mercado	<b>COLOMBIA</b> -Comercio (12) -Empresa (5) -Libertad (6) -Reactivación económica (5) -Tarifas (1)	-Desarrollo económico (7) -Producción (7) -Industrias (2) -Demanda (1) -Mercancías (1) -Economía (1)	Comercio (36) Reactivación económica (21) Empresa (12) Economía (10)	Complementariedad alta en el valor del comercio y libre mercado	<p><u>La CAN se circunscribe en un ámbito primordialmente comercial y económico, por lo que se tiende a confinar a este ámbito las áreas y actores implicados. Esto explica las áreas fuera de contexto durante la pandemia, así como el nulo involucramiento de autoridades sanitarias o financieras. La importancia de éstos para la consecución de los objetivos fue inexistente.</u></p> <p>Se demuestra que lo que primó fue el énfasis en retornar, en cuanto sea posible, a los escenarios de dinamismo e intercambio comercial previos a la crisis (Sierra, 2020). Esto se refleja en las decisiones con respecto al comercio de productos de higiene y cosméticos (857, 866, 867 y 868); la emisión y recepción de certificados digitales (856); la extensión de la vigencia de los títulos del transporte terrestre (869); las resoluciones del sistema andino de Franjas de Precios; y el impulso a la creación de redes de apoyo empresarial. Hay que prestar especial atención a que la mayoría se trata de prórrogas o extensiones para cuidar del comercio.</p> <p>Si bien es cierto que se tratan también temas políticos y sociales, en realidad, esta expansión nunca acompañada por un aumento en el nivel de autoridad para tratar estos temas y así la organización regional pueda manejar autónoma y técnicamente tareas relevantes en este tipo de áreas.</p> <p><u>Gráfico motivos de participación: se queda igual en alcance (encapsulada)</u></p>
	<b>ECUADOR</b> -Reactivación económica (11) -Economía (4) -Comercio (2) -Empresa (3)	-Desarrollo económico (4) -Industria (2) -Inversión (1) -Producción (5)			
	<b>BOLIVIA</b> -Comercio (15) -Economía (3) -Empresa (3) -Reactivación económica (2) -Mercancías (4)	-Aduanas (1) -Tarifas (1) -Producción (5) -Importación (2)			
	<b>PERÚ</b> -Comercio (7) -Mercado (2) -Economía (2) -Libertad comercial (2) -Reactivación económica (3)	-Aduanas (2) -Desarrollo económico (1) -Industria (1) -Mercancías (2) -Empresa (1)			
	Unión Política	<b>COLOMBIA</b> -Democracia (10) -Salud (6) -Política (2) -Educación (1) -Medio ambiente (4)			
<b>ECUADOR</b> -Democracia (2) -Política (2) -Social (7) -Salud (6)		-Educación (3) -Empleo (7) -Seguridad (3) -Bienestar ciudadano (1)			

	<b>BOLIVIA</b> -Democracia (8) -Salud (6) -Seguridad (2) -Política (3) -Labor humanitaria (2)	-Social (1) -Movilidad (1) -Empleo (1) -Técnico (1) -Medio Ambiente (2)			
	<b>PERÚ</b> -Salud (7) -Política (2) -Social (2) -Movilidad (1) -Educación (1)	-Empleo (3) -Labor humanitario (1) -Técnico (2) -Bienestar ciudadano (2)			
Integración Regional	<b>COLOMBIA</b> -Integración (20) -Nuestro (16) -Multilateralismo (5) -Solidaridad (1) -Unidad (3) -Comunes (6)	-Convergencia (2) -Conjuntamente (2) -Hermandad (5) -Ciudadanos andinos (6) -Comunidad Andina (13) -Andino (4)	Integración (54) Nuestro (conjunto) (45) Solidaridad (10) Comunes (16) Unidad (7) Conjuntamente (20) Hermandad (12) Comunidad Andina (43) Andino (45)	Complementariedad alta en el valor de la integración	<p><u>Los países miembros de la CAN priorizan el valor de la integración regional, por lo que delegan el control de una o varias áreas políticas a sus instituciones regionales.</u></p> <p><u>Ahora bien, al mismo tiempo, también tienden a proteger su soberanía nacional, por lo que este control que se delega a las instituciones andinas es limitado.</u></p> <p>Esta delegación es únicamente hacia cuestiones dentro de su zona de indiferencia.</p> <p>En el caso del periodo de la pandemia, fueron las relacionadas con el roaming, digitalización de procesos, la facilitación del comercio intrarregional, las guías o medidas de bioseguridad, agenda digital, patrimonio cultural, medio ambiente, y demás. En cuanto a las cuestiones de más alto perfil político, como las sanitarias y financieras, esta autoridad nunca sale de las manos de los representantes nacionales y de la lógica intergubernamental. Por ello, es que nunca se hizo uso del Convenio Hipólito Unanue, ni se llevaron a cabo coordinaciones entre autoridades sanitarias, ni mucho menos se coordinó compra conjunta de medicamentos o equipos médicos.</p> <p>Parecería que los dos valores, de alguna manera, conviven. A pesar de que se llama a la integración a nivel discursivo, sigue existiendo una cierta precaución por diferenciar en la práctica, lo nacional frente a lo regional.</p>
	<b>ECUADOR</b> -Nuestro (12) -Integración (4) -Solidaridad (2) -Hermandad (3) -Unidad (2) -Comunes (4)	-Autoridad regional (1) -Conjuntamente (6) -Comunidad Andina (2) -Andino (7)			
	<b>BOLIVIA</b> -Nuestro (7) -Integración (15) -Solidaridad (6) -Hermandad (3) -Unidad (1)	-Mancomunidad (1) -Comunes (3) -Conjuntamente (7) -Ciudadanos andinos (1) -Comunidad Andina (16) -Andino (14)			
	<b>PERÚ</b> -Nuestro (10) -Integración (15) -Hermandad (1) -Solidaridad (1) -Unidad (1)	-Comunes (3) -Convergencia (2) -Conjuntamente (5) -Comunidad Andina (12) -Andino (20)			
Soberanía	<b>COLOMBIA</b> -Nación (11) -Población nacional (6) -Países (10)	-Nombres individuales de los países (14) -Enemistad o división (19) -Nuestro (11)	País (61) Nombres individuales de los países (51) Nuestro (unidad) (27)	Complementariedad alta en el valor de la soberanía nacional	Más allá de ello, el hecho de los países miembros de la CAN mantiene una ocasión por la integración no significa que ésta se haya expresado de manera lineal, sino que más bien continúa siendo errática con muchos avances y retrocesos altamente

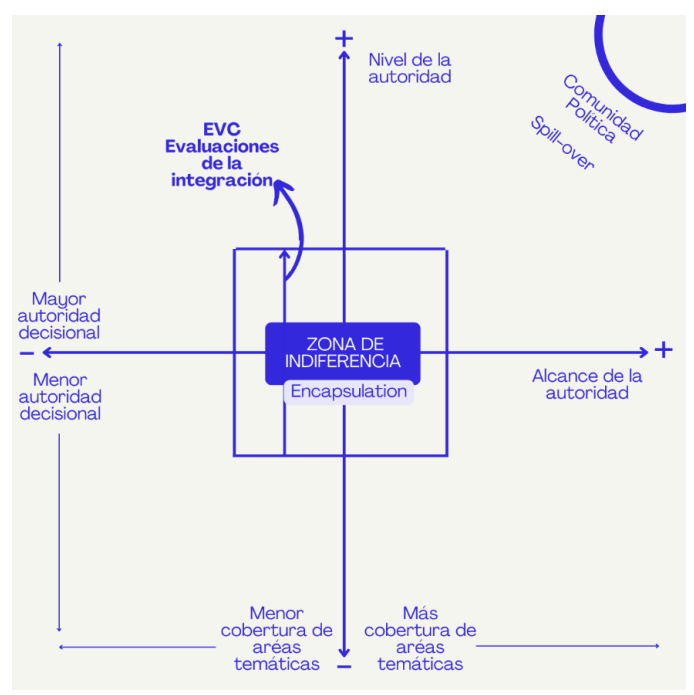
		<b>-Gobierno nacional (3)</b>	Enemistad o división (29) Población Nacional (11)		dependientes del momento político que vive cada país (Montaño, 2013).  <u>Gráfico evaluación de la integración: se queda igual en nivel de autoridad (encapsulada)</u>
	<b>ECUADOR</b> -Fronteras (3) -Nuestro (5) -País (11)	-Población nacional (2) -Gobierno nacional (1) -Enemistad o división (4) -Nombre individual de los países (9)			
	<b>BOLIVIA</b> -Nuestro (6) -Fronteras (3) -Población nacional (1) -Gobierno nacional (2)	-País (21) -Interno (1) -Nombre individual de los países (22) -Enemistad o división (3)			
	<b>PERÚ</b> -Nuestro (5) -Fronteras (2) -Población nacional (2)	-País (19) -Local (1) -Nombre individual de los países (6) -División o enemistad (3)			
Rigor institucional	<b>COLOMBIA</b> <b>-Compromiso (4)</b> <b>-Solidez (2)</b> <b>-Institucionalidad regional (10)</b>	<b>-Fortalecimiento institucional (5)</b> <b>-Normas regionales (2)</b> <b>-Aprobación y toma de decisiones (2)</b>			<u>Es evidente que, entre los países de la CAN, no se comparte el valor del rigor institucional, y es por ello que no se logró un alto nivel de compromiso, ni tampoco se llegó a un acuerdo de delegar permanentemente el control de áreas políticas relacionadas a la pandemia. La preferencia por la flexibilidad, en cambio, es la tendencia desde hace mucho.</u>
	<b>ECUADOR</b> <b>-Supranacionalidad (1)</b> -Institucionalidad regional (7) -Normas regionales (4)	<b>-Cumplimiento (1)</b> -Compromiso (1) -Toma y aprobación de decisiones regionales (2)	Aprobación y toma de decisiones (33) Institucionalidad regional (36) Normas regionales (23)	Complementariedad baja en el valor de rigor institucional	Además del bajo nivel de compromiso, la flexibilidad también promovió negociaciones únicamente entre representantes nacionales para una distribución estática de beneficios. Es decir, reuniones como las del Consejo Presidencial o el CAMRE que durante la pandemia nunca se dedicaron a evaluar el cumplimiento de las decisiones ni de revisar los objetivos planteados.
	<b>BOLIVIA</b> -Cumplimiento (1) -Solidez (1) -Aprobación y toma de decisiones regionales (22)	-Institucionalidad regional (11) -Normas regionales (10)			
	<b>PERÚ</b> -Compromiso (3) -Solidez (1) -Aprobación y toma de decisiones (7)	-Normas regionales (7) -Institucionalidad regional (8) -Fortalecimiento institucional (1)			
Flexibilidad	<b>COLOMBIA</b> <b>-Flexibilidad (7)</b>	<b>Intergubernamentalismo (3)</b> -Tareas técnicas o administrativas (1)	-Flexibilidad (15) -Intergubernamental (11)	Complementariedad media en el valor de	<u>Gráfico naturaleza e intensidad del compromiso político: se retrae en nivel de autoridad (se desplaza hacia abajo)</u>  Fue el resultado más difícil de determinar ya que, en realidad, en ningún momento se aclara cómo es el proceso de toma de decisiones, ni peor aún la verificación de su cumplimiento, o efectividad traducida en beneficios concretos. Faltan muchos códigos indicadores para considerar siquiera que uno de los países valora el rigor institucional. Por esta razón, se va más allá del

	<b>ECUADOR</b> -Flexibilidad (1)	-Intergubernamentalismo (4)		la flexibilidad institucional	encapsulamiento, y, de hecho, significa una caída en nivel de autoridad.  Todos coinciden en resaltar a nivel discursivo las normas comunitarias, pero cantidad no significa calidad del mismo modo que mayor número de decisiones no significan aumento de nivel de autoridad o alcance. Es decir, pueden nombrarse las normas comunitarias aprobadas, pero no significa que tengan estricto cumplimiento.
	<b>BOLIVIA</b> -Flexibilidad (4) -Intergubernamentalismo (3)	-Reuniones intermitentes (6) -Tareas técnicas y administrativas (1)			
	<b>PERÚ</b> -Flexibilidad (3) -Reuniones intermitentes (3)	-Intergubernamentalismo (1) -Tareas técnicas y administrativas (2)			
Distribución equitativa	<b>COLOMBIA</b> -Equidad (1)	-Beneficios para todos (5) -Juntos (2)	Beneficios para todos (23) Juntos (10)	Complementariedad baja en el valor de distribución equitativa de beneficios	<u>Los países miembros de la CAN no comparten la percepción de que la distribución de beneficios sea equitativa, y es por eso que no tuvieron motivos para expandirse a más áreas.</u> Sin embargo, esto tampoco quiere decir que perciban que sea inequitativa, sino más bien es una confluencia de dos situaciones: no existen beneficios tangibles y presentes que repartir (o al menos no se hace referencia a éstos), y al mismo tiempo, los que existen no son importantes para los países miembros; por lo tanto, tampoco lo es el valor de equitatividad en su distribución.
	<b>ECUADOR</b> -Beneficios para todos (4)	-Juntos (4)			
	<b>BOLIVIA</b> -Igualdad (1) -Justicia (3)	-Beneficios para todos (6) -Juntos (1)			
	<b>PERÚ</b> -Compartir (2)	-Beneficios para todos (8) -Juntos (3)			
Distribución inequitativa	<b>COLOMBIA</b> -Liderazgo regional (13)		Ninguno	Sin determinar / no hay suficientes datos	En sí, no se habla de beneficios, y menos de su repartición. La frecuencia de estos códigos es extremadamente baja en comparación con los demás elementos. Apenas se pudo recoger percepciones de equidad, beneficios para todos, y repartición justa frente a la pandemia. Hay mucho discurso referente a lo que debe ser, y no lo que es en sí. Hablan del futuro o de modo propositivo y no de beneficios tangibles presentes que se puedan repartir.  Es por esta razón que durante la pandemia no vieron conveniente incurrir en costos innecesarios a cambio de beneficios que no eran tangibles y seguros, sino prospectivos y altamente inciertos. En este caso, no se trata de si existe una distribución equitativa o inequitativa, si no que no existe una distribución en sí, o no se le da la relevancia del caso. El efecto, de todos modos, es el mismo, ya que ningún país tiene los beneficios suficientes en las áreas existentes para querer expandir el alcance de la autoridad hacia otra.  <u>Gráfico expectativas de distribución de beneficios: se queda igual en el alcance (encapsulada)</u>
	<b>ECUADOR</b> -Ninguno				
	<b>BOLIVIA</b> -Ninguno				
	<b>PERÚ</b> -Ninguno				

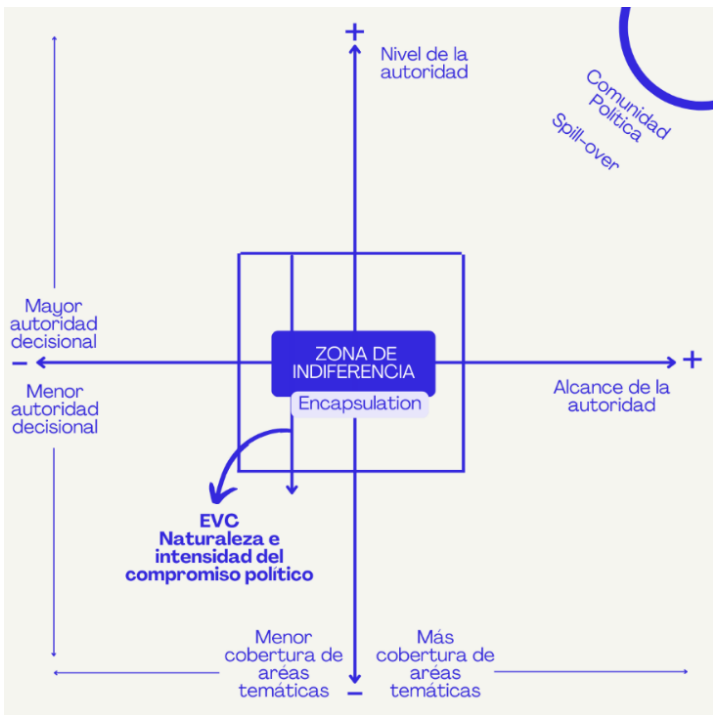
**Gráfico Motivos de Participación**



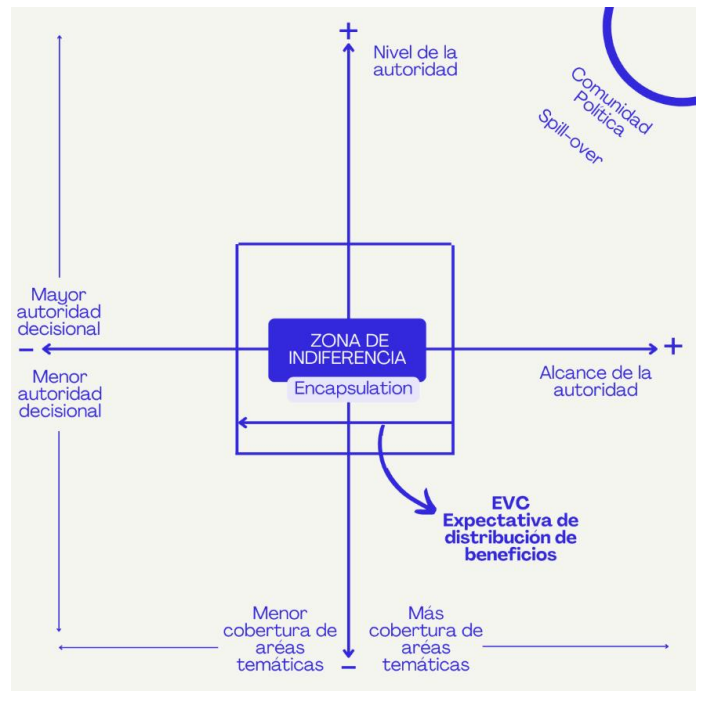
**Gráfico Evaluaciones de la integración**



**Gráfico Compromiso político**



**Gráfico Expectativas de distribución de beneficios**



#### **4. Validación**

El análisis de contenido no debería realizarse sin al menos la posibilidad de aportar pruebas de validación a sus inferencias. Afortunadamente, y según Krippendorff (1990), para establecer la confianza en la validez de una construcción analítica puede recurrirse a especialistas que concuerdan con su forma y contenido (Pág. 54). Es por esta razón que se recurrió a la realización de entrevistas a expertos en integración latinoamericana para validar las categorías analíticas, y los resultados obtenidos a partir de estas. Es importante comprobar los supuestos bajo los que se trabaja, así como las conclusiones a las que se llega. De hecho, es recomendable que el análisis de contenido sea paralelo o complementario a otras técnicas de investigación (Krippendorff, 1986).

La entrevista cualitativa es la herramienta idónea para contrastar los resultados basados en datos cuantitativos. Esto debido a que éstos resultan, en ocasiones, poco sensibles para suministrar interpretaciones políticas. No siempre una gran cantidad de datos conducirá a conclusiones que analistas políticos pueden hacer de forma rápida y eficaz, pues son capaces de extraer interpretaciones observando con detenimiento las variaciones cualitativas (Krippendorff, 1990). Más aún, hay que tener en cuenta la gran limitación de análisis de contenido realizado aquí, y es que, los líderes políticos no necesariamente pretenden revelar explícitamente sus verdaderos intereses, intenciones o valores. De hecho, aquellos que pronuncian discursos públicos tienden a emplear expresiones ambiguas de forma premeditada, poniendo así de manifiesto su conciencia del hecho de que los mensajes son capaces de transmitir distintas cosas a distintas personas. Por ello es que el contexto del discurso resulta fundamental para, en este caso, determinar que el hecho de que se trataba de la celebración del aniversario de la Comunidad Andina o de la Vigésima reunión del Consejo Presidencial podría haber influenciado los resultados a favor de las categorías de integración regional, unión política, y hasta rigor institucional. Así pues, los expertos pueden ver más allá de estos factores, y validar o discutir ciertos resultados.

De esta manera, se llevaron a cabo tres entrevistas semiestructuradas a expertos en materia de integración regional latinoamericana. Los temas que se discutieron y preguntaron fueron los mismos relacionados a la presente investigación. Se preparó un cuestionario tentativo (Ver en Anexos) dividido en tres partes (cuestiones generales, la CAN frente a la pandemia, y la complementariedad del valor de las élites) que sirvió como guía, a pesar de que, por su naturaleza semi estructurada, en algunas ocasiones no se siguió metódicamente. La primera entrevista se llevó a cabo el 11 de mayo del 2022 al Dr. Cesar Montaña, Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar del Ecuador, parte del Sistema Andino de

Integración. La segunda fue el 12 de mayo del 2022 al Dr. Edgar Vieira, Coordinador del Grupo de Reflexión de Integración para América Latina, autor de varios libros en los que se basó esta investigación, y exjefe del Departamento de Comercio de la Junta del Acuerdo Cartagena. La última fue el día 20 de mayo del 2022 al Dr. Ernesto Vivares, profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador; experto en regionalismo latinoamericano.

#### **4.1. Resultados Validación**

Los resultados de las entrevistas, de manera general, validaron los resultados de la investigación. No obstante, existió divergencias tanto con los resultados del análisis de contenido como entre los expertos importantes de comentar pues abrieron discusiones valiosas.

#### **Encapsulamiento o inercia institucional frente a la pandemia**

Vieira (2022) ofreció un recorrido de la vida institucional de la CAN para comprender cómo llegó a su paralización e ineficacia frente a la pandemia. Determina que el punto de inflexión para su detrimento en autoridad fue a partir de la crisis de la década de los ochenta, cuando se comenzó a flexibilizar compromisos con el Protocolo de Quito (1987). En ese momento, se decidió que la función de presentar y ejecutar propuestas, que hasta ese momento había sido exclusiva de la Junta del Acuerdo de Cartagena, los países también la tendrían. Además de asumir la presentación de temas, cambiaron el esquema acabando con el Grupo Andino y con la Junta y dejando la una Secretaría más limitada. Esto retrocedió lo que se había construido. Por ejemplo, el hecho de que los técnicos de la Junta trabajaban la integración en función de los intereses andinos, y no en posiciones nacionales. Ahora, lo que queda es una organización gigante dónde ya no está clara la funcionalidad ni el trabajo coordinado. Aún más importante es que el Convenio Hipólito Unanue solía hacer reuniones regulares entre los ministros del respectivo sector, acordando políticas comunitarias frente a problemas como el cólera en Perú. Al contrario, esta paralización llevó a que cuando llegó la pandemia, cada país decidiera tomar sus propias medidas.

Montaño (2022) coincide al señalar que la respuesta andina frente a la pandemia no fue suficiente o adecuada. Tal cuál señalado en el capítulo 2, lo que la CAN ha podido hacer en este contexto realmente no ha sido muy evidente frente a la primacía de respuestas unilaterales, y más bien resultaron “reactivas y no proactivas”. Sin embargo, el experto señala que, en realidad, ningún Estado estaba totalmente preparado. En una línea más crítica, Vieira (2022) asegura que el caso de la CAN es el de las instituciones multilaterales que pueden

quedar vacías de contenido, y, aun así, no desaparecen. De hecho, afirma que lo único que funciona en la CAN es su sistema de tribunales de justicia. Con respecto a su actuación frente a la pandemia, la calificó como “nefasta” tanto de los países de manera individual como colectiva, y tanto de los gobiernos de izquierda como de derecha.

### **Complementariedad de valores entre élites nacionales**

Los tres expertos coinciden en la importancia de este variable dentro del estudio del proceso regional, y en específico, como razón detrás del estancamiento ineficaz frente a la pandemia. Mientras que Montaña (2022) asegura que las élites económicas y políticas podrían hacer muchos más para los pueblos de sus países miembros a través del proceso de integración, Vivares (2022) afirma que es un buen enfoque porque tiene mucho que ver con esta inercia frente a la pandemia. Señala que la razón detrás del esquema andino anacrónico incapaz de actualizarse o refundarse se encuentra en las preferencias bilaterales y unilaterales de los países miembros y más aún, en las orientaciones internas de sus élites nacionales. Con todo eso, no considera que las élites andinas compartan de manera significativa ningún valor ni que exista convergencia en intereses. En el caso de Vieira (2022), además de la reiteración de la importancia de la decisión y voluntad política de los gobernantes con el proceso regional, el experto reafirma que es fundamental que las élites nacionales permitan un manejo funcional por sectores para manejar supranacionalmente la integración.

- **Motivos de participación**

Para Montaña (2022) la CAN se ha concentrado históricamente en lo económico y comercial, y estos son los motivos principales de participación de sus países miembros. Tal como los resultados del análisis, el experto menciona una prevalencia de este tipo de integración en base a “beneficios innegables reflejados en un crecimiento geométrico de las exportaciones, del comercio intracomunitario y del desenvolvimiento en el mercado mundial”. Aún más, afirma que la gran tarea pendiente de la CAN es consolidar la Unión Aduanera y el Mercado Común Andino. A pesar de que reconoce que existen otros pilares de tipo político y social, no deja de asegurar que lo que más pesa es lo económico y comercial.

Vivares (2022) tiene una visión más crítica y asegura que, de hecho, la CAN no es un esquema regional que funcione en términos ni de integración comercial ni de integración política. Estos dos elementos no han estado presentes en los últimos 20 años. Es decir, las élites en realidad no comparten ninguno de los dos valores, por lo que no la encauzan para ninguna de estas dos direcciones. Más aún, brinda una visión interesante que difiere de un consenso sobre logros comerciales de la CAN, al asegurar que, en realidad, lo que funciona

bien en la CAN es el comercio bilateral entre los miembros en ámbitos como las empresas pequeñas y medianas y temas agrícolas donde se mantienen ventajas comerciales en pequeñas áreas que no han logrado expandirse. Nunca se ha tratado el tema del desarrollo industrial tecnológico agresivo. Por el lado de lo político y social, resalta como no se han tratado temas básicos como un mayor impulso a la movilidad laboral o a concretar el reconocimiento de títulos universitarios en sectores estratégicos.

Vieira (2022) opina de una manera similar al asegurar que actualmente ni la integración comercial ni la política se está trabajando ni priorizando en la CAN. Sin embargo, reconoce que las dos si se llegaron a valorar e impulsar en diferentes momentos de la vida institucional andina. Él afirma que, al principio en la época de los 60s y 70s, el esfuerzo fue comercial. No obstante, a partir del Acta Barahona de 1991, el Grupo Andino empezó a trabajar en temas como el terrorismo, el narcotráfico, los derechos humanos, y medio ambiente. Es decir, toda una serie de temas de tipo social y político.

- **Evaluaciones de la integración regional**

La cuestión de la soberanía es elemental para Montaña (2022) quién afirma que existe una tensión entre los países miembros y la CAN al momento de adoptar políticas comunes en ámbitos como el sanitario porque los Estados todavía quieren conservar el manejo estatal de este tipo de áreas que siguen considerando como políticas de regulación nacionales. Esto es, la afectación de la soberanía en el ejercicio de competencias del poder público por parte de la organización regional (Montaña, 2013).

Por su parte, Vivares (2022) brinda una visión interesante sobre el tema. No considera que los países andinos están cuidando necesariamente una soberanía nacional en estricto sentido. Es más, asegura que la CAN no genera tensiones geopolíticas como en otras latitudes. En realidad, las élites de la región, especialmente de Ecuador, Colombia y Perú, no les interesa mucho la soberanía nacional, si no la “soberanía de negocios” que consiste en un rechazo hacia la llegada de competencia, y es por ello que lo que piden del gobierno es levantar barreras para impedir esto. De esta manera, más que conflictos por soberanía, se trata de pujas de negocios porque la región es muy inequitativa y ese grado de concentración de poder y riqueza hace que el tema de la búsqueda de beneficios comunes sea pobre.

En línea a esto, Montaña (2022) también asegura que las élites empresariales le deben bastante a la integración, porque en algunas ocasiones éstas han exigido que los países tengan políticas de protección en lugar de una priorización de la integración. Es por eso que el organismo no se involucra en problemas de “soberanía de negocios”, porque en el momento

en que lo hagan, saltarían automáticamente los conflictos entre las élites de un país y de otro. Esto se alinea a la zona de indiferencia creada por su encapsulamiento, donde se manejan temas con los que los países miembros se sienten cómodos de que la organización maneje; pero en el momento en que se intente expandir hacia estos temas, es probable que los actores nacionales revisen las estrategias y reduzcan aún más su alcance.

Vieira (2022) coincide con esta prevalencia del concepto de soberanía nacional, y con el hecho de que genera recelo entre los países para actuar conjuntamente. De esta manera, cada país decide de forma unilateral, porque no quieren ceder “soberanía”. Ahora bien, es muy crítico al respecto y señala que este imaginario entre las élites políticas no tiene sentido, porque en realidad la integración regional no les hace renunciar a la soberanía.

- **Naturaleza e intensidad del compromiso político**

Montaño (2022) asegura que la integración de tipo comunitario que se intenta desarrollar en el ámbito de la CAN requiere de decisión política de impulsar el proyecto y asumir responsabilidades frente al proyecto. Esto quiere decir que los países miembros adquieran la obligación de respetar los compromisos adquiridos. Ahora bien, tal como los resultados del análisis de contenido lo demostró, este experto asegura que esto funciona “más o menos” bien, y es así, sobre todo, en el ámbito económico comercial. De manera general, las élites efectivamente se inclinan más por la flexibilidad según intereses propios.

Vivares (2022) está de acuerdo con rescatar la solidez institucional de la CAN, sobre todo en tribunales comerciales y de patentes. Sin embargo, asegura que la efectividad del cumplimiento de compromisos es baja en temas serios. Vieira (2022) también coincide con que la integración se ha vuelto esencialmente intergubernamental, y esto ha traído un problema de desinstitucionalización que se ha traducido en la flexibilidad ante el cumplimiento de los compromisos regionales. A pesar de que alguna vez se valoraba el rigor institucional e incluso se respetaban los fallos del Tribunal, estos principios se abandonaron, y fueron reemplazados por una integración “pragmática”, manejada simplemente por los gobiernos de manera circunstancial.

En el pasado, el rigor institucional se traducía a la aplicación inmediata de la normativa comunitaria. De hecho, durante finales de los ochenta y principios de los noventa, apenas la Comisión con los ministros aprobaban una decisión presentada por el órgano técnico, se publicaba en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena y se volvía obligatoria, entrando a aplicarse de manera inmediata, sin tener que ir a aprobación de ningún congreso. Además, si chocaba con alguna norma interna que le fuera contraria, primaba la norma

comunitaria. Lamentablemente, a partir de finales del siglo pasado e inicios del presente, se empezó a incumplir esto.

Ahora, de nada sirve que se establezcan mecanismos y que decidan algunas normas, si es que se van a encontrar con problemas al momento en que cada país lleve estas decisiones a su respectivo parlamento y las convierta en leyes nacionales operativas (Vieira, 2022). Con relación a esto último, hay que tener también en cuenta los inconvenientes jurídicos que existen entre la Constitucional estatal (norma básica del Estado) y la integración supranacional en la CAN. Esto debido a que muchas veces el ordenamiento jurídico propio de la organización reclama primacía sobre los sistemas jurídicos nacionales, chocándose directamente con la supremacía constitucional (Montaño, 2013).

- **Distribución de beneficios**

Para Montaño (2022) el beneficio económico comercial es innegable, y afirma que formalmente la distribución equitativa de beneficios es el valor en el cual coinciden los países miembros, puesto que el Acuerdo de Cartagena establece que los compromisos tienen que considerar las asimetrías que existen entre los miembros más avanzados que son Colombia y Perú frente a Bolivia y a Ecuador. Ahora bien, reconoce que en la práctica esto no es algo que se cumple a través de los marcos jurídicos, normativas supranacionales o beneficios tangibles para la población.

De manera general, coinciden en que el problema es un descuido de la organización, que no permite profundizarla, si no mantenerla como utilitaria (Montaño, 2022). Vivares (2022), validando los resultados del análisis de contenido, va más allá y asegura que para las élites nacionales, la CAN no tiene una gran importancia porque no representa beneficios concretos en negocios. En efecto, a los empresarios nacionales (élites económicas) les preocupa más un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos que cualquier acuerdo con la CAN. Así pues, tiene sentido que las élites políticas tampoco reconozcan en sus discursos beneficios tangibles, y mucho menos, adopten una preferencia por una distribución equitativa o inequitativa de ganancias.

Adicionalmente, para Vieira (2022) sí existieron beneficios comerciales económicos y la intención de una repartición equilibrada de éstos entre los países miembros en momentos anteriores. Hubo una época en que sus órganos técnicos pensaban las propuestas más equilibradas posibles. Sin embargo, cómo se ha dejado de trabajar lo comercial, y peor aún, lo económico; actualmente ya no quedan beneficios significativos que repartir.

## Demás cuestiones inicialmente no contempladas

- **Ideologización de la integración regional**

*“Cada país está yendo a los extremos, y esos extremos están castigando también la integración”* Edgar Vieira.

La entrevista a Edgar Vieira (2022) trajo lo que podría ser el elemento que logra congregar a la mayoría de los factores políticos que se han analizado hasta el momento. Se trata del problema de fondo detrás de la paralización de la integración andina y latinoamericana: su ideologización. Para este experto, América Latina ha estado demasiado influenciada por el hiperpresidencialismo, dónde se quiere por parte de cada gobernante ejercer un protagonismo, lo que se ha traducido en un freno a la integración. Esto es un problema que se ha agravado en los últimos 20 años. Desde el momento en que se dio la ola de progresismo en la década del 2000, los países decidieron, equivocadamente, clasificar la integración en buena o mala. Desde el punto de vista de estos gobiernos, la integración “buena” resultó ser la integración política social, mientras que la integración económica y comercial era la “mala”. A partir de entonces, en América Latina se dio por armar bandos de integración enfrentados, erróneamente, entre lo comercial y lo político social; denominando a uno bueno y al otro necesariamente malo. Esta radicalización de posiciones es lo que afecta también a la CAN. Por ejemplo, durante los gobiernos de Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia, lo importante era la integración política frente a los de Colombia y Perú a quienes les preocupaba más acabar de consolidar la integración económica. Es más, esta politización también estaría detrás del retiro de Venezuela en 2006.

Esto no sólo demuestra la importancia de la complementariedad en valores que sustenten los motivos de participación, si no que refleja el impedimento que esto genera en la organización regional. Frente a la pandemia, en el 2020, esto se volvió a comprobar. De acuerdo a los resultados del análisis de contenido, los cuatro países tenían palabras sobre enemistad o rivalidad entre estos; pero fueron los discursos de Colombia y Bolivia los más agresivos en contra de otros países que no compartían sus mismos valores. Colombia, especialmente, hace referencia a un “verdadero bolivarianismo” definido por los principios comerciales y de libre mercado. Esto está aseverando que existe una sola verdadera forma de integrarse, y que depende si sigue o no este modelo político en específico.

En el fondo de todo esto está, entonces, la división ideológica entre partidarios de un regionalismo abierto con énfasis en los económico y comercial, y los partidarios de un regionalismo posliberal con énfasis en aspectos políticos y sociales, descalificando los demás. Esto ha llevado a una división errática entre los tipos de integración, que se ha

institucionalizado y tomado como natural o inherente cuando no es así. Dentro de la CAN existe todavía este debate irresuelto con respecto al enfoque que se le quiere dar a la integración andina dónde, por un lado, está su aperturismo comercial histórico, y por otro, los remanentes que dejó la ola de progresismo social y político de la década anterior, especialmente en países como Ecuador (como se vio en los resultados). Esta pérdida de visión hace que no quede claro qué tipo de integración se quiere llevar adelante. Además, hace que las acciones de los países miembros no tengan que ver con los contextos, sino más bien con la coyuntura política; volviéndolos altamente inestables.

Montaño (2022) coincide al señalar que el problema de la dependencia en la decisión de los países es que cada vez que cambia el signo político del gobierno de turno, cambia la política exterior en el marco de la CAN también. Más aún, al igual que en los resultados del análisis, también denota cierta rivalidad entre los países. Asimismo, Vivares (2022) señala que un problema más grave es que existen orientaciones internas, desde el punto de vista de las élites y el funcionalismo, completamente distintas entre Colombia, Ecuador, Bolivia, y Perú. Esto hace muy dificultosa la posibilidad de encontrar puentes de colaboración. Por ello, lo que se vio durante la pandemia, es una falta de colaboración por una priorización de intereses nacionales. Este experto trae a colación, en concordancia con los resultados y con los otros profesores, esta rivalidad entre los gobiernos de izquierda y derecha en la región en perjuicio de la integración andina. Específicamente, afirma que, con el nivel de fragmentación y “canibalismo político” entre las izquierdas y las derechas, entre progresismo y gobiernos neoliberales, no se puede esperar que haya una cooperación más sana y solidaria.

Lo lamentable es que los sectores no funcionan, no van a funcionar nunca sin un proceso de relanzamiento de la integración, y para eso, se necesita un alineamiento de los gobiernos muy fuerte. Ahora bien, lo ideal sería que este alineamiento no se haga en base a la ideología política de los gobiernos, si no en lo técnico y funcional lo más alejado de la politización. Más allá de ello, según Vieira (2022), se necesita comprender que la integración no puede ser o solo económica comercial o solo política social, sino que debe ser multidimensional, y abarcar todos estos ámbitos. Esto tomando en cuenta que tanto las fórmulas tradicionales de desarrollo del neoliberalismo como del neodesarrollismo han sido incapaces de dar respuestas consistentes a los problemas regionales actuales frente al COVID-19 (Vivares, 2021). En definitiva, los procesos de integración para verdaderamente relanzarse adecuadamente deben dejar ese alineamiento en un bando o en otro.

- **Problema de superposición**

Los tres expertos coinciden en que se debe prestar más atención a los problemas de superposición que tiene la CAN no solamente con otros organismos subregionales, sino también con otro tipo de compromisos internacionales. Vivares (2022) incluso trae a colación el concepto de “spaguetti bowl” de Bhagwati. Por su parte, Montaña (2022) señala cómo el multilateralismo lo manejamos junto con el bilateralismo y los compromisos de integración al mismo tiempo, cuando no necesariamente en esos espacios se busca objetivos similares. El riesgo más grande, lo señala Vieira (2022), puesto que la propia existencia de la CAN puede verse amenazada ahora que Ecuador tiene intenciones de entrar a la Alianza, donde además ya están Chile, Perú, Colombia y México.

- **Necesidad de replantear el concepto de la soberanía tradicional**

La soberanía ya no es lo que era antes, por lo que hay que replantear su concepto tradicional. Es así como tal vez hay que hablar con nuevos conceptos (Montaña, 2022). En línea a esto, Vieira (2022) concibe a la soberanía desde otros términos y asegura que, en el caso de la integración, se trata de manejar una “soberanía compartida”. Para él, se debe entender que no se está entregando la soberanía, sino que se está pasando a manejarla de manera compartida, facilitando el trabajo del órgano regional. En realidad, lo que se está delegando es la reflexión, concepción, propuesta, y negociación inicial. Una vez que los órganos técnicos manejan esta parte, los gobiernos son los que deciden al final si lo aprueban. De esta manera, el intergubernamentalismo seguiría manejándose en las instancias importantes del proceso. Esto sería interesante de profundizar con respecto al neofuncionalismo, que asegura que es necesario que la autoridad decisoria eventualmente se delegue, y no quede en manos de lo intergubernamental.

- **Problemas a nivel interno de los países**

Vivares (2022) plantea una cuestión interesante que no se ha tomado en cuenta, pero que resulta fundamental al momento de entender la insuficiente actuación regional. Estos son los diversos problemas internos de los países miembros que demostraron cómo las élites ni siquiera a nivel local manejaron correctamente la crisis. La reacción de la clase política conllevó temas de ocultamiento de cifras reales, corrupción, y represión contra la población. Más allá de ello, están las cinco décadas anteriores de desmantelamiento y privatización del sistema de salud, además de que no existen inversiones en laboratorios, en vacunas, o en profesionalización de médicos. Frente a todos estos problemas nacionales, cabe cuestionarse si se puede esperar algo a nivel regional.

- **Heterogeneidad de las “élites nacionales”**

Una gran limitación de la investigación es el supuesto de concebir a las elites nacionales como grupos homogéneos, estáticos y representados únicamente a través de los portavoces gubernamentales. La realidad, por el contrario, es que estas se componen de diferentes sectores, que muchas veces no coinciden con los grupos políticos dominantes. Es por ello que Montaña (2022) señala esta importante diferenciación entre las élites económicas y las políticas. Aún más, asegura que mientras la élite política no se ponga de acuerdo con la élite económica a efectos de apostar por objetivos compartidos en la integración, va a seguirse manejando objetivos de grupos, de sectores, y por países; lo cual no le da beneficio a la integración andina.

### CONCLUSIONES

*“Es cierto que todos los logros y avances de la CAN nos motivan y nos llenan, pero también debemos ser autocríticos; también debemos ser reflexivos; también debemos darnos cuenta de que hay un camino por delante que merece ser edificado” Iván Duque en homenaje a los 50 años de la Comunidad Andina*

En conclusión, se comprueba que la complementariedad del valor de las élites fue un factor fundamental, si no el principal, detrás del estancamiento de la Comunidad Andina, así como la imposibilidad de un spillover frente a las varias necesidades compartidas entre sus países miembros durante la pandemia por COVID-19 del 2020. En definitiva, a pesar de que la crisis por la pandemia abrió una oportunidad para encauzar a uno de los organismos regionales más antiguos de América Latina, que además cuenta ya con órganos técnicos; ésta se desaprovechó totalmente por la decisión política de las élites nacionales y empresariales que controlan los países andinos que determinan la imposibilidad de salir de la zona de actuación habitual de la CAN, dónde se manejan temas de bajo alcance político que poco o nada tienen que ver con aquellas áreas donde se necesitaba un manejo colectivo como lo sanitario o el alivio financiero y social. Más allá de ello, parecería ser que esta decisión política es resultado de una contraposición de intereses y visiones puestas en el organismo regional, que se refleja en la baja complementariedad de valores fundamentales para el avance del proceso.

En primer lugar, se estableció que las medidas o decisiones tomadas, en su mayoría, no tenían que ver con ámbitos de acción importantes dentro del contexto o tenían carácter meramente declarativo. Ninguna de las decisiones salió de su zona de indiferencia o representaron una expansión en alcance ni un alza en el nivel de la autoridad. El enlace que unió estos resultados de la gestión de la pandemia con una explicación plausible basada en la realidad es la teoría neofuncionalista, la cual brindó el supuesto teórico que guió toda la investigación: la relación directa entre el nivel y alcance de la institución regional con la

complementariedad de los valores de las élites. Esto se midió a través del análisis de contenido, metodología que ayudó a cuantificar el grado de complementariedad en valores fundamentales para el mejoramiento o detrimento de la organización.

Es clara todavía su vocación a cuestiones comerciales en tanto que las cuestiones políticas y sociales no son acompañadas por una delegación proporcional de nivel de autoridad. Por su parte, un consenso en la importancia de la integración frente a amenazas como la pandemia a nivel discursivo no resultó suficiente para eliminar aquellos remanentes de un obsoleto concepto de soberanía nacional. Este escepticismo basado en un temor de pérdida de control por parte de las élites (gubernamentales y empresariales) determinó el estancamiento del nivel de autoridad, ya que se delegó poco o nada del poder de decisión. Es así como las áreas más importantes resultaron ser también las más resguardadas por la competencia nacional. Esto se refleja en la inexistencia de medidas de alivio financiero o siquiera recepción de donaciones, además de una falta de coordinación entre ministros de salud en medio de una escasez de medicamentos, equipo médico e inexperiencia en manejo epidemiológico.

Por el lado de la naturaleza e intensidad del compromiso político; por ahora, sólo a través de la decisión política de los presidentes es que se puede luchar por la integración regional (Moreno, 2020). La dependencia en lo intergubernamental ha desarrollado poco a poco una flexibilización institucional que ahora llega a opacar la supuesta “solidez” de las instituciones andinas. El hecho de que la complementariedad en el valor del rigor institucional resultará baja gracias a la inexistencia completa de referencias al proceso de adopción y toma de decisiones, así como de control o seguimiento del cumplimiento, explica cómo el nivel de la autoridad se ha retraído a tal punto de tener complicaciones para hacer cumplir decisiones “supranacionales” en áreas dentro de la misma zona de indiferencia. El ejemplo más claro de los costos de la flexibilización institucional es la interrupción que representó el pedido de no entrada en vigencia de la medida sobre eliminación de los costos del roaming por parte de las empresas de telecomunicaciones de la región a través de la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASIET) en abril del 2020.

Toda esta inobservancia y hasta descuido que se ha hecho de la Comunidad Andina por parte de los grupos políticos de poder se refleja indudablemente en el valor de la equidad al momento de distribuir beneficios entre los países miembros. El problema en este aspecto es que a los mínimos beneficios que brinda el proceso tampoco se les da importancia. Simplemente no existen los suficientes beneficios tangibles y concretos que brinde desde ya el proceso, como para esperar cierto tipo de distribución. De todas maneras, esto afectó al

alcance de la organización, pues las bajas expectativas de beneficios que compartieron todas las élites de los países miembros les dieron otro motivo para no expandir su accionar a otros ámbitos o asignar tareas técnicas en cuestiones fundamentales durante ese periodo. Así se perdió la potencialidad de trabajar colectivamente en áreas que podrían haber sido beneficiosas para todos, y que, de hecho, se propusieron. Entre estas, está la renegociación de las deudas; la negociación para un acceso igualitario a las vacunas; o siquiera la colaboración e implementación de experiencias y conocimientos en común sobre el manejo de la enfermedad.

Lo interesante también es el hecho de que existió complementariedad alta en ciertos valores y esto, de hecho, encapsuló o retrajo el nivel de autoridad y/o alcance de la institución regional. Este fue el caso de la complementariedad alta en la categoría de lo comercial y libre mercado que limita el alcance, asimismo pasa con la soberanía nacional y la coincidencia de cuidarla frente al avance de lo regional en ámbitos de competencia controversiales. Una preferencia unánime por flexibilizar las normativas y los mecanismos de control también afecta negativamente la autoridad decisoria del organismo, pues no se deja nada fuera de las manos de los gobiernos. Inclusive el consenso de no esperar mayores beneficios del acuerdo regional puede considerarse como una complementariedad negativa. Es decir, hay valores o visiones en dónde las élites nacionales de hecho coinciden y están de acuerdo en su prevalencia; pero resultan perjudiciales para la organización regional. Parecería ser que estas “complementariedades negativas” son algo que la teoría no toma en cuenta, y sugiere que no hay que suponer que todo consenso es positivo. En esta misma línea, parecería faltar también, dentro del desarrollo de la teoría, un concepto para describir la situación en dónde se reduce el nivel de autoridad, mientras el alcance se mantiene constante o no cambia.

El caso de la CAN demuestra también que el tratar áreas no controversiales a nivel político tiene un límite hasta donde resulta sano para el proceso de integración. En este caso, el tratar áreas específicas que funcionan, pero son las de menor preocupación para las élites, ha contribuido en su estancamiento. Es decir, se cuida mucho de no generar conflictos con los actores nacionales. Se trata, entonces, de áreas de visibilidad política relativamente escasa, pero que no son funcionales ni están lo suficientemente interconectadas con otras áreas como para generar un efecto de “spillover” hacia otras. Además, no generan ningún tipo de beneficio significativo para los países miembros; quienes, a su vez, vigilan que se trabajen estos temas de bajo perfil, y con pocas posibilidades de provocar la expansión de la organización.

Ahora bien, esta paralización no es un fenómeno exclusivo a la época de pandemia, pues se trata de un proceso histórico de desinstitucionalización desde hace varias décadas. El recuento histórico de los varios procesos de reforma del sistema andino hace ver que, en realidad, la inoperancia frente a la pandemia fue un síntoma de una enfermedad mucho mayor. Las varias crisis y relanzamientos sin resultados significativos han significado grandes costos para la Comunidad Andina. El hecho de no haber nacido con Tribunal o Parlamento, la crisis de los ochenta, la creación del CAMRE y el Consejo Presidencial en 1979, y el protocolo de Trujillo de 1996 se tradujeron eventualmente a un desmantelamiento de la supranacionalidad. Se trata de razones históricas que vienen arrastrándose por décadas, cuyo resultado lógico en 2020 fue el objeto de estudio de esta investigación.

En fin, la CAN no logra avanzar porque los Estados (y sus élites económicas y políticas) tienen visiones particulares que no coinciden, y así cada país toma rutas distintas. Otro problema importante tiene que ver con el nivel de autoridad delegado a las instituciones, que, en este caso, ha sido retraído paulatina e históricamente. A pesar de que han existido instancias de expansión de alcance, esto no ha significado a largo plazo un avance, pues a esa expansión no le acompañó un aumento en el grado de autoridad, es decir, no es relevante si en esas áreas en la que la organización comienza a intervenir no le dan poder suficiente como para realizar políticas significativas.

En América Latina, el factor político continúa ganando el debate frente al factor económico. La voluntad política de aquellos que manejan los Estados, después de todo, es lo que impulsa o frena a la organización regional. Dicha voluntad política reside, para bien o para mal, en las élites, y no tanto en los sectores a quienes se supone van dirigidos los esfuerzos regionales. Lamentablemente, las discusiones ideológicas siguen dominando el devenir de las organizaciones regionales, mientras éstas existen sin funcionalidad real. Mientras no se cambien las discusiones políticas por funcionales y técnicas, el desempeño de la organización seguirá dependiendo de cortoplacismos gubernamentales.

En definitiva, lo peor que se le puede hacer a una organización regional es ideologizarla. La politización le ha hecho un daño perjudicial a proyectos regionales como la CAN. Concebir a la integración como algo que se hace en la medida que corresponde a una determinada línea política constituye uno de sus mayores obstáculos, por lo que una de las tareas fundamentales será alejarse de esto y más bien plantearla en términos funcionales y técnicos, o como Vivares (2021) lo llama: una cooperación pragmática y no ideológica para enfocarse en el desarrollo regional (Pág. 126). Lo fundamental es que los Estados que deciden hacer integración estén dispuestos a tener una verdadera voluntad política de integrarse,

reflejada en un traslado de funciones a una serie de órganos técnicos de carácter supranacional que puedan pensar la integración en base a intereses comunes.

A largo plazo, es complejo predecir el futuro de la organización regional. No obstante, en base a lo histórico, teórico y causal que se ha revisado en esta investigación, la mayor amenaza para la CAN será la posible absorción de sus miembros por parte de la Alianza del Pacífico. Fuera de eso, a menos que ocurra un cisma institucional significativo, lo más probable, como el neofuncionalismo correctamente ha señalado, es que continúe encapsulada.

Lo que será fundamental considerar a futuro es el escenario postpandemia, y las futuras crisis que se puedan presentar. En el caso de la CAN, parecería ser que el encapsulamiento en el que se ha encontrado por varios años ya no será suficiente como estrategia de supervivencia. Afortunadamente, según la visión funcionalista, en cada crisis, hay una oportunidad de expandir las funciones y capacidades de las instituciones regionales estancadas. Esto quiere decir que mientras existan crisis, existirán nuevas oportunidades de relanzar a la integración andina. Para aprovecharlas será fundamental que los actores políticos involucrados recuperen el interés y la confianza en los esfuerzos regionales.

Hay potencial para esto último, pues también cabe destacar que la Comunidad Andina hizo lo que pudo con los recursos y la autoridad que tenía a la mano. Se debe rescatar el hecho de que no fue completamente ajena frente a la compleja situación generada por la pandemia, pues actuó de varias formas dentro de las áreas en las que se le permitieron. Algunos órganos continuaron funcionando, los comités no pararon de reunirse, y después de todo, se emitieron 14 decisiones y 84 resoluciones.

Finalmente, cabe mencionar la importancia de esta investigación, que radica en el hecho de que logró extender el conocimiento de la Comunidad Andina, pues se trató de un recorrido institucional detallado, un diagnóstico pormenorizado de todas las acciones que llevó a cabo durante el 2020, y aún más, un estudio causal explicativo enfocado en uno de sus principales actores: las élites nacionales. Se desarrolló, en esencia, una metodología para organizar las acciones, evaluarlas en base a criterios establecidos, relacionarlo con la teoría, y adaptarlo a la variable en estudio y su operacionalización, en dónde, de igual modo se construyó todo el diseño del análisis de contenido a falta de precedentes sobre discursos de autoridades políticas y sus valores en un contexto de estudios de integración regional.

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones serán de tipo: contextual con respecto a la Comunidad Andina; teórico con respecto al neofuncionalismo y su aplicabilidad en América Latina; metodológico con respecto al análisis de contenido; e investigativo con respecto a los temas no cubiertos que pueden ampliarse en futuras investigaciones.

En primer lugar, la Comunidad Andina debe estar atenta a los desafíos de la postpandemia y de las futuras crisis de distinta naturaleza. Es evidentemente necesario una reevaluación de políticas y redefinición de ámbitos de acción para afrontar con mayor eficacia este tipo de desafíos. La denominada integración multidimensional donde se trabajen simultáneamente temas comerciales, económicos, políticos y sociales, en vez de superponerse por uno encima de puede ser una alternativa de reencause. En ese sentido, se debe dejar de ideologizar y politizar al organismo andino. Sus órganos deben empezar a adquirir y a ser conocidos por un carácter más técnico y funcional. Con respecto a esto último, la CAN también cuenta con potencialidades enormes por explotar a futuro, dónde se puede expandir el alcance y el nivel de autoridad de las instituciones andinas para que sean más efectivas en beneficio de los ciudadanos andinos. Un primer paso indiscutible es hacer “funcionales” las áreas que ya se trabajan, que son justamente áreas de visibilidad política relativamente escasa: se pueden separar de lo político al principio, no causan controversias, y están lo suficientemente interconectadas como para generar un efecto de derrame.

La integración energética mencionada tanto por Ecuador como por Perú en sus discursos, así como recomendada por Schmitter y Malamud (2006) a nivel teórico es una muy buena alternativa. De hecho, han existido avances que se han estado dando junto con Chile como país asociado en cuanto a la construcción de una hoja de ruta que permitirá la plena integración energética en la región. El Consejo de Ministros del Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (Sinea) ha destacado que están próximos a ser aprobados los tres reglamentos. Cabe destacar que la plena interconexión eléctrica en la región garantizaría la obtención de beneficios en términos económicos, sociales y ambientales que puedan conducir a la optimización de sus recursos energéticos, a la seguridad y confiabilidad en el suministro y a la cobertura y abastecimiento de energía eléctrica para los ciudadanos (Secretaría de la Comunidad Andina, 2020). Más aún, el hecho de que Chile promovió esto durante el 2020 desde su rol como coordinador del Sinea también abre una puerta no sólo a la integración energética, sino también a un posible retorno como país miembro. También se puede llegar a plantear el tema de la agenda sanitaria con enfoque regional para próximas crisis similares.

Lo ideal sería que, si los países actuaron de forma descoordinada durante la pandemia, no vuelvan a cometer el mismo posteriormente.

En segundo lugar, a nivel teórico se debe mencionar el carácter integral, completo, explicativo y propositivo que ha brindado el neofuncionalismo para esta investigación. Ha sido la justificación para la mayor parte de supuestos e inferencias que permitieron llegar a resultados válidos. En definitiva, su vigencia y su valor debe ser rescatado y aplicado a muchas más investigaciones. Dicho esto, es importante recomendar el desarrollo de teorías de integración de amplio alcance propias desde y para América Latina. Una limitación evidente de la teoría es su proveniencia, ya que se puede cuestionar si un acuerdo de integración puede modelar a otros en contextos y condiciones diferentes, y muchas veces, limitantes. Se recoge, en ese sentido, lo que Vieira en 2008 consideraba ya necesario: estimular en América Latina un mayor debate sobre la construcción de fundamentos teóricos que soporten las particularidades de su propia integración (Pág. 45). En este caso, sería interesante reconceptualizar al neofuncionalismo para que tenga en cuenta el contexto particular de América Latina, o al menos complementarlo con las perspectivas del continente. Es imperativo comenzar a llenar el vacío teórico y conceptual en el estudio de la integración latinoamericana. Lo ideal sería, como pasa en Europa, que, por cada nueva etapa del regionalismo, existiera simultáneamente un interés teórico por darle una explicación, ya que esto contribuye a su afianzamiento. Debemos, por tanto, comenzar y enriquecer el debate para comenzar a entender nuestras propias realidades.

En tercer lugar, la metodología del análisis de contenido merece mucha más atención en la investigación de lo internacional, y particularmente, en los estudios de la integración regional. Es un método que enriquece de sobremanera el conocimiento sobre actores políticos tan importantes como las élites nacionales, y que, por tanto, puede brindar mucho conocimiento sobre éstos y sobre su implicancia en los procesos regionales. En este caso, hizo falta precedentes directos o investigaciones similares sobre los valores de las élites latinoamericanas y su influencia en organismos regionales. Parecería que este tipo de estudios también se confinan en Europa, cuando en América Latina es dónde todavía no se han consolidado burocracias regionales. En fin, la creación de indicadores, códigos, y codificadores válidos y replicables que puedan representar variables abstractas pero fundamentales como los intereses, las expectativas, las valoraciones de grupos de población serán fundamentales para inferencias justificadas sobre el futuro de las organizaciones regionales.

Finalmente, existen varios temas que se dejaron de lado, y que resultan igual o incluso más importantes que la variable aquí estudiada. En primera instancia, se recomienda revisar la influencia de las demás variables independientes esbozadas por Schmitter sobre el nivel y alcance de las instituciones regionales; tales como las tasas de transacción, la dependencia externa, el pluralismo interno, el tamaño y poder las unidades nacionales, el estilo de toma de decisiones, y demás. Todas forman parte de la explicación, y se retroalimentan en un sistema imposible de explicar en su totalidad solo con el estudio de la complementariedad del valor de las élites. Resulta de especial interés revisar la relación entre las tasas de transacción y la dependencia externa, y preguntarse si de verdad será posible una completa y funcional integración comercial y económica al tiempo en que nuestros países andinos siguen siendo dependientes en estos aspectos del exterior, pues sus niveles de industrialización distan mucho de los del mundo desarrollado. Lo ideal también sería replicar, mínimamente, lo que se intentó hacer aquí en otras organizaciones regionales. Algo que se repitió mucho en la literatura fue el caso centroamericano, y su relativo éxito frente a la pandemia. Sería interesante revisar este caso, sobre todo en relación o comparación con los casos menos exitosos como la Comunidad Andina.

Por otro lado, se recomienda evaluar a largo plazo las decisiones tomadas durante la pandemia y postpandemia; ya que es muy temprano para determinar si tendrán o no un impacto significativo. Lo que se intentó hacer aquí es entender el porqué de esas decisiones que, al menos en el corto plazo, no fueron satisfactorias. Finalmente, no se debe descuidar de la investigación, los “factores de estrés” que alimentan el proceso de integración e intervinieron en la respuesta descoordinada frente a la pandemia, pues no han desaparecido.

*En base a todo esto, es tiempo de reexaminar a la Comunidad Andina, y no simplemente aceptar su estado pasivo en la región como algo natural. Es fundamental rescatar los logros y momentos históricos que ha significado, pero también volver a verla críticamente para encontrar de nuevo su funcionalidad, ya perdida desde hace mucho tiempo; pero lo suficientemente despierta como para levantarse de nuevo.*

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez, M. V. (2019). El regionalismo postliberal en Sudamérica: ¿en fase de despolitización? los casos de ALBA, Unasur, y Mercosur. *Revista Relaciones Internacionales* 92.2, 33-52.
- Alvarez, M. V. (2020). Auge y ocaso del regionalismo post-liberal: entre la convergencia ideológica y el liderazgo regional. *Revista Cuadernos de Campo*, 43-49.
- Ávalos, J. (2014). *Texto: el método científico aplicado en la elaboración de tesis*. Bellavista: Universidad Nacional del Callao.
- Barbé, E. (2020). El invierno que no llegó: el orden internacional en tiempos de pandemia. *Revista Española de Derecho Internacional*, 15-31.
- Barifouse, R. (02 de 04 de 2020). Coronavirus: por qué la gripe A-H1N1 no paró la economía mundial como lo está haciendo la pandemia de covid-19. *BBC News Mundo*.
- Barrera, M. (1969). Reply to Philippe Schmitter's: "further notes on operationalizing some variables related to regional integration". *International Organization*, 969-970.
- Barrera, M., & Haas, E. (1969). The operationalization of some variables related to regional integration: a research note. *International Organization*, 150-160.
- Blum, C. (25 de 05 de 2020). *Comunidad Andina*. Obtenido de Comunidad Andina: <https://www.youtube.com/watch?v=IaaSZw4atUY&t=2s>
- BBC. (26 de 02 de 2020). Coronavirus: Brasil confirma el primer caso en América Latina. *BBC News Mundo*.
- BBC. (08 de 12 de 2020b). Reino Unido comienza vacunación masiva contra la covid-19: cómo es el proceso y qué se puede esperar. *BBC News Mundo*.
- Bolle, M. d. (20 de 04 de 2021). Entrevista a Monica de Bolle, Investigadora senior del Peterson Institute for International Economics (PIIE), académica y exdirectora de Estudios Latinoamericanos y Mercados Emergentes en la Universidad Johns Hopkins. (C. Barría, Entrevistador) Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-56683896>
- Bustamante, A. M. (2006). Perspectivas de la integración andina a la luz de la Comunidad Sudamericana de Naciones. *Politeia*, 116-128.
- CEPAL. (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales (Informe #1 de respuesta al COVID-19)*. Santiago Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2020). *Informe Especial NI América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*. Santiago: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf)

- CEPAL. (2020a). *Informe especial COVID-19 n2: dimensionar los efectos de la COVID-19 para pensar en la reactivación*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2020b). *Informe especial COVID-19 n5: dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Santiago: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.
- Chaves, C., Flórez de Andrade, A., & Silva, L. (2021). Diagnóstico y desafíos de la acción multilateral regional en tiempos de pandemia: los casos europeo y latinoamericano y el papel de China. En E. Vieira, & F. Peña, *La COVID-19 y los cambios en la integración latinoamericana y europea* (págs. 19-48). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- Cornejo, B. (1999). Ecuador: integración andina y la apertura comercial. En C. d. CORDES, *Integración Latinoamericana: su última oportunidad* (págs. 187-263). Bogotá: CORDES.
- Deustua, A. (1999). Situación actual y perspectivas de la integración andina en el nuevo contexto internacional. En C. d. CORDES, *Integración Latinoamericana: su última oportunidad* (págs. 149-187). Bogotá: CORDES.
- Duque, I. (08 de 07 de 2020). *Palabras del Presidente Iván Duque en la Vigésima Reunión del Consejo Presidencial Andino*. Obtenido de Presidencia de la República: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Palabras-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-Vigesima-Reunion-del-Consejo-Presidencial-Andino-200708.aspx>
- Espinoza, E. (2019). Las variables y su operacionalización en la investigación educativa: segunda parte. *Revista Conrado*, 171-180.
- Farrell, H., & Heritier, A. (2007). Introduction: contested competences in the European Union. *West European Politics*, 227-243.
- García, P. (23 de 04 de 2020). La integración de América Latina, una necesidad frente al coronavirus. *Banco Interamericano de Desarrollo: Más Allá de las Fronteras*.
- GRIDALE. (2021). *un Plan de Acción para el relanzamiento de la integración latinoamericana en la pospandemia*. Bogotá: Coordinación General del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa.
- Giacalone, R., & Bustamante, A. (2015). Veinte años de cooperación europea con la comunidad andina: balance y perspectivas (1992-2012). En G. Malono-Cruz, *La Unión Europea en América Latina y el Caribe: lógicas y políticas de un actor global* (págs. 333-373). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Haas, E. (1950). *The Uniting of Europe. Political, social and economical forces*. London: Stevens and Sons.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: political, social, and economic forces*. Notredam, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Haas, E. (1970). The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*, 607-646.
- Haas, E. (1971). The United Nations and Regionalism. *International Relations*, 795-815.

- Hurtado, O. (1999). Introducción. En C. d. CORDES, *Integración Latinoamericana: su última oportunidad* (págs. 11-23). Bogotá : CORDES.
- Hurrell, A. (1995). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 331-358 .
- Krippendorff, K. (1986). Content Analysis. En E. Barnouw, G. Gerbner, W. Schramm, T. Worth, & L. Gross, *International Encyclopedia of Communications* (págs. 403-407). New York: Oxford University Press.
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica*. Barcelona: Paidós.
- Longaric, K. (08 de 07 de 2020). *Comunidad Andina: Reunión del Consejo Presidencial Andino* . Obtenido de Comunidad Andina:  
<https://www.youtube.com/watch?v=sz0iqp6329c>
- Malamud, A. (2010). Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, 637-657.
- Malamud, A. (2012). Sovereignty is back, integration is out: Latin American Travails with regionalism. En J. Roy, *The State of the Union(s): the eurozone crisis, comparative regional integration, and the EU model* (págs. 177-187). Estados Unidos: Thomson-Shore.
- Massad, C. (1999). Integración: ¿hacia dónde vamos? . En C. d. CORDES, *Integración Latinoamericana: su última oportunidad* (págs. 23-53). Bogotá: CORDES.
- Meza-Cuadra, G. (25 de 05 de 2020). *Comunidad Andina*. Obtenido de Comunidad Andina:  
<https://www.youtube.com/watch?v=3tY7HQOTwGU&t=2s>
- Moreno, L. (08 de 07 de 2020). *Comunidad Andina: XX Reunión Consejo Presidencial Andino*. Obtenido de Comunidad Andina:  
<https://www.youtube.com/watch?v=sz0iqp6329c>
- Montaño, C. (2013). *Problemas Constitucionales de la Integración*. México : Editorial Porrúa.
- Neves, B., Junqueira, C., & Ribeiro, C. (2021). Tensión y rol de las instituciones regionales frente a la COVID-19: un estudio comparado. En E. Vieira, & F. Peña, *La COVID-19 y los cambios en la integración latinoamericana y europea* (Vol. 8, págs. 195-234). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.  
doi:10.16925/9789587603255
- Nolte, D., & Weiffen, B. (2021). Efectos colaterales de la pandemia para la integración regional en América Latina: una perspectiva comparativa. En E. Vieira, & F. Peña, *La COVID-19 y la integración ante los desafíos de un nuevo orden mundial* (págs. 79-106). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- Organización Mundial de la Salud. (01 de 2020). Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19). *Notas de prensa Organización Mundial de la Salud*. Obtenido de <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>
- Pedraza, J. H. (2020). *La Comunidad Andina frente a la pandemia: De la crisis a la oportunidad*. Lima: Comunidad Andina.

- Ritchie, H., Mathieu, E., & et. al. (31 de 12 de 2020). *Coronavirus (COVID-19) Cases*. Obtenido de Our World In Data: <https://ourworldindata.org/covid-cases>
- Riggiozzi, P. (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. *Fundación Carolina*, 1-13.
- Sanahuja, J. (2008). Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal": crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de Integración*, 12-48.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (17 de 12 de 2020). Comunidad Andina extiende vigencia de títulos habilitantes para transporte de mercancías por carretera. *Notas de Prensa de la Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunidad-andina-extiende-vigencia-de-titulos-habilitantes-para-transporte-de-mercancias-por-carretera/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (27 de 10 de 2020). Comunidad Andina lanza proyecto de seguridad vial “Por las vidas de la CAN”. *Notas de Prensa de la Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunidad-andina-lanza-proyecto-de-seguridad-vial-por-las-vidas-de-la-can/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (12 de 09 de 2020). Declaración de los Jefes de Estado de los Países Miembros de la Comunidad Andina. *Notas de Prensa de la Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/declaracion-de-los-jefes-de-estado-de-los-paises-miembros-de-la-comunidad-andina/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (08 de 04 de 2020). Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de la Comunidad Andina respecto a la propagación del coronavirus (COVID-19). *Notas de prensa Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunidad-andina-respecto-a-la-propagacion-del-coronavirus/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (04 de 05 de 2020). Declaración del Consejo Consultivo Empresarial Andino. *Notas de Prensa de la Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/declaracion-del-consejo-consultivo-empresarial-andino/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (08 de 07 de 2020). Declaración del Consejo Presidencial Andino. *Notas de Prensa de la Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/declaracion-del-consejo-presidencial-andino/>
- Secretaria General de la Comunidad Andina. (2020). *Dimensión Económico Social de la Comunidad Andina*. Lima: Secretaria General de la Comunidad Andina.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (24 de 02 de 2020). Discurso para la Jornada de celebración del 50° Aniversario de la Comunidad Andina. *Notas de Prensa de la Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/discurso-para-la-jornada-de-celebracion-del-50-aniversario-de-la-comunidad-andina/>

- Secretaría General de la Comunidad Andina. (12 de 06 de 2020). Estrategia de la Comunidad Andina frente al COVID19 fue presentada por el Secretario General de la CAN a Embajadores en países andinos. *Notas de Prensa Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/estrategia-de-la-comunidad-andina-frente-al-covid19-fue-presentada-por-el-secretario-general-de-la-can-a-embajadores-en-paises-andinos/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (25 de 05 de 2020). Gobierno de Colombia reafirma su compromiso por fortalecer la Comunidad Andina. *Notas de Prensa de la Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/gobierno-de-colombia-reafirma-su-compromiso-por-fortalecer-la-comunidad-andina/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (21 de 04 de 2020). <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/colaboracion-a-los-institutos-nacionales-de-estadistica/>. *Notas de Prensa de la Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/colaboracion-a-los-institutos-nacionales-de-estadistica/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (15 de 06 de 2020). Oficinas nacionales de signos distintivos de países de la CAN intercambiaron información sobre impacto del COVID19 en su labor. *Notas de Prensa de la Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/oficinas-nacionales-de-signos-distintivos-de-paises-de-la-can-intercambiaron-informacion-sobre-impacto-del-covid19-en-su-labor/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (09 de 06 de 2020). Países de la Comunidad Andina implementarán medidas de seguridad y salud en el trabajo para evitar contagios de coronavirus. *Notas de Prensa de la Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/paises-de-la-comunidad-andina-implementaran-medidas-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-para-evitar-contagios-de-coronavirus/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (29 de 10 de 2020). Presidente Iván Duque y Secretario General de la CAN, Jorge Hernando Pedraza se reunieron en Colombia. *Notas de Prensa Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/presidente-ivan-duque-y-secretario-general-de-la-can-jorge-hernando-pedraza-se-reunieron-en-colombia/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (08 de 12 de 2020). Secretario General de la CAN sostuvo encuentro con ministro de Cultura de Perú. *Notas de Prensa de la Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/secretario-general-de-la-can-sostuvo-encuentro-con-ministro-de-cultura-de-peru/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (25 de 11 de 2020). Secretario General de la CAN y Canciller del Perú dialogaron sobre integración andina. *Notas de Prensa Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/secretario-general-de-la-can-y-canciller-del-peru-dialogaron-sobre-integracion-andina/>

- Secretaría General de la Comunidad Andina. (10 de 08 de 2020). Secretario General de la Comunidad Andina se reunió con presidente del Banco de Desarrollo de América Latina. *Notas de Prensa de la Comunidad Andina*. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/secretario-general-de-la-comunidad-andina-se-reunio-con-presidente-del-banco-de-desarrollo-de-america-latina/>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (2022). *Reportes del COVID*. Lima: Comunidad Andina de Naciones. Obtenido de <https://www.comunidadandina.org/covid-19/>
- Secretaria General de la Comunidad Andina. (2020). *Dimensión Económico Social de la Comunidad Andina*. Lima: Secretaria General de la Comunidad Andina.
- Schmitter, P. (1969). Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration. *International Organization*, 161-166.
- Schmitter, P. (1970). A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, 836-868.
- Sierra, J. R. (2020). La inexistente respuesta regional a la COVID-19 en América Latina. *Geopolítica(s): Revista de estudios sobre espacio y poder* , 209-222.
- Valencia, J. (26 de 05 de 2020). *Comunidad Andina*. Obtenido de Comunidad Andina: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_2vtlVTWHoI](https://www.youtube.com/watch?v=_2vtlVTWHoI)
- Vieira, E. (2008). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de las relaciones internacionales. En E. Vieira, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina* (págs. 157-217). Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Vieira, E. (2021). Los principales impactos de la pandemia de la COVID-19 y las renovadas posibilidades de la integración. En E. Vieira, & F. Peña, *La COVID-19 y la integración ante los desafíos de un nuevo orden mundial* (págs. 19-56). Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Vieira, E., & Peña, F. (2021). Introducción. En E. Vieira, & F. Peña, *La COVID-19 y la integración ante los desafíos de un nuevo orden mundial* (págs. 7-18). Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Vivares, E. (2021). Latin America: A challenging prospect for regionalism. *Regions & Cohesion*, 126-139.
- Vizcarra, M. (08 de 07 de 2020). *Comunidad Andina: XX Reunión del Consejo Presidencial Andino* . Obtenido de Comunidad Andina: <https://www.youtube.com/watch?v=sz0iqp6329c>

## ANEXOS

Toda la investigación y sus anexos (formato de la entrevista, consentimiento informado, transcripción de las entrevistas, discursos, y cuadro de variables) se pueden encontrar en la siguiente carpeta compartida en Google drive: [https://drive.google.com/drive/folders/17H5\\_acTSRIV-wpABmrlpouxzN\\_8y0jkQ?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/17H5_acTSRIV-wpABmrlpouxzN_8y0jkQ?usp=sharing)

**Los siguientes son los extractos de los discursos que soportan la frecuencia y coocurrencia del análisis de contenido:**

Categoría analítica	Resultados frecuencia individual	Extractos de los discursos
Comercio y libre mercado	<b>COLOMBIA</b> -Comercio (12) -Empresa (5) -Libertad (6) -Reactivación económica (5) -Tarifas (1) -Desarrollo económico (7) -Producción (7) -Industrias (2) -Demanda (1) -Mercancías (1) -Economía (1)	“Que miremos siempre con ese horizonte de integración, que es en nuestras cadenas de valor y en el comercio intrarregional”. “ <u>Ese es un sueño genuino</u> . Es el sueño de que entre nuestras naciones debe primar el interés común, el beneficio al más necesitado y, por supuesto, también, cimentado en el concepto de la libre empresa, del comercio. <u>Ese es el verdadero pensamiento Bolivariano</u> ”. “Hoy queremos que sea el ciudadano andino el eje central de la integración y que la pueda vivir con (...) el desarrollo y expansión del espíritu empresarial”. “Que hoy lo pueda vivir, también, con el <u>fortalecimiento de la institucionalidad comercial</u> , quitándole tantas arandelas que podrían ser cada vez más fáciles para que el comercio fluya”. “La comunidad andina juega un papel importante como socio comercial de nuestro país.”
	<b>ECUADOR</b> -Reactivación económica (11) -Economía (4) -Comercio (2) -Empresa (3) -Desarrollo económico (4) -Industria (2) -Inversión (1) -Producción (5)	“Hay que reactivar la producción, recuperar el empleo y la inversión, y reanudar el comercio. Tenemos que volver a encausarnos en el camino del desarrollo”. “Lo más complejo viene después: reactivar las economías, reactivar las empresas, reactivar la producción, reactivar el empleo.” “(...) un consecuente aumento del desempleo, la pobreza, y una reducción de indicadores sociales, productividad y del ingreso de divisas. Es indispensable lograr una mayor integración en lo productivo, en lo comercial, en lo tecnológico y también en lo social”.

	<p><b>BOLIVIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Comercio (15)</li> <li>-Economía (3)</li> <li>-Empresa (3)</li> <li>-Reactivación económica (2)</li> <li>-Mercancías (4)</li> <li>-Aduanas (1)</li> <li>-Tarifas (1)</li> <li>-Producción (5)</li> <li>-Importación (2)</li> </ul>	<p>“Una organización siempre inspirada por los principios (...) del comercio. Estos principios han sido extraordinariamente útiles para la prosperidad, la convivencia fraterna, y abordar desafíos conjuntos tal y como abordamos varios temas claves de la lucha contra la COVID-19”.</p> <p>“La CAN se inspira y busca la integración; la integración comercial y económica que, desde luego, es clave y en la cual estamos dando pasos muy importantes”.</p> <p>“(...) mantener el flujo expedito de mercaderías en puntos fronterizos, lo que ha caracterizado el normal abastecimiento de diferentes productos al interior de nuestros países”.</p> <p>“La aprobación de la decisión 850 sobre la modernización del sistema andino de calidad, esto facilita el comercio intracomunitario a través de la mejora en la calidad de los productos y la eliminación de obstáculos técnicos innecesarios al comercio”.</p>
	<p><b>PERÚ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Comercio (7)</li> <li>-Mercado (2)</li> <li>-Economía (2)</li> <li>-Libertad comercial (2)</li> <li>-Reactivación económica (3)</li> <li>-Aduanas (2)</li> <li>-Desarrollo económico (1)</li> <li>-Industria (1)</li> <li>-Mercancías (2)</li> <li>-Empresa (1)</li> </ul>	<p>“Es un proceso de convergencia política, económica, y social entre los países de la región andina”.</p> <p>“Los esfuerzos de la CAN están orientados a la construcción conjunta de una agenda integral para el desarrollo de nuestros pueblos”.</p> <p>“La pandemia ataca gravemente, no sólo la salud de nuestras poblaciones sino también afecta severamente sus ingresos, sus puestos de trabajo, y las condiciones de empleo en general, así como el intercambio comercial entre nuestros países”.</p> <p><u>“Los países miembros de la Comunidad Andina, supieron dictar medidas para que el comercio intracomunitario no se detenga, salvaguardando la salud de los operadores del comercio exterior”.</u></p> <p>“Estas acciones deben ser complementadas con otras que faciliten el comercio al interior del mercado andino como la simplificación y digitalización de trámites y certificados, así como la eliminación de barreras al comercio”</p>
Unión Política	<p><b>COLOMBIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Democracia (10)</li> <li>-Salud (6)</li> <li>-Política (2)</li> <li>-Educación (1)</li> <li>-Medio ambiente (4)</li> <li>-Social (7)</li> <li>-Movilidad (6)</li> <li>-Empleo (3)</li> <li>-Seguridad (1)</li> <li>-Bienestar ciudadano (2)</li> <li>-Técnico (1)</li> </ul>	<p>“Y, que se sientan, también, en la construcción de un nuevo futuro para que cuando reverdezca la democracia en Venezuela, también, esté presente allí la oportunidad para los ciudadanos de esa hermana nación”.</p> <p>“Que sea, también, está la oportunidad para que en el seno de esta comunidad entendamos que el camino más importante es la reactivación económica con esa responsabilidad con la vida y la salud”.</p> <p>“Tenemos que (...) fortalecer la telemedicina, fortalecer la inclusión financiera, fortalecer los servicios, que puedan unir las cadenas de abastecimiento con las compras directas de los ciudadanos mientras se protege la salud y la vida”.</p> <p>“Queremos que ese ciudadano andino pueda ver construir una carta ambiental que sea abrazada por nuestros gobiernos, para que crezca el concepto de producir conservando y conservar produciendo”.</p> <p>“Un propósito de integración común. De ideales comunes. De defensa irrestricta de la democracia. De la libre empresa. Pero de la protección del más vulnerable, del acceso a oportunidades. Esa es la verdadera integración”.</p> <p>“Esperamos que la CAN acuerde acciones que apoyen la estabilización social y económica de la región posterior a la pandemia, y que los gobiernos sigamos impulsando la innovación en las cadenas productivas y comerciales de nuestros países”.</p>

<b>ECUADOR</b> -Democracia (2) -Política (2) -Social (7) -Salud (6) -Educación (3) -Empleo (7) -Seguridad (3) -Bienestar ciudadano (1)	<p>“Para ti, estimado Juan Guaidó, presidente encargado de República de Venezuela). Un saludo especial, un abrazo a tu alma libertaria, a tu espíritu libérrimo”.</p> <p>“Debemos continuar con la construcción de un espacio andino verdaderamente común. Con políticas y normativas supranacionales <u>en lo social, en la salud, en la educación, en la economía, en la seguridad. Con enfoques comunes en infraestructura, en energía, en desarrollo agropecuario, en desarrollo industrial, en desarrollo científico y tecnológico</u>”. – Ninguno de estos son mencionados por los demás países”.</p> <p>“Creo que debemos exigir conjuntamente, como comunidad y región, tratamientos especiales para nuestras deudas, para acceso a medicamentos y a vacunas que se presentarán contra la COVID-19, y para reinsertar nuestros productos en el mundo”.</p>
<b>BOLIVIA</b> -Democracia (8) -Salud (6) -Seguridad (2) -Política (3) -Labor humanitaria (2) -Social (1) -Movilidad (1) -Empleo (1) -Técnico (1) -Medio Ambiente (2)	<p>“La Comunidad Andina debe poner el acento no sólo en reimpulsar nuestras economías y nuestro comercio, sino también en la salud y la democracia para nuestros pueblos”.</p> <p>“A 51 años del nacimiento de la CAN, quiero resaltar la extraordinaria actualidad de tres de sus principios fundacionales: la democracia, la justicia y la solidaridad”.</p> <p>“Somos un espacio continental histórico y político donde la democracia impulsada por nuestros pueblos va venciendo a sus enemigos y va dando muestras claras de fortaleza y de futuro”.</p> <p>“Vivimos un momento magnífico de madurez política en el que nuestros pueblos van superando a paso firme la tentación autoritaria”.</p> <p>“la aprobación de directrices de bioseguridad para prevenir la COVID-19 en el medio rural, fortalecimiento la capacidad de las unidades productivas de alimentos para prevenir el contagio a los trabajadores agrícolas y la población rural”.</p>
<b>PERÚ</b> -Salud (7) -Política (2) -Social (2) -Movilidad (1) -Educación (1) -Empleo (3) -Labor humanitario (1) -Técnico (2) -Bienestar ciudadano (2)	<p>“Nuestro objetivo principal es mejorar las condiciones de vida de los casi 210 millones de habitantes de los países andinos”.</p> <p>“logros han sido conseguidos gracias a un constante y amplio diálogo político entre nuestros países que se han mantenido por medio siglo”</p> <p>“es importante recordar que la mejora de nuestros servicios de salud pública es un objetivo expreso en el Acuerdo de Cartagena”</p>

Integración Regional	<b>COLOMBIA</b> -Integración (20) -Nuestro (16) -Multilateralismo (5) -Solidaridad (1) -Unidad (3) -Comunes (6) -Convergencia (2) -Conjuntamente (2) -Hermandad (5) -Ciudadanos andinos (6) -Comunidad Andina (13) -Andino (4)	<p>“(…) genuino artífice del bolivarianismo, quien defendió la integración de las naciones, quién defendió un sueño común de trabajo en equipo”.</p> <p>“Entre nuestras naciones debe primar el interés común”.</p> <p>“Defiende ante todo el multilateralismo y el trabajo para que entre las naciones la armonía de nuestras normas”.</p> <p>“Hoy, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) quiere revivir el verdadero y auténtico sentimiento de la integración.”</p> <p>“Hoy queremos que sea el ciudadano andino el eje central de la integración”.</p> <p>“Todos buscamos los caminos de oportunidades genuinas para nuestros ciudadanos andinos”.</p> <p>“(…) es, justamente, la integración, el camino para ventilar esas posibilidades comunes para enfrentarla y para salir adelante”.</p> <p>“nuestra comunidad andina, nuestro libertador, nuestro reto, nuestra innovación, nuestro paradigma, nuestra voz, nuestra historia, nuestras cadenas de valor, nuestra carta ambiental, nuestros ciudadanos andinos, nuestra agenda andina, nuestra integración”.</p>
	<b>ECUADOR</b> -Nuestro (12) -Integración (4) -Solidaridad (2) -Hermandad (3) -Unidad (2) -Comunes (4) -Autoridad regional (1) -Conjuntamente (6) -Comunidad Andina (2) -Andino (7)	<p>“La pandemia, queridos colegas presidentes, nos ha recordado la importancia de trabajar conjuntamente y mantenernos unidos. Tenemos problemas comunes y el intercambio de experiencias es fundamental, es sustancial, para poder superarlos”.</p> <p>“Ningún país, independientemente de los recursos que tenga (…) va a poder mantenerse aislado. La única forma de enfrentar y controlar esta pandemia y sus consecuencias es unida, es juntos, es solidarios (…)”.</p> <p>“Solo con nuestra decisión política de <u>luchar por la integración regional</u> construiremos días mejores para todos nuestros países”.</p>
	<b>BOLIVIA</b> -Nuestro (7) -Integración (15) -Solidaridad (6) -Hermandad (3) -Unidad (1) -Mancomunidad (1) -Comunes (3) -Conjuntamente (7)	<p>“Somos una organización siempre inspirada por los principios de la <u>integración</u> latinoamericana, del comercio, de la justicia y de la <u>solidaridad</u>”.</p> <p>“A 51 años del nacimiento de la CAN, quiero resaltar la extraordinaria actualidad de tres de sus principios fundacionales: la democracia, la justicia y la <u>solidaridad</u>”.</p> <p>“La CAN se inspira y busca la integración (…) la integración a lo grande es la integración entendida como la entiende una familia, entendida como hermandad, como solidaridad y como rumbo común”.</p> <p>“Nos hemos convertido en un sistema de convivencia que tiende a los valores políticos republicanos, que tiende a los valores humanistas de la justicia, y que tiende a los <u>valores modernos de la solidaridad e igualdad</u>”.</p>

	<p>-Ciudadanos andinos (1) -Comunidad Andina (16) -Andino (14)</p>	
	<p><b>PERÚ</b> -Nuestro (10) -Integración (15) -Hermandad (1) -Solidaridad (1) -Unidad (1) -Comunes (3) -Convergencia (2) -Conjuntamente (5) -Comunidad Andina (12) -Andino (20)</p>	<p>“Para el Perú, la integración latinoamericana ha sido una prioridad a lo largo de su historia”. “De ahí, la gran importancia de trabajar conjuntamente para dinamizar y reactivar nuestras economías (...)”. “Hoy la comunidad andina, un organismo pionero de la integración y la cooperación en <u>nuestra región</u>, constituye una comunidad de intereses entre sus miembros”. “La vigencia de <u>nuestra comunidad andina</u> como un espacio de confluencia y trabajo compartido para enfrentar con mayor eficacia los grandes retos actuales”. “Estamos ante la necesidad y el reto de dirigir <u>nuestra institucionalidad</u> para hacer frente a la COVID-19”. “(…) la creación de cientos de miles de puestos de trabajo directos o indirectos como consecuencia de <u>nuestro mercado común</u> (...)”.</p>
Soberanía Nacional	<p><b>COLOMBIA</b> -Nación (11) -Población nacional (6) -Países (10) -Nombres individuales de los países (14) -Enemistad o división (19) -Nuestro (11) -Gobierno nacional (3)</p>	<p>“La comunidad andina juega un papel importante como socio comercial de <u>nuestro país</u>”. “Apoyaremos la gestión de <u>nuestro compatriota</u> Jorge Hernando Pedraza para seguir dando los pasos en materia de integración comercial”. “(…) también quiero hacer un especial agradecimiento a todos ustedes por el reconocimiento que se hace a la política de construir Paz con Legalidad en <u>nuestro país</u>”. “(…) la presidenta (interina de Bolivia, Jeanine) Añez, para construir un verdadero camino democrático <u>en su nación</u>”. “Hemos tenido que afrontar la dificultad para conseguir insumos para atender pacientes críticos, pero los hemos solventado y hemos aprendido de <u>nuestras experiencias</u>”. “<u>Nuestro plan de trabajo</u> hará énfasis en los sectores ambiental, agropecuario, de seguridad, y en la cuarta revolución industrial”. “Colombia es uno de los países que más comercia con <u>estas naciones</u> al interior de la comunidad andina”. “El trabajo para que entre las naciones la armonía de nuestras normas se traduzca en oportunidades para todos”. “Colombia reafirma su compromiso con la CAN, con la convicción de su gran aporte al crecimiento con equidad en nuestros países (...)”. “Ese es el verdadero pensamiento Bolivariano. No el que trataron de convertir en propaganda intérpretes interesados en desvirtuar el discurso Bolivariano para construir, sobre él, el ascenso de las dictaduras que arruinaron comunidades enteras, como lo hemos visto en la hermana República de Venezuela durante tantos años. Fueron esas estafetas que desvirtuaron el verdadero bolivarianismo. Los que trataron de generar la perpetuación de intereses mezquinos en el ejercicio del poder”. “Comunidad que intentó ser fracturada por el chavismo y los neo chavistas que quisieron debilitarla para darle curso a proyectos de integración al servicio de sus intereses opresores y antidemocráticos”. “Muchos de los países han visto el discurso de la destrucción, del insulto, del agravio (...) de sembrar veneno discursivo para que sea el odio el que lleve los destinos de nuestros países. Hoy más que nunca rechazamos ese espíritu de la destrucción casi apología del delito y que, adicionalmente, busca fracturar el espíritu de la integración”.</p>

	<p><b>ECUADOR</b>          -Fronteras (3)          -Nuestro (5)          -País (11)          -Población nacional (2)          -Gobierno nacional (1)          -Enemistad o división (4)          -Nombre individual de los países (9)</p>	<p>“En mi país creamos, por ejemplo, el crédito “Reactiva Ecuador”, que está destinando 500 millones de dólares para reactivar a las micro, pequeñas y grandes empresas”.</p> <p>“Fortalecemos la telemedicina, el teletrabajo, la teleducación para nuestros niños y jóvenes, al igual que lo están haciendo <u>ustedes en sus respectivos países</u>. Sé que <u>ustedes</u> también han estado haciendo planes y programas de recuperación”.</p> <p>“(…) la interacción de nuestras autoridades de salud. En el marco del “Convenio Hipólito de Unanue”, los ministros de salud andinos ya están coordinando acciones (…)”.</p> <p>“Hoy enfrentamos un nuevo enemigo común, que impactó por sorpresa al mundo entero y no se detiene ante nada ni nadie. Un enemigo que no conoce fronteras. Un enemigo que puede estar presente (…)”.</p>
	<p><b>BOLIVIA</b>          -Nuestro (6)          -Fronteras (3)          -Población nacional (1)          -Gobierno nacional (2)          -País (21)          -Interno (1)          -Nombre individual de los países (22)          -Enemistad o división (3)</p>	<p>“Quiero saludar también al señor Aníbal Ariza, embajador de Colombia <u>en nuestro país</u>”.</p> <p>“La colaboración que nos han prestado en el desempeño <u>de nuestras funciones</u> a cargo de la presidencia pro tempore.”</p> <p>“Nuestro país, nuestra innovación, políticas al interior de cada país”.</p> <p>“En nombre del gobierno constitucional de Bolivia…”</p> <p>“Quiero expresar nuestro especial agradecimiento a todos nuestros países miembros que, a través de sus autoridades en relaciones exteriores, comercio exterior e integración, privilegiaron la importancia del consenso y del trabajo mancomunado”.</p> <p>“Somos un espacio continental histórico y político donde la democracia impulsada por nuestros pueblos va venciendo a sus enemigos (…) vivimos un momento magnífico de madurez política en el que nuestros pueblos van superando a paso firme la tentación autoritaria”.</p>
	<p><b>PERÚ</b>          -Nuestro (5)          -Fronteras (2)          -Población nacional (2)          -País (19)          -Local (1)          -Nombre individual de los países (6)          -División o enemistad (3)</p>	<p>“Hace 51 años <u>nuestro país</u> tomó la trascendental decisión de suscribir el acuerdo de Cartagena”.</p> <p>“(…) renovar <u>nuestro compromiso</u> con la integración regional, y en especial, con el proceso de integración andino (…)”.</p> <p>“Quisiera poner en relieve que nos encontramos en la víspera de la celebración del bicentenario de la independencia de <u>nuestro país, el Perú</u>”.</p> <p>“En el Perú, hemos impulsado diversas medidas para reflotar y financiar a bajo costo a dicho sector (…)”.</p> <p>“Es importante recordar que la mejora de <u>nuestros servicios de salud pública</u> es un objetivo expreso en el Acuerdo de Cartagena”.</p> <p>“(…) la presentación de programas y medidas para la mejora de <u>los servicios de salud pública en nuestros países</u> (…)”.</p> <p>“Un pedido a la secretaria general de la Comunidad Andina para que pueda coordinar con el organismo andino de salud, el Convenio Hipólito Unanue, la presentación de programas y medidas para la mejora de los servicios de salud pública en nuestros países”.</p> <p>“Esa misma madurez y capacidad de adaptación es la que debemos demostrar en estos momentos de lucha contra la pandemia”.</p> <p>“La pandemia ataca gravemente (…) debemos coordinar la manera en que concluiremos con este virus.”</p> <p>“Reitero el compromiso del Perú para construir una comunidad andina más integrada y cohesionada, unida en la lucha contra la pandemia”.</p>
<p>Rigor institucional</p>	<p><b>COLOMBIA</b>          -Compromiso (4)          -Solidez (2)          -Institucionalidad regional (10)          -Fortalecimiento institucional (5)          -Normas regionales (2)</p>	<p>“Se reafirma el compromiso con la integración. Se reafirma el compromiso con nuestra agenda Andina. Asumo esta Presidencia pro tempore con todo el compromiso de sacar la agenda que hemos planteado el día de hoy adelante”.</p> <p>“Colombia reafirma su compromiso con la CAN (…)”.</p> <p>“Cuando escuchamos a quienes quieren fracturar esta institucionalidad hoy le decimos que la vamos a solidificar. Así que en este año estaremos llevando a cabo un plan muy claro en materia comercial”.</p> <p>“Asumo la Presidencia pro tempore de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para seguir fortaleciendo la integración”.</p>

<p><b>-Aprobación y toma de decisiones (2)</b></p>	<p>“Una institución que a través de los años se ha fortalecido y, que hoy, al asumir Colombia la Presidencia pro tempore, lo hace con miras a llevar esta institucionalidad a un nuevo puerto de destino (...).”  “Que hoy lo pueda vivir, también, con el fortalecimiento de la institucionalidad comercial”.  “(...) seguimos adelante fortaleciendo la institucionalidad Andina.”  -Se menciona al secretario general de la Comunidad Andina:  “Apoyaremos la gestión de nuestro compatriota Jorge Hernando Pedraza para seguir dando los pasos en materia de integración comercial”.  “(...) el trabajo para que entre las naciones la armonía de nuestras normas se traduzca en oportunidades para todos”.  “La unificación de criterios para el registro, desarrollo y expansión del espíritu empresarial”.</p>
<p><b>ECUADOR</b>  <b>-Supranacionalidad (1)</b>  -Institucionalidad regional (7)  -Normas regionales (4)  <b>-Cumplimiento (1)</b>  -Compromiso (1)  -Toma y aprobación de decisiones regionales (2)</p>	<p>“El sistema andino de integración inicia su segundo ciclo de vida institucional en una coyuntura inédita a nivel mundial”.  “Debemos continuar con la construcción de un espacio andino verdaderamente común. Con políticas y normativas supranacionales en lo social, en la salud, en la educación, en la economía, en la seguridad”.  “Quiero agradecerles por la acogida a la iniciativa de Ecuador de consolidar la normativa de la Universidad Andina Simón Bolívar”.  “Quiero resaltar la labor del Comité Andino de Autoridades de Seguridad Social, Seguridad y Salud en el Trabajo, porque han diseñado protocolos para un retorno seguro a las actividades laborales”.  “El sistema andino de integración inicia su segundo ciclo de vida institucional (...)”.  “En el marco del “Convenio Hipólito de Unanue”, los ministros de salud andinos ya están coordinando acciones también.”  “Quiero resaltar la labor del Comité Andino de Autoridades de Seguridad Social, Seguridad y Salud en el Trabajo, porque han diseñado protocolos para un retorno seguro a las actividades laborales.”  “Felicitó, también, la aprobación de la “Guía para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria entre los Países Miembros”.</p>
<p><b>BOLIVIA</b>  -Cumplimiento (1)  -Solidez (1)  -Aprobación y toma de decisiones regionales (22)  -Institucionalidad regional (11)  -Normas regionales (10)</p>	<p>“La CAN, que se ha consolidado como uno de los bloques más sólidos de las Américas, no solo se inspira en la democracia, además se inspira y busca la integración; la integración comercial y económica”.  “Quiero expresar nuestro especial agradecimiento a todos nuestros países miembros que (...) privilegiaron la importancia del consenso y del trabajo mancomunado para cumplir el mandato del Acuerdo de Cartagena”.  “Me permito agradecer el trabajo realizado por la secretaria general de la Comunidad Andina, bajo la dirección y liderazgo del Señor Jorge Hernando Pedraza. Gracias a él y a su equipo por la integración de esfuerzos y visiones que han llevado al logro de los resultados presentados”.</p>
<p><b>PERÚ</b>  -Compromiso (3)  -Solidez (1)  -Aprobación y toma de decisiones (7)  -Normas regionales (7)  -Institucionalidad regional (8)  -Fortalecimiento institucional (1)</p>	<p>“El Perú profundamente comprometido con este proceso de integración, sus objetivos y sus países socios, y seguirá haciendo sus mayores esfuerzos”.  “Considero oportuno renovar nuestro compromiso con la integración regional, y en especial, con el proceso de integración andino”.  “(...) al tiempo que reiteró el compromiso del Perú para construir una comunidad andina más integrada y cohesionada”.  “La principal fortaleza de la comunidad andina es su <u>sólido marco institucional</u>, por lo que estamos ante la necesidad y el reto de dirigir nuestra institucionalidad para hacer frente a la COVID-19”.  “El Perú solicita que la Comunidad Andina inicie las acciones que correspondan para aprobar programas y mecanismos para la mejora de la calidad de los servicios de educación a distancia en nuestros países”.</p>

		<p>“Se aprobó el protocolo sanitario para el tránsito aduanero comunitario para evitar el contacto físico de documentos de tránsito aduanero en las fronteras de los países andinos”.</p> <p>“Con mucha satisfacción hemos corroborado la adopción de la decisión andina que reducirá progresivamente el costo del roaming telefónico en la región andina hasta igualarlo al costo de una llamada local, y de la decisión que aprueba la emisión y recepción de certificados de origen por medios digitales en la subregión”.</p> <p>“Se aprobó el protocolo sanitario para el tránsito aduanero comunitario para evitar el contacto físico de documentos de tránsito aduanero (...)”.</p> <p>“(...) como la reciente adopción de la decisión andina que aprueba la guía para la coordinación de la asistencia humanitaria y la actualización de la normativa andina sobre la protección y recuperación de bienes del patrimonio cultural”.</p> <p>“(...) fortaleciendo los mecanismos de integración sanitaria regional para lograr resultados rápidos y eficientes frente a la actual crisis”.</p> <p>“(...) mitigar los efectos de esta pandemia en todos los aspectos deberá ser una prioridad de trabajo de los órganos técnicos y decisorios de la Comunidad Andina”.</p> <p>“(...) formulo un pedido a la secretaria general de la Comunidad Andina para que pueda coordinar con el organismo andino de salud, el Convenio Hipólito Unanue, la presentación de programas y medidas para la mejora de los servicios de salud pública en nuestros países”.</p>
Flexibilidad institucional	<p><b>COLOMBIA</b>  -Flexibilidad (7)  -Intergubernamentalismo (3)  -Tareas técnicas o administrativas (1)</p>	<p>“Que hoy lo pueda vivir, también, con el fortalecimiento de la institucionalidad comercial, quitándole tantas arandelas que podrían ser cada vez más fáciles para que el comercio fluya”.</p> <p>“La CAN y sus instituciones han evolucionado conforme a los retos del entorno regional y global”.</p> <p>“No quiero terminar mis palabras sin, también, mencionar la importancia de la integración con Mercosur desde el punto de vista de facilitar el flujo de mercancías”.</p> <p>“Toda vez que, también, al interior de esta comunidad somos varios los que estamos presentes en la Alianza del Pacifico”.</p> <p>“Aún con restricciones fiscales y con restricciones sociales, no hemos tenido restricciones de afecto”.</p> <p>“Nuestra acción abarca dimensiones de carácter económico, social, laboral, migratorio, ambiental, técnico, y político”.</p> <p>“(...) En un esfuerzo, también, multilateral que ha sido planteado (...) por el presidente de Perú”.</p> <p>“Asumo (el presidente Duque) la Presidencia pro tempore de la Comunidad Andina (...)”.</p> <p>“Quiero agradecerle la presidencia pro tempore ejercida por la hermana República de Bolivia. Quiero, también, agradecerle a la Canciller (de Bolivia) Karen Longaric Rodríguez, su trabajo”.</p>
	<p><b>ECUADOR</b>  -Flexibilidad (1)  -Intergubernamentalismo (4)</p>	<p>“Aún tenemos pendiente concretar la interconexión eléctrica entre los países andinos y asociados. Hago un llamado para acelerar el cumplimiento de este compromiso, porque los beneficiados serán -me han dicho- 125 millones de hermanos de la región”.</p> <p>“Auguro éxitos a Colombia y al querido amigo presidente Iván Duque, en su gestión (...)”.</p> <p>“Queridos amigos presidentes: Hoy la prioridad es la pandemia, pero nuestras decisiones deben ir más allá de esta coyuntura.”</p> <p>-Referencia al CAMRE, organismo totalmente intergubernamental:  “Tenemos que volver a encausarnos en el camino del desarrollo. Ya hemos dado pasos importantes. Muestra de ello es la Declaración Ministerial sobre la Propagación del Coronavirus”.</p>

		<p>“Estamos intercambiando experiencias, facilitando el contacto fronterizo y la interacción de nuestras autoridades de salud (...) los ministros de salud andinos ya están coordinando acciones también”.</p>
	<p><b>BOLIVIA</b>  -Flexibilidad (4)  -Intergubernamentalismo (3)  -Reuniones intermitentes (6)  -Tareas técnicas y administrativas (1)</p>	<p>“(…) la aprobación de la decisión 850 sobre la modernización del sistema andino de calidad, esto facilita el comercio intracomunitario a través de (...) la eliminación de obstáculos técnicos innecesarios al comercio”.</p> <p>“Se ha hecho en profundizar los nexos y contactos con otros pueblos hermanos del continente, como, por ejemplo, con el MERCOSUR”.</p> <p>“La aprobación de la decisión 856, se implementó la emisión y recepción de certificados de origen vía digital, facilitando el reconocimiento de las mercancías originarias de los países miembros, dinamizando el intercambio comercial con herramientas digitales respondiendo a la nueva normalidad”.</p> <p>“(…) la facilitación del comercio en materia aduanera también fue implementada de manera rápida y efectiva (...)”.</p> <p>“Quiero expresar nuestro especial agradecimiento a todos nuestros países miembros que, a través de sus autoridades en relaciones exteriores, comercio exterior e integración, privilegiaron la importancia del consenso y del trabajo mancomunado”.</p> <p>“Nos ha tocado también conducir los destinos de la CAN en medio de una tragedia mundial producida por una pandemia de la COVID-19”.</p> <p>“Es así como las gestiones realizadas por los países a través de sus respectivas cancillerías para lograr la repatriación de nuestros connacionales han sido y es muy intensa”.</p>
	<p><b>PERÚ</b>  -Flexibilidad (3)  -Reuniones intermitentes (3)  -Intergubernamentalismo (1)  -Tareas técnicas y administrativas (2)</p>	<p>“La comunidad andina se ha adaptado a los cambios del sistema internacional y regional, exhibiendo la madurez necesaria para continuar con sus objetivos”.</p> <p>“Debemos identificar mecanismos que propicien un mayor acercamiento con otros bloques regionales como el MERCOSUR o la Alianza del Pacífico”.</p> <p>“Estas acciones deben ser complementadas con otras que faciliten el comercio al interior del mercado andino como la simplificación y digitalización de trámites y certificados, así como la eliminación de barreras al comercio”.</p> <p>“Ha pasado poco más de un año desde la última vez que este Consejo Presidencial se reunió (...) y acordamos nuevas directrices para el proceso de integración andina”.</p> <p>“El Perú solicita que la Comunidad Andina inicie las acciones que correspondan para aprobar programas y mecanismos para la mejora de la calidad de los servicios de educación a distancia en nuestros países”.</p>
Distribución equitativa	<p><b>COLOMBIA</b>  -Equidad (1)  -Beneficios para todos (5)  -Juntos (2)</p>	<p>“(…) el trabajo para que entre las naciones la armonía de nuestras normas se traduzca <u>en oportunidades para todos</u>”.</p> <p>“(…) sean oportunidades que se sientan en Guayaquil, en Quito, en muchas regiones del Ecuador, que se sientan en Oruro, que se sientan en La Paz, que se sientan en Pucallpa, que se sientan en Lima, que se sientan desde La Guajira hasta el sur occidente de Colombia. Y, que se sientan, también, en la construcción de un nuevo futuro para que cuando reverdezca la democracia en Venezuela”.</p> <p>“Nuestras naciones para <u>salir adelante juntas</u>”.</p> <p>“La CAN es un espacio de integración dinámico, moderno, y convergente que tiene como eje <u>el bienestar de los más de 111 millones de ciudadanos</u>”.</p> <p>“Colombia reafirma su compromiso con la CAN, con la convicción de su gran aporte al crecimiento <u>con equidad</u> en nuestros países y al bienestar de los ciudadanos andinos”.</p>

	<p>“Es, justamente, la integración, el camino para ventilar esas posibilidades comunes para enfrentarla y para salir adelante”.</p> <p>“Y también, entre todos, hemos asumido el reto de construir vehículos genuinos, necesarios, oportunos”.</p> <p>“Estamos en momentos donde todos enfrentamos la pandemia, donde todos buscamos los caminos de activación, donde todos buscamos los caminos de oportunidades”.</p>
<p><b>ECUADOR</b></p> <p>-Beneficios para todos (4)</p> <p>-Juntos (4)</p>	<p>“Aún tenemos pendiente concretar la interconexión eléctrica (...) Hago un llamado para acelerar el cumplimiento de este compromiso, porque los beneficiados serán para 125 millones de hermanos de la región”.</p> <p>“Solo con nuestra decisión política de luchar por la integración regional construiremos días mejores para todos nuestros países”.</p> <p>“En su gestión que, con toda certeza, con toda seguridad, va a ser en favor de nuestros países andinos”.</p> <p>“La pandemia, queridos colegas presidentes, nos ha recordado la importancia de trabajar conjuntamente”.</p> <p>“La única forma de enfrentar y controlar esta pandemia y sus consecuencias es unida, es juntos”.</p> <p>“Es el momento entonces de (...) trabajar más, todos para todos”.</p> <p>“Debemos exigir conjuntamente, como comunidad y región, tratamientos especiales para nuestras deudas (...)”.</p> <p>“Estoy seguro de que podemos trabajar juntos en este empeño (...)”.</p>
<p><b>BOLIVIA</b></p> <p>-Igualdad (1)</p> <p>-Justicia (3)</p> <p>-Beneficios para todos (6)</p> <p>-Juntos (1)</p>	<p>“Somos una organización siempre inspirada por los principios de (...) la justicia”.</p> <p>“A 51 años del nacimiento de la CAN, quiero resaltar la extraordinaria actualidad de tres de sus principios fundacionales: la democracia, la justicia y la solidaridad”.</p> <p>“(.) que tiende a los valores humanistas de la justicia, y que tiende a los valores modernos de la solidaridad e igualdad”.</p> <p>“Como Bolivia, estamos muy agradecidos por (...) mantener el flujo expedito de mercaderías en puntos fronterizos, lo que ha caracterizado el normal abastecimiento de diferentes productos al interior de nuestros países”.</p> <p>“Se han aprobado 14 decisiones por consenso en beneficio de los países miembros”.</p> <p>“(...) la decisión 854 sobre la reducción y eliminación de costos del roaming internacional (...) que beneficia directamente a usuarios de telefonía móvil que circulan en territorios de la comunidad andina (...) un beneficio para los 111 millones de ciudadanos andinos”.</p> <p>“La aprobación de la decisión 856 (...) facilitando el reconocimiento de las mercancías originarias de los países miembros”.</p> <p>“La aprobación de directrices de bioseguridad para prevenir la COVID-19 en el medio rural que fortaleció la capacidad de las unidades productivas de alimentos para prevenir el contagio a los trabajadores agrícolas y la población rural”.</p> <p>“Abordar desafíos conjuntos tal y como abordamos varios temas claves de la lucha contra la COVID-19”.</p>
<p><b>PERÚ</b></p> <p>-Compartir (2)</p> <p>-Beneficios para todos (8)</p> <p>-Juntos (3)</p>	<p>“El Perú seguirá haciendo sus mayores esfuerzos para que este mecanismo genere cada vez mayores beneficios concretos para nuestros países y sus ciudadanos”.</p> <p>“Nuestro objetivo principal es mejorar las condiciones de vida de los casi 210 millones de habitantes de los países andinos. Al respecto, me permito resaltar rápidamente algunos de los beneficios directos que nos reditúa la CAN (...)”.</p> <p>“Ambas normas comunitarias ayudarán de manera decidida con la reactivación económica en nuestros países dando el flujo de las comunicaciones y el intercambio comercial”.</p> <p>“Los países miembros de la Comunidad Andina, supieron dictar medidas para que el comercio intracomunitario no se detenga, salvaguardando la salud de los operadores del comercio exterior. De igual manera, se aprobó el protocolo sanitario para el tránsito aduanero comunitario para evitar el contacto físico de documentos de tránsito aduanero en las fronteras de los países andinos. En el</p>

		<p>aspecto social (...) la reciente adopción de la decisión andina que aprueba la guía para la coordinación de la asistencia humanitaria y la actualización de la normativa andina sobre la protección y recuperación de bienes del patrimonio cultural en nuestros países, agilizando los mecanismos de cooperación e intercambio de información”.</p> <p>“(...) en pos de la obtención de mayores beneficios para nuestros ciudadanos”.</p> <p>“(...) reconocer la vigencia de nuestra comunidad andina como un espacio de confluencia y trabajo compartido para enfrentar con mayor eficacia los grandes retos actuales”.</p> <p>“(...) la gran importancia de trabajar conjuntamente para dinamizar y reactivar nuestras economías (...)”.</p> <p>“Es imperativo profundizar la cooperación técnica, y trabajar juntos en el intercambio de información epidemiológica y diagnósticos del avance de esta enfermedad; así como compartir experiencias exitosas en la mitigación de la expansión del virus”.</p>
Distribución inequitativa	<p><b>COLOMBIA</b> -Liderazgo regional (13)</p>	<p>“En esta Quinta que fue habitada por nuestro Libertador, el verdadero, genuino artífice del bolivarianismo”.</p> <p>“Fue en esta Quinta recibida por el Libertador en 1820, donde él planteaba importantes pasos para el futuro del continente. Ya había librado, el Libertador, las batallas de Carabobo y las batallas de Boyacá y el Pantano de Vargas”.</p> <p>“En ese proceso de heroísmo, en ese proceso de batallas frente a las adversidades salió a relucir la verdadera esencia bolivariana que ya tenía sus raíces en importantes proclamas.”</p> <p>“Y la que permitió que esa Gran Colombia, como espíritu que llevamos todos en el corazón, se mantenga a través de los años”.</p> <p>“Que hoy, al asumir Colombia la Presidencia pro tempore, lo hace con miras a llevar esta institucionalidad a un nuevo puerto de destino, más fuerte, más integrada, más moderna”.</p> <p>“(...) que soñemos con que la coproducción, la co-creación, nuestra innovación entre naciones nos distinga frente al mundo”.</p> <p>“(...) que llevemos a la Universidad Simón Bolívar a convertirse en un hito de la educación virtual, y que se una con programas de las más destacadas universidades del mundo”.</p> <p>“Le hemos demostrado el mundo que, aún con restricciones fiscales y con restricciones sociales, no hemos tenido restricciones de afecto”.</p>
	<b>ECUADOR</b>	No hay ningún código o referencia sobre la existencia o valoración de una distribución inequitativa de beneficios.
	<b>BOLIVIA</b>	No hay ningún código o referencia sobre la existencia o valoración de una distribución inequitativa de beneficios.
	<b>PERÚ</b>	No hay ningún código o referencia sobre la existencia o valoración de una distribución inequitativa de beneficios.