



FLACSO
COSTA RICA

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA COSTA RICA

ESPECIALIZACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA
EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA

TESINA PARA OBTENER EL GRADO DE ESPECIALIZACIÓN

PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y POLÍTICA INTERNA: EFECTOS
DE LAS REGULACIONES SANITARIAS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN
COMERCIAL DENTRO DE LA COMUNIDAD ANDINA, EN EL MARCO DE LA
PANDEMIA POR EL COVID-19, EN EL AÑO 2020

JORGE GONZALO FABARA ESPÍN

MARZO/2023

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA COSTA RICA

ESPECIALIZACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA
EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA

TESINA PARA OBTENER EL GRADO DE ESPECIALIZACIÓN

PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y POLÍTICA INTERNA: EFECTOS
DE LAS REGULACIONES SANITARIAS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN
COMERCIAL DENTRO DE LA COMUNIDAD ANDINA, EN EL MARCO DE LA
PANDEMIA POR EL COVID-19, EN EL AÑO 2020

JORGE GONZALO FABARA ESPÍN

TUTORES:

MARÍA FERNANDA MORALES CAMACHO, PH.D. (C)

DENNIS P. PETRI, PH. D.

PICHINCHA, ECUADOR, MARZO/2023

Nuestros países son jóvenes. Hay, sin embargo, un claro proceso de descolonización cultural en el continente latinoamericano. Cada vez nos parecemos más a nosotros mismos. Cada vez imitamos menos. Eso hace parte del proceso de búsqueda de nuestra propia identidad.

Gabriel García Márquez (1982)¹

Agradecimiento

El presente trabajo se realizó motivado por el deseo del conocimiento externo y, como a menudo sucede, permite a la par un viaje de autodescubrimiento. Es justo agradecer el apoyo de las muchas personas e instituciones que, en su diario empeño por cumplir metas y anhelos, permiten de formas impredecibles que podamos avanzar hacia los nuestros. Agradezco a FLACSO, Sede Costa Rica, por la esmerada organización del presente programa; hago en especial expreso mi reconocimiento a todos y todas quienes formaron el cuerpo docente, administrativo y a quienes como colegas estudiantes acompañaron este camino y permitieron que saliera adelante en circunstancias –aún– atípicas para la academia y la humanidad.

¹ "¿Quién carajo somos los latinoamericanos?", *El Mundo*, febrero de 1982.

Índice

Resumen	5
Capítulo I: La integración comercial de la Comunidad Andina y la crisis pandémica en el 2020	6
1. Introducción	6
2. La integración comercial	10
3. Las características del proceso de integración comercial de la CAN	13
4. La integración y la cooperación internacional ante las crisis	18
5. La integración comercial en el contexto pandémico	21
Capítulo II: Las regulaciones sanitarias adoptadas por los miembros de la CAN en la pandemia COVID-19 durante el 2020	27
1. Declaraciones y decisiones adoptadas por la CAN sobre la pandemia COVID-19 en el 2020	27
2. Declaración de cierre de fronteras para personas como regulación sanitaria adoptada por los miembros de la CAN.....	28
3. Prohibición de ingreso de mercancías como regulación sanitaria adoptada por los miembros de la CAN	31
4. Restricciones a las importaciones o exportaciones como regulación sanitaria adoptada por los miembros de la CAN.....	31
5. Medidas sanitarias con efecto mediato en el comercio internacional.....	33
Capítulo III: Los efectos de las regulaciones sanitarias a los flujos comerciales de la CAN en el año 2020	39
1. Variación de la tendencia en los flujos comerciales de la CAN por el COVID-19	39
2. Efectos de las medidas nacionales en los flujos comerciales de los países de la CAN.....	42
Conclusiones	48
Referencias bibliográficas	52

Resumen

La Comunidad Andina (CAN) es una organización internacional que, desde 1969, tiene como objetivo la integración económica, política y social de sus miembros (actualmente Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú). Dentro de este proceso se ha consolidado una zona de libre comercio con intercambios incrementales en diversos bienes y servicios que apalancan su continuidad y permiten graduar su efectividad. Por otra parte, la llegada del COVID-19 implicó la reorganización del escenario global con estrategias autonomistas de cierres de frontera que afectaron de manera desproporcional a las economías de América Latina, siendo estas caracterizadas por ser fuertes en exportación de materias primas (Franz, 2021), sumado a los problemas propios de las configuraciones sociales históricamente inequitativas que dificultan su diversificación (Vivares, 2021). El presente trabajo indagó y contrastó los efectos de las regulaciones sanitarias en las tendencias previas de los flujos comerciales (importaciones y exportaciones en el bloque) dentro del proceso de integración comercial de la CAN. Para tal efecto, se partió de una revisión teórica que enmarcó y reflexionó el estudio respecto a las posibilidades de los procesos de integración y el regionalismo como un paradigma de resistencia y espacio de construcción de políticas para hacer frente a las consecuencias adversas de la globalización (Mittelman, 2000) y se revisan algunos modelos en América Latina. A continuación, se individualizaron y estudiaron las regulaciones sanitarias andinas emitidas tanto a nivel nacional como comunitario a inicios de 2020, es decir, durante el primer momento en que apareció la pandemia. Luego, se examinaron y contrastaron los flujos comerciales del mismo año frente los desarrollos de los años previos. Finalmente, se relacionó las regulaciones sanitarias de emergencia con los movimientos de flujos comerciales (importaciones y exportaciones) dentro del bloque andino. El enfoque aplicado fue por tanto técnico y jurídico. La investigación mostró que, a pesar de la narrativa común respecto a los referentes, causas y forma de reaccionar de los países frente a la amenaza proveniente del orden global, y aún en ausencia de obstáculos arancelarios, las regulaciones generadas en la pandemia no estuvieron encaminadas a la coordinación comercial con sus vecinos de bloque, lo que abonó a la reducción generalizada de estos intercambios. El estudio aporta así a evidenciar los límites de respuesta del denominado regionalismo abierto que, desde una estrategia de liberalización económica, carece de una agenda amplia de coordinación política para la integración.

Capítulo I: La integración comercial de la Comunidad Andina y la crisis pandémica en el 2020

1. Introducción

La crisis sanitaria del COVID evidenció la actualidad de un mundo desordenado y caótico, en el que la yuxtaposición de actores, agendas y dinámicas reflejaron un enorme grado de incertidumbre (Actis y Creus, 2020). La pandemia determinó la paralización transitoria de la integración comercial y la necesidad de reconfigurar las condiciones del libre intercambio (política externa) en razón de las medidas motivadas desde la bioseguridad que le siguieron (política interna), por entenderse aún a la frontera como un dispositivo territorial que permitiría a los países un control efectivo del virus, aunque — como se ha declarado en diversas maneras —, “los virus están emancipados de las fronteras” (Lois, 2020: 301).

Las crisis financieras y económicas que han afectado al mundo han demostrado la insuficiencia de las medidas tomadas de forma separada por cada país (denominadas también *microprudenciales*) para mitigar el riesgo de tipo sistémico puesto que, en tales circunstancias, existen condiciones que incluso permiten el aumento el contagio transfronterizo de la crisis, principalmente debido al efecto combinado de factores económicos y sociales, en particular, el cierre de los sistemas de producción de los países, un comportamiento basado en expectativas (*wait-and-see*) y su razonamiento en relación con las cuestiones de distribución durante la toma de decisiones, consecuencias que se explicarían por un aumento de la dependencia durante situaciones extremas (Louati, Firano y Filali Adib, 2022). Esto mismo podría aplicar para la crisis sanitaria del COVID.

No obstante, debido a la rápida dispersión del virus, los países decidieron de manera casi mecánica adoptar regulaciones estrictas relativas al movimiento transfronterizo de bienes y personas, lo que, como consecuencia, anticipaba un impacto significativo en sus economías. El fenómeno de cierre de fronteras habría venido apalancado por una intuitiva reacción de los países más industrializados y corrientes nacionalistas que lo pedían como una estrategia reactiva a los reveses de la hiperglobalización (Ochoa, 2018), pero que, en el caso de los países de América Latina fue adoptado miméticamente, obviando la

posibilidad y conveniencia de coordinar previamente entre sí sobre sus tiempos, modos e implicaciones.

La presente investigación contribuye a comprender los efectos producidos en la integración comercial de la Comunidad Andina, específicamente en los flujos comerciales, por las regulaciones sanitarias adoptadas por los países de manera individual, durante la pandemia COVID en el año 2020, con la expectativa de ser una fotografía descriptiva de la región y servir de insumo para abordar crisis (sanitarias) futuras. Así también pretende identificar el grado de adecuación de las mencionadas regulaciones sanitarias en la consecución del proyecto de integración de la CAN. Para tal efecto, se propone el desarrollo y uso de una clasificación de las medidas sanitarias con efecto en el comercio internacional según los destinatarios u objetos a que se dirigen y que aspira poder usarse para analizar las consecuencias de las medidas sanitarias en otros sistemas de integración.

El estudio de caso pretende visibilizar de manera sistemática y descriptiva la incidencia entre las dinámicas de fenómenos externos y lo que sucede a nivel interno. Además, es relevante por la posibilidad de su valor comparativo y replicabilidad respecto a desarrollos análogos acaecidos en otros procesos de integración (latinoamericanos). En este contexto, la pregunta central que pretende abordar este trabajo es ¿cuáles fueron los efectos de las regulaciones sanitarias en los procesos de integración comercial en la CAN, específicamente en los flujos comerciales, durante el año 2020?

Para tratar de responder esta pregunta se plantea como objetivos específicos de la investigación: 1. Analizar teórica y normativamente la integración comercial de la CAN y el contexto pandémico. 2. Identificar y analizar las regulaciones sanitarias adoptadas por los países de la CAN en el contexto de la pandemia COVID 19 durante el año 2020; y, 3. Determinar y analizar los efectos producidos por tales regulaciones al proceso de integración comercial de la CAN, específicamente en los flujos comerciales, durante el 2020.

La estrategia metodológica adoptada responde al paradigma cualitativo con apoyo en información cuantitativa, sin que por ello devenga en una investigación de metodología mixta (Johnson y Onwuegbuzie, 2004). Esta elección establece un punto medio entre la

precisión y la aplicabilidad interpretativa contextualizada al entorno en que se aplica, en este caso, la realidad de los países de la CAN desde la revisión de información estadística previamente procesada (no primaria), puntualmente, sobre los flujos de comercio exterior de los países que conforman el bloque. Asimismo, este enfoque se estimó adecuado en relación con los objetivos específicos que plantea la investigación.

La investigación se concibe apenas como parcialmente explicativa dado que, desde su dimensión descriptiva, busca también una relación causal entre las regulaciones sanitarias y los efectos en la integración comercial de la CAN. Para ello se aplicó en combinación los métodos analítico y sintético, así como, el deductivo y el inductivo. No obstante, como se señaló previamente, no busca explicar las regulaciones sanitarias en sí mismas.

Para el análisis teórico y normativo de la integración comercial de la CAN se realizó una revisión bibliográfica de autores relevantes en la materia, así como los principales instrumentos normativos de integración de la CAN. De tal manera, se aplica un enfoque técnico jurídico en la investigación relativo a la sistematización e interpretación de estos documentos normativos. Para efectos de determinar y analizar las medidas regulatorias sanitarias emitidas por los países en estudio y en el marco de la propia CAN se recolectó información desde las fuentes documentales disponibles. Estas van desde las decisiones adoptadas por la Secretaría General de la CAN y el Parlamento Andino, hasta las normativas estatales. Finalmente, con el propósito de identificar y analizar los efectos de las regulaciones sanitarias señaladas, en el proceso de integración, específicamente en los flujos comerciales entre los cuatro países que conforman la CAN durante el año 2020, se acudió a la información comercial declarada ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) a la que todos los países pertenecen², confrontado a las tendencias comerciales previas de la región, frente al resultado del año de pandemia. El trabajo en tal sentido se enfoca en describir los efectos de las regulaciones sanitarias, es decir, no trata de explicarlas. A partir de lo señalado se buscó relaciones que expliquen el comportamiento de los flujos comerciales a partir de las medidas sanitarias adoptadas; sin por ello desconocer su impacto y relación con todas las demás dinámicas vinculadas (temas de

² Perú desde el 1 de enero de 1995, Colombia ingresó el 30 de abril de 1995, Bolivia el 12 de septiembre de 1995 y, finalmente, Ecuador, accedió a la OMC el 21 de enero de 1996.

aduanas, fitosanitarios, migratorios, entre otros); se realizó un análisis de contenido de los primeros hallazgos, así como un análisis de la estadística descriptiva generada sobre la base de la data comercial. Se seleccionó el año 2020 por considerarse que se trata de un período marcado por la combinación de un sentido de urgencia e incertidumbre generalizada junto a la intención estatal de generar políticas con impacto directo en la población (Ruano y Saltalamacchia, 2021).

El diseño de la investigación corresponde a un estudio de caso aplicado a la CAN como entidad supra; no obstante, los análisis y mediciones fueron realizados en sus cuatro miembros constitutivos. En cuanto a las técnicas de investigación previstas para el presente proyecto a fin de alcanzar sus objetivos, estas se centraron en la consulta documental sobre la base de recursos bibliográficos y fuentes primarias de normativa y estadística durante el período 2020.

En lo que a las limitaciones del estudio refiere, se reconocen varias que acotarán el alcance y ambiciones en cuanto a sus resultados finales. Por un lado, aquellas de tipo formal, asociadas a la extensión del presente trabajo. Por otra parte, se anticipa que la complejidad de los fenómenos políticos al interior de los países, así como las múltiples influencias internas y externas provenientes de estímulos extrarregionales a la CAN no pueden ser abordadas justamente. Asimismo, el estudio se abstiene de realizar comparaciones de los flujos comerciales con otras regiones del mundo o de indagar en otros factores explicativos como, por ejemplo, una tipología de la institucionalidad de los procesos de integración regionales y sus implicaciones para los flujos comerciales. De igual manera, conviene explicitar los posibles sesgos del sujeto investigador que, si bien intentarán neutralizarse, subyacerán en el proceso; por un lado, aquellos que devienen de la formación teórica de base (enfoque de estudios jurídicos, ciencias sociales y de relaciones internacionales), así como aquellos atribuibles al contexto desde el cual se enuncia, a saber, desde un país de América Latina inmerso en el proceso de integración que intenta describir (Ecuador), con más información proveniente desde dicho país que del resto y, finalmente, reconociéndose un actor gubernamental, al ser parte de la Cancillería de dicho Estado.

2. La integración comercial

En el campo de las Relaciones Internacionales se comprende a la integración como el fenómeno en el cual los gobiernos aplican determinadas políticas para reducir los obstáculos en los intercambios de mercancías, servicios, personas y capitales; a su vez, esta integración puede darse como resultado de una decisión política intencionada, o puede ser informal —por ejemplo, en el marco de un regionalismo— y atañe más a los cambios económicos, sociales y culturales por medio de un proceso de “derramamiento” (*spill over*) entre dichas esferas de la realidad (Fan, 2018: 164). De su lado, Haas (1971: 6) plantea a la integración regional como el proceso según el cual los Estados nacionales "se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos", a lo cual debe agregarse, que hacen uso de un andamiaje de instituciones comunes que crean para solucionar sus problemas, además de incrementar sus flujos comerciales, la interacción de sus élites, entre otros (Malamud y Schmitter 2006). Por otro lado, como parte de las categorías a ser usadas en la investigación, se concibe a la política interna como un tipo de política pública que supervisa las decisiones administrativas que están directamente relacionadas con todos los asuntos y actividades que suceden dentro de las fronteras de un Estado³ (Míguez, 2020) y que se diferencia en términos analíticos de la política exterior⁴, por referirse esta última a la forma en que un Estado promueve sus intereses en el sistema internacional.

Dentro de los procesos de integración, los proyectos conjuntos, las visiones y las narrativas éticamente constitutivas son contribuciones importantes para la construcción exitosa de una región, tal como lo han sido con la construcción de una nación y les dan brío a su relación interna (Anderson, 1998). Al mismo tiempo, el regionalismo no puede estar exento de la dura realidad de la viabilidad económica y la fría lógica del poder o el

³ De esta manera, la política interior abarca un amplio abanico de áreas que el Estado debe atender, proteger y garantizar hacia dentro de sus fronteras como, por ejemplo, los negocios, la educación, la energía, la sanidad, la aplicación de la ley, el dinero y los impuestos, los recursos naturales, el bienestar social o los derechos y libertades personales.

⁴ Entendemos por política exterior el área particular de acción política gubernamental que se proyecta al ámbito externo hacia una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales abarcando las siguientes tres dimensiones: a) político-diplomática; b) militar-estratégica; y, c) económica (Russell, 1990: 255).

interés al que están sujetos sus miembros (Hurrell, 2007). Pese a ello, y al reconocer una decreciente relevancia estratégica de la región latinoamericana como estructura en el mundo ante los ojos de las potencias hegemónicas, se tiene que incluso las teorías realistas contemporáneas especializadas en América Latina aconsejan a nuestros países diseñar su política exterior enfatizando su capacidad de agencia regional pero siempre a partir de una evaluación objetiva de las implicaciones positivas y negativas de su circunstancia periférica (Schenoni y Malamud, 2021).

Las fronteras tienen un papel primordial en los procesos de integración regional que, a fin de establecerse como elementos estratégicos, exigen al menos dos elementos en su consideración: un enfoque dinámico de planificación en el tiempo en términos que superen su estrictos vecinos físicos y, por otra parte, un abordaje que debe ser integral, es decir, que tome en cuenta su naturaleza como espacios de conexión, productivos, con realidades y necesidades específicas para la construcción de confianza (Rodríguez, 2011).

Para analizar el avance del proceso de integración regional transfronteriza existen principalmente dos enfoques: por un lado, quienes lo conciben como un conjunto de interacciones (flujos) a través de territorios fronterizos pero limitados por efectos del entendimiento de frontera como una barrera; por otra parte, hay quienes lo entienden como un proceso de convergencia e hibridación de características territoriales para aumentar la homogeneidad en cuanto a patrones similares de desarrollo, al reducir sus brechas territoriales. En síntesis, la integración entre estados está relacionada con tres elementos a considerar: la solidez del capital social mutuo, el aumento de los flujos transfronterizos y la mejora del proceso de convergencia (Wong Villanueva et al., 2020).

Dentro de la literatura que se centra en la integración económica y su impacto en los países en desarrollo y desarrollados, destaca el economista húngaro Balassa (1964) quien define la integración económica como “el proceso o estado de cosas por las cuales diferentes naciones deciden formar un grupo regional” (p. 2). De esta manera, el autor expresa que la integración comercial tiene una doble acepción, tanto como un proceso dinámico como también una situación estática. En todo caso, su definición hace hincapié en la liberalización del comercio y la promoción de la integración económica, a la vez que analiza el impacto de la integración comercial en el crecimiento económico y los ingresos de los países que participan en ella. Así, siguiendo a esta propuesta teórica,

existirían diversas etapas del desarrollo de los procesos de integración económica, las que han sido caracterizadas como: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica (y monetaria) e integración económica total. No obstante, el mismo autor apunta que, más allá de la forma en que esta se establezca, se entiende que existe integración económica siempre que se logren identificar al menos tres elementos que la conforman: 1. La eliminación de los obstáculos a los intercambios comerciales entre los países participantes; 2. Un cierto grado de cooperación, y 3. La mejora del bienestar del área integrada (Balassa, 1964).

La integración comercial sería entonces una parte del concepto amplio de integración económica, entendida esta última como un proceso complejo que implica diversas dimensiones entre las que se destaca el comercio entre países, flujos de inversión extranjera, movimientos de capital y fuerza de trabajo entre las economías (Corbella y de Souza, 2017). Carbaugh (2011) define a la integración comercial, puntualmente a nivel regional, como un proceso de reducción de las restricciones al comercio internacional, la movilidad de los factores y la intensificación de las actividades económicas entre sus miembros. Por otro lado, en términos más acotados y centrados en los flujos comerciales, la integración comercial puede entenderse como apertura comercial, es decir, como la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios, dividida por el producto interno bruto (PIB) (OECD 2020). Al mismo tiempo, se reconoce que existen no solo diversos enfoques de su medición sino que, además, buscan diferenciar la real capacidad de este indicador como conducente al logro de la integración regional (Vidya, Prabheesh, y Sirowa, 2020).

En términos pragmáticos, los esquemas de integración —principalmente comercial— procuran romper las limitaciones propias de la estrechez del tamaño económico de los países a la vez que tienen una máxima a cumplir: llegar a un balance positivo entre los esfuerzos y las ventajas que le otorga el participar del esquema, lo que a menudo apunta a buscar un cambio en las estructuras económicas (Salgado, 2017). La integración se considera un requisito del desarrollo económico, condicionado a políticas de desarrollo; un proceso rápido y profundo para inducir acción como bloque; y, finalmente, crear una interdependencia de intereses como nueva aptitud negociadora (Salgado, 2017). Las metas de la integración se relacionarían entonces con aspectos como el avance

tecnológico y la atracción de inversión extranjera y el logro de economías de escala y otras asociadas a la reducción de las disparidades intrarregionales y el incremento en el poder de negociación para modificar los términos comerciales desfavorables (Cuervo Morales, 2000).

Al mismo tiempo, se reconoce que las fórmulas de integración que hacen de la liberación del comercio su instrumento fundamental han sido consideradas estériles o al menos superficiales, en especial en caso de países con situaciones de menor desarrollo relativo cuyo propósito es la modificación de la estructura de su actividad económica; por el contrario, ha llevado principalmente a un aumento de los ingresos en los centros industriales, que debe ser compensada a través de instrumentos más complejos que permitan armonizar las políticas económicas de sus integrantes (Salgado, 2017).

3. Las características del proceso de integración comercial de la CAN

El proceso de integración multilateral andino ha tenido varios éxitos y también retrocesos (Malamud, 2011; Alter y Helfer, 2016; Briceño Ruiz, 2013). Desde sus inicios en 1969, la comunidad subregional del Acuerdo de Cartagena⁵ se propuso conformar una organización internacional cuyo objetivo sea la integración económica, política y social de sus miembros.

En tal sentido, el esquema de la CAN tomó como punto inicial a la integración comercial, con el objetivo de que, a partir de la industrialización y la imposición de barreras comerciales a terceros, se pudiera propiciar un desarrollo equilibrado a nivel regional (Banco Central del Ecuador, 2015).

No obstante, si bien en términos económicos la CAN tuvo al inicio un modelo cepalino de sustitución de importaciones abanderado por Prebisch, desde finales de los años ochenta pasó a un modelo abierto y luego, en 1993, se constituyó en un área de libre comercio (Contipelli, 2016). El cambio se atribuye a que se había considerado que el modelo original había llegado a su fin, y provocaba la desviación de comercio en lugar de la promoción de exportaciones y el desarrollo de la región. Este modelo y su principal

⁵ Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito el 26 de mayo de 1969. Disponible en: www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/12/acuerdo-can.pdf

instrumento, los acuerdos de libre comercio que promovían la reducción drástica de los aranceles máximos y promedios, un arancel externo común y además esfuerzos para eliminar las barreras no arancelarias (Covarrubias Marquina 2008), estarían llamados a reducir la incertidumbre y mejorar la credibilidad de los países, a la vez que promovería, como consecuencia, la mayor inversión de capitales y el cambio de sus estructuras financieras en la CAN hacia industrias más complejas e intensivas en capital financiero (Fernández y Portes, 1998). Asimismo, los países andinos se comprometieron a no incorporar nuevos gravámenes o restricciones, se propusieron introducir un régimen común relativo a capitales extranjeros y cuentan con un sistema de propiedad intelectual andino (Covarrubias Marquina 2008); liberalizaron también los servicios, especialmente el de transporte en sus diferentes modalidades (Corbella y de Souza 2017). Esta fase conocida como regionalismo abierto y que tomó fuerza en la última década del siglo pasado, llevó a que se entienda como sinónimos el proceso de integración regional con la integración comercial y esta última, como sinónimo de libre comercio, dejando de lado el tratamiento de otros problemas relativos al proceso y necesidades originales del esquema regional, por ejemplo, la integración productiva, las asimetrías entre los mercados y nivel de industrialización de los países, e incluso elementos importantes como la calidad de las instituciones regionales y su capacidad efectiva para resolver conflictos (Briceño Ruiz 2017).

Por otra parte, en su desarrollo más allá de una agenda (des)regulatoria de mercado, existen importantes convergencias como consecuencia del proceso regional promovido por la Comunidad Andina, entre las que pueden considerarse medidas encaminadas a intensificar otros flujos vinculados a los intercambios y provocar una interdependencia más compleja. Por un lado, se incluyeron instrumentos reguladores del mercado andino como la Nomenclatura Comunitaria y la Valoración Aduanera común (NANDINA), un Régimen de Origen y Normas Técnicas compartidas, un sistema especial de franjas de precios para protección de la producción agrícola comunitaria y regulaciones antidumping (Covarrubias Marquina, 2008). Puede mencionarse también la Decisión 459 de 1999 por medio de la cual la CAN emitió su Política Comunitaria para la Integración

y el Desarrollo Fronterizo⁶, fundamentada en la solidaridad y cooperación entre los miembros y el desarrollo de la complementariedad de sus economías.

En específico, el documento apunta a la integración fronteriza, concebida esta social y económicamente para contribuir al desarrollo de sus Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). En detalle, la política de integración fronteriza de la CAN prioriza su ejecución en acciones bilaterales que faciliten la libre circulación de bienes, capitales y servicios, aseguren mejores condiciones de empleo, satisfagan las necesidades de infraestructura y, finalmente, fortalezcan el diálogo entre las autoridades como un camino para consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad de toda la subregión andina. Luego, en la dirección marcada por la Decisión 459, se pueden agregar un cúmulo de importantes iniciativas adoptadas en el año 2001 relativas a la libre circulación de personas con su documento de identidad⁷ (vigente desde 2003), la creación de un pasaporte andino⁸ o la instauración de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF)⁹.

La propuesta andina de las ZIF es un concepto territorial que se amplía en la Decisión 501 de 2001¹⁰. Estas se definen como el escenario institucional en el que se desarrollan agendas positivas, es decir, no de separación sino de construcción de bienestar mutuo, y donde se ejecutan proyectos con el objetivo fundamental de elevar la calidad de vida de las poblaciones de dichos territorios. Los países andinos se comprometieron además a conformar hasta el año 2002 una ZIF en cada una de sus fronteras comunes. No obstante a esta regulación, se critica que las ZIF no hayan superado la visión económico, ambiental

⁶ Dada en Cartagena de Indias (Colombia) el 25 de mayo de 1999 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Disponible en: www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC459.pdf

⁷ Decisión 503 (Reconocimiento de documentos nacionales de identificación), adoptada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad, adoptada en Valencia (Venezuela), el 22 de junio de 2001. Publicada en la Gaceta Oficial de la CAN, No. 680 de 28 de junio del 2001. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec503s.asp>

⁸ Decisión 504 (Creación del Pasaporte Andino). 22 de junio de 2001. Disponible en: www.tribunalandino.org.ec/decisiones/normativa/DEC504.pdf

⁹ Decisión 502 (Centros Binacionales de Atención en Frontera - CEBAF en la Comunidad Andina). 22 de junio de 2001. Disponible en: <https://www.tribunalandino.org.ec/decisiones/normativa/DEC502.pdf>

¹⁰ Conforme la Decisión 501 de la Comunidad Andina, se entiende por Zona de Integración Fronteriza (ZIF), los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina. 22 de junio de 2001. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec501s.asp>. El inicio de las ZIF se retrotrae a una iniciativa local generada en frontera colombo-venezolana y luego recogida en la Ley de Fronteras Colombiana de 1995 (Ramírez 2008).

y cultural, dejando de lado temas relacionados al reforzamiento institucional, la descentralización, la prestación de servicios públicos comunes, la regulación del mercado laboral, la cuestión migratoria y la coexistencia pacífica (Ramírez, 2008).

De tal manera, la CAN ha consolidado su agenda liberal en términos comerciales al eliminar restricciones arancelarias y aumentar sus flujos de exportaciones mutuas, lo que se ha manejado como el motor del desarrollo social de sus pueblos. Sin perjuicio de ello, persisten divergencias en la implementación de una agenda de liberalización, por ejemplo, como consecuencia de acuerdos con terceros países (ej. TLC de Colombia¹¹ y Perú¹² con EEUU, o el Acuerdo Comercial suscrito entre la Unión Europea con Colombia y Perú¹³, al que años más tarde se adhirió Ecuador¹⁴ y del cual, por el contrario, Bolivia se mantiene aún al margen) que dan cuenta de opciones no consensuadas que desdican de la prioridad con que se opta por la agenda regional como centro de la política exterior de sus integrantes.

Por otra parte, y ya a nivel estructural respecto a los reveses de la consolidación del proceso andino, se resalta el privilegio de lógicas intergubernamentales en su gobernanza por sobre la opción de la supranacional y la defensa de intereses nacionales en detrimento de los comunitarios (Contipelli, 2016). Lo dicho, por ejemplo, por cuanto pese a los numerosos acuerdos que se suscriben, por regla general estos no son aplicados con rigurosidad ni tampoco especifican con detalle los ámbitos, ni las entidades encargadas de su ejecución; asimismo, prima el carácter espontáneo de las relaciones de los actores no estatales que, al menos hasta la primera década del siglo en curso, no devenían en una práctica sistemática de vecindad y que, por el contrario, evidencian una conducta de

¹¹ Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América. 22 de noviembre de 2006. Disponible en: <https://www.tlc.gov.co/acuerdos/vigente/acuerdo-de-promocion-comercial-estados-unidos>

¹² Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos. 12 de abril de 2006. Disponible en: http://www.sice.oas.org/trade/per_usa/PER_USA_s/PER_USA_text_s.asp

¹³ Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra. 26 de junio 2012: Disponible en: www.sice.oas.org/Trade/COL_PER_EU_FTA/COL_EU_Accord_s.pdf

¹⁴ Protocolo de adhesión del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de Ecuador. 11 de noviembre de 2016. Disponible en: www.sice.oas.org/Trade/COL_PER_EU_FTA/Ecuador/EU_ECU_Accession_Protocol_s.pdf

inclusión y exclusión *a la carta*, para obtener beneficios o evitar compartir recursos con sus vecinos (Ramírez, 2004).

En otras palabras, los reputados fracasos que se resumen en el incumplimiento del cronograma inicial de integración, una inequitativa distribución de los costos entre los socios y el incumplimiento de la normativa comunitaria (Malamud, 2011b) sumado a la vulnerabilidad económica que los países andinos empezaron a experimentar a principios del siglo XXI, se deberían, por un lado, a que los países no poseen el nivel de competitividad para que sus sectores industriales puedan participar en los mercados globales (Covarrubias Marquina, 2008) y a la configuración del mecanismo de integración desde su arquitectura inicial (Cimadamore, 2010) y, por otro, a que, pese a los avances normativo institucionales sobre la noción de frontera, subsiste en la visión y práctica de los países de la CAN una concepción de seguridad y defensa de su límite territorial hacia adentro.

La CAN ha favorecido una integración de tipo abierta, es decir, centrada en el libre comercio como instrumento de integración económica fundamental para generar una dinámica de interdependencia regional y desarrollo económico que impulse la integración a otras esferas (Briceño Ruiz, 2017). Por otra parte se reconoce que las dificultades de los países de la región para consolidar sus procesos de integración, el fracaso de los Estados en asegurar las necesidades sociales básicas y la degradación de las condiciones socioeconómicas, en el contexto de la pandemia COVID-19, podrían motivar el resurgimiento de acciones que favorezcan al regionalismo (Dubé, 2020). No obstante, este lapso extraordinario de estímulos profundos y multidimensionales constituye un momento privilegiado para la problematización de dos categorías: por un lado, cuestiona e interpela a los presupuestos existentes (tanto del valor e importancia de la integración como aquel de la soberanía) y, por otro lado, exagera las contradicciones entre compromisos externos relativos a la atención de una agenda de coordinación de soberanía(s) y aquellas demandas/estímulos de la comunidad global (ejemplos: información de la comunidad científica, Organización Mundial de la Salud – OMS; Organización Mundial del Comercio – OMC; integrantes de la CAN, etc.) frente a las demandas internas que consideran la necesidad de contar con una decisión absoluta sobre la materia.

4. La integración y la cooperación internacional ante las crisis

La integración y la cooperación internacional son fenómenos y conceptos relacionados que convergen frecuentemente en la práctica de las relaciones internacionales de los Estados. Pese a ello, cabe diferenciar a la cooperación de la integración enfatizando que, la primera, se refiere a la coordinación entre países o gobiernos para un tema común, con el fin de proteger el interés nacional o el poder del gobierno; un concepto más amplio que apuntaría a una actuación dirigida a reducir todo tipo de discriminación, es decir, aquellos obstáculos en los intercambios de mercancías, servicios, personas y capitales, generalmente dentro de una región, mientras que, por su parte, la integración económica pretendería más específicamente suprimir algunas formas de discriminación (Balassa, 1964). En tal sentido, ambos mecanismos tendrán aspectos en común.

La presencia de una crisis pone a prueba los procesos de integración y cooperación. Por una parte, estos procesos pueden servir para afrontar ventajosamente la crisis, pero de manera simultánea, esta última puede generar reveses en los avances integrativos y de cooperación. De cierta forma, la crisis es un término que refiere de forma simultánea a cierta continuidad de los procesos, pero que carecen del equilibrio estable que se espera; alude a un conflicto decisivo en estos, sin ser una revolución total (Starn, 1971). En sentido similar, su definición lexicográfica entiende por crisis a un “[c]ambio profundo y de consecuencias importantes en un proceso o una situación, o en la manera en que estos son apreciados” (Real Academia Española, 2014).

La mirada clásica hobbesiana en las Relaciones Internacionales (RII) apunta a que los países no cooperarán en tiempos de crisis, sino que únicamente velarán por sus intereses y donde más aún, existe una rígida separación entre la política interna y la política internacional de los Estados; una perspectiva que se conoce también como realismo. Como una visión alternativa surge el liberalismo¹⁵ que, asentado en las ideas de autores como John Locke o Immanuel Kant, se concibe optimista en cuanto a la interacción de los actores del sistema internacional. De tal suerte, considera que la modernidad con su promoción del interés colectivo y la racionalidad puede llevar a la humanidad hacia

¹⁵ Comúnmente también llamado «idealismo», aunque con cierto tinte peyorativo.

mejores niveles de convivencia y bienestar. Por otro lado, sobre la base de normas y un entorno de entendimiento, el liberalismo estima poder emprender en la vía hacia una “paz perpetua” entre naciones, las que tenderán cada vez más a la colaboración entre ellas y, a la postre, promoverán un entorno de prosperidad para sus pueblos.

Dentro del liberalismo se identifica el paradigma estructuralista desarrollado por Keohane y Nye (1988) quienes sostienen la tesis de la interdependencia compleja entre estados. Según esta teoría, entre mayor y más diversa sea la interrelación e interconexión entre los países, se desarrollará una mayor dependencia mutua que, como corolario, determinará que los actores que en ella participan no puedan hacerse daño sin dañarse a sí mismos a la vez. De tal manera, en la consecución de objetivos comunes y pese a su competitividad natural, los gobiernos generarán incentivos para promover que se prefiera la cooperación antes que el enfrentamiento. De tal suerte, hay una relación directa entre el número y calidad de los lazos entre naciones que, entre más fuertes y profundos sean, establecen una mayor interdependencia mutua. En consecuencia, incluso ante un reputado escenario de anarquía y más allá de la perspectiva moral de sus actos, los Estados cooperan internacionalmente en cuanto adaptan su comportamiento a las preferencias reales o anticipadas de los otros (Axelrod y Keohane, 1985).

Dentro de estas premisas, el llamado liberalismo institucional considera que las acciones, procedimientos y también los éxitos y fracasos de la cooperación entre Estados están determinados por las instituciones y su respectiva estructura (Prado Lallande, 2016) y que, a su vez, las variaciones hechas en la institucionalización son las que ejercen un efecto significativo en el comportamiento de los gobiernos. Se entiende por institución al conjunto de “reglas (formales e informales) persistentes e interconectadas que prescriben roles de comportamiento, constriñen actividades y moldean expectativas” (Keohane, 1993: 16-17). Las instituciones son mecanismos fundamentales para influir en la conducta de los actores; es decir, ajustar y coordinar su comportamiento en el marco de un ejercicio político, incrementar sus lazos y conseguir así los objetivos que responden a sus necesidades, de una manera voluntaria y soberana. De tal manera, dejando de lado la discusión respecto a las consecuencias de la falta de medios para imponer por la fuerza la agenda institucional, se acepta que estos mecanismos provocan diversos niveles de obligaciones, pues su incentivo es el reconocimiento que los Estados hacen del beneficio

de la reciprocidad como una alternativa de menor costo, esfuerzo y plazo lograr sus propósitos. Entre las formas más importantes de cooperación cabe mencionar a los acuerdos o tratados internacionales, las organizaciones internacionales y a la ayuda o asistencia internacional.

No obstante, se reconoce también que esta colaboración no sucede de forma automática, sino que se aceptan las dificultades propias de esta estrategia que, primeramente, implican la superación de barreras de tipo informativas, desconfianza, las prácticas desleales que no reparten de forma equitativa los costos de transacción y oportunidad, entre otras (Prado Lallande, 2016). En todo caso, esta perspectiva acepta que, por medio de las instituciones, se puede romper el círculo inseguridad-egoísmo consustancial de origen, disminuyendo la incertidumbre entre Estados y promoviendo entre ellos espacios multilaterales de diálogo (Merke en Actis y Creus, 2020).

El estudio de las Relaciones Internacionales (RRII) reconoce la existencia de un conflicto entre los procesos de integración y gestión de la política interna de los países. Por un lado, la escuela realista concibe que los Estados, como actores fundamentales del sistema internacional, darán énfasis a su soberanía e inhibirán toda forma de cooperación cuando se trata de garantizar su supervivencia, por lo que preferirán acudir a la autoayuda en tiempos de crisis (Bartolomé, 2006). Por otra parte, el paradigma estructuralista de la sociedad mundial hace énfasis en una realidad marcada por el desarrollo social, económico y tecnológico que habría debilitado el rol del Estado y restringido su autonomía al desaparecer la tradicional diferencia entre lo interno y externo; esto daría paso a la primacía de estructuras cooperativas e interdependientes (Arenal, 1989). En este sentido, la tensión entre las esferas interna y externa se ve intensificada en momentos de crisis —más aún cuando su naturaleza es marcadamente transnacional— cuando los Estados procuran alcanzar objetivos existenciales frontera adentro y, por otra parte, reconocen su incapacidad para garantizar por sí mismos sus intereses, lo que los impulsa a asociarse con otros (Malamud, 2011).

Partiendo de que los riesgos que amenazan al planeta en la actualidad no respetan fronteras nacionales y operan a escala regional-global, se reconoce el potencial y a la vez reto que implica para los procesos de integración regional el ser construcciones acordes para la gestión de estos nuevos riesgos, con renovadas concepciones de garantía de

seguridad y ejercicio de soberanía (Soto Acosta y Morales Camacho, 2015). No obstante, se acepta también que, dentro del paradigma de la sociedad mundial interdependiente, esta distinción entre esferas desdibuja tanto los condicionantes internos de orden político, económico y social, que constituyen variables centrales cuya estructura y dinámica tiene valor explicativo de la política exterior (Calduch Cervera, 1993; Míguez, 2020), como también los estímulos del sistema internacional, que afectan a decisiones de política externa (Van Klaveren, 1992). Asimismo, no se puede brindar una explicación universal, puesto que la medida en que un Estado en específico es constreñido, sea por fuerzas internas (domésticas) o internacionales (sistémicas), varía de país a país por diversos factores (Chaudoin, Milner y Pang, 2015).

Así entonces, si bien estas teorías de las RRII permiten introducir y encuadrar mejor las categorías, conceptos y variables alrededor de la integración y cooperación, el presente estudio, de carácter centralmente descriptivo, no ahondará sobre ellas, pues no se pretende entender ni explicar las motivaciones de los tomadores de decisiones, sino analizar sus características y efectos en el marco de la pandemia por el COVID-19.

5. La integración comercial en el contexto pandémico

El COVID se ha entendido como un hecho social total que convulsiona las bases de la normalidad que, como hecho y experiencia, cuestiona las instituciones, actores, decisiones y valores preexistentes (Lois, 2020). Siendo entonces que la crisis implica cambios profundos en el escenario de relativo equilibrio preexistente, los estímulos se hallan potenciados y podrá identificarse de modo más latente no solo la forma en que interactúan o se priorizan las esferas internas y externas, sino también la influencia, evaluación de la información y adopción efectiva de las decisiones de política exterior (Russell, 1990).

En el caso de América Latina, se han vivido varias olas que han impulsado diferentes tipos de modelos de integración regional (regionalismos). Aunque muchos de estos se consideran como intentos de poco éxito, se apunta que esto es atribuible a errores de su configuración, pues estos mecanismos podrán ir apenas tan lejos como las tecnologías de integración que los Estados parte les han otorgado en su arquitectura inicial se lo permitan (Cimadamore, 2010). En el mismo sentido, se ha declarado que la transmisión de

competencias a una instancia supranacional es una necesidad para superar las limitaciones de la integración, la que habría estado ausente de las experiencias latinoamericanas, muy a pesar del caso de la Comunidad Andina (CAN), que cuenta con una institucionalidad judicial (Tribunal Andino de Justicia) y parlamentaria (Parlamento Andino) con algún grado de institucionalidad supranacional (Briceño Ruiz, 2018).

En este contexto, el surgimiento en diciembre de 2019 de la enfermedad respiratoria altamente contagiosa del COVID-19, producida por una cepa mutante de coronavirus (SARS-CoV-2), causó una severa crisis de salud pública en el mundo entero, razón por la cual la Organización Mundial de la Salud (OMS) la declaró oficialmente como pandemia mundial desde marzo 2020, lo que no evitó que, tan solo hasta abril del mismo año, se contabilizaran alrededor de 1,7 millones de casos confirmados, de los cuales 110.000 fallecieron (Maguiña Vargas, Gastelo Acosta, y Tequen Bernilla, 2020). En consecuencia, se establecieron regulaciones sanitarias a nivel planetario para promover el aislamiento social y los países de la región andina no fueron la excepción, debiendo supeditar su programa integracionista previo a las necesidades sanitarias del momento.

Sobre este punto, el estudio de Hayakawa y Mukunoki (2021) que examina los efectos heterogéneos del COVID-19 en el comercio internacional, detecta que todos los países, tanto importadores como exportadores, tuvieron cambios significativamente negativos en sus flujos comerciales como consecuencia del primer momento de la pandemia; no obstante, señalan que las industrias con gran intensidad de mano de obra tuvieron más probabilidades de sufrir los efectos negativos del COVID-19 en los países exportadores y que, en el caso de los países importadores, las consecuencias del brote pandémico se volvieron insignificantes desde julio de 2020.

Por otra parte, es justo apuntar que, incluso antes del apareamiento del COVID-19, los países sudamericanos en general experimentaban un viraje en cuanto a su modelo de integración de la mano de nuevos gobiernos catalogados como conservadores (en especial con el presidente Bolsonaro en Brasil, Duque en Colombia y Moreno en Ecuador); se había optado entonces por desmontar agendas amplias de coordinación política, social y productiva para concentrarse en una agenda de libre comercio entre sí y, principalmente, con países de mayor desarrollo relativo (Briceño-Ruiz, 2020).

Más aún, uno de los hallazgos de la pandemia de COVID-19 sería, precisamente, que diferentes actores en la región latinoamericana y del Caribe, no solo que no escogieron adoptar posturas cooperativas, sino que, incluso, obstruyeron mecanismos colaborativos, cuestionando las recomendaciones de la comunidad científica para proteger electorados y haciendo uso deliberado de estrategias de aislamiento, a fin de, por ejemplo, satisfacer sus proyectos políticos electorales (Brun y Legler, 2021). Asimismo, se tomaron medidas unilaterales, réplicas de estrategias de países centrales y de las recomendaciones de la OMS, sin proponerse previamente un plan de contingencia de forma colaborativa con sus vecinos y directos afectados, con quienes además mantenían un régimen de apertura (Saraiva y Granja, 2022).

Por un lado, el COVID-19 es la realización de una amenaza emergente transnacional, puesto que rompe la lógica clásica del estudio de las RRII en la que el Estado y su soberanía son los únicos factores a considerar, y la sobrepasa, puesto que su naturaleza es ser fuente de inestabilidad y catalizador de mayores conflictos sin necesariamente afectar soberanía, pero sí representando un riesgo para los habitantes del país y su institucionalidad (Soto Acosta y Morales Camacho, 2015a)¹⁶. A la par, el COVID-19 pone a prueba de manera multidimensional el bienestar de las naciones alrededor del mundo, lo que permitiría a priori concebirla como un enemigo común que podría ser mejor enfrentado a través de esfuerzos cooperativos y de coordinación, ya que su solución a nivel nacional resulta insuficiente (Askandar, Pasopati, y Syarifuddin, 2021). Como ejemplo de esto podrían mencionarse los esfuerzos internacionales para compartir información sobre contagios y decesos, o el conocido mecanismo de articulación para desarrollo y distribución de vacunas denominado COVAX. No obstante, se considera que en su mayor parte estas han sido apenas respuestas de mínimos, en especial en centradas sobre la gestión fronteriza, el intercambio de información o la búsqueda de fondos multilaterales de financiación para paliar sus efectos (Sierra, 2020).

¹⁶ Lo dicho, aunque en sentido amplio y siguiendo la teoría tripartita de Jellinek, bien podría concederse que este tipo de amenaza sí afecta mediatamente al Estado en sus elementos ontológicos mínimos, a saber, en su elemento sustancial (población) y formal (gobierno o poder); siendo el último el territorio (elemento material).

Estudios muestran que, incluso en esquemas regionales más consolidados como la Unión Europea o la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), muchos de los países actuaron con niveles de compromiso dispares, favoreciendo sus propios intereses por sobre las acciones de coordinación, lo que se explicaría, entre otras cosas, por las diferencias individuales en objetivos, niveles de vulnerabilidad y capacidades de acción de cada país; esto explicaría que no exista necesariamente una ecuación que conlleve a que la pandemia devenga en un “enemigo común” capaz de unir a todos estos actores con intereses diferentes o incluso a rivales previos (Askandar, Pasopati, y Syarifuddin, 2021: 254, 256-8). Por el contrario, se reconoce el fortalecimiento de una lógica interna cultural que determinaría las diferentes formas de defensa que se despiertan como necesarias en un colectivo estatal específico. De todos modos, al momento de enfrentar la pandemia los Estados han retomado un rol central como articuladores de los diferentes enfoques que se entrecruzan en simultáneo: sea este nacional, regional o global. Más aún, las diferentes escalas pueden ser perfectamente armonizables, como ha demostrado la experiencia de la Organización Panamericana de la Salud, misma que, sobre la base de una lógica técnica, ha sido un ejemplo exitoso de una tecnología de regionalismo para hacer frente a la crisis sanitaria (Ríos Sierra, 2020).

A nivel latinoamericano, la llegada del COVID-19 serviría como una confirmación de las debilidades de sus estructuras de integración regional, en especial en América del Sur, donde la interacción de sus países se ha caracterizado por divisiones políticas, diferencias ideológicas importantes entre sus partidos de gobierno y una falta de pragmatismo al momento de abordar los problemas de manera grupal (Briceño-Ruiz, 2020). En contraposición, habría hecho patente una falla estructural de los esquemas regionales para adoptar un rol activo en el manejo de crisis, limitándose apenas a facilitar las políticas nacionales (De Melo y Papageorgiou, 2021). Esto es muestra de la desatención respecto de la necesaria articulación entre un sistema de comercio internacional resiliente, el acceso equitativo a la atención sanitaria y la protección de los medios de subsistencia (Mena, Karatzas, y Hansen 2022) como condición para lograr una estrategia de desarrollo orientada a la exportación en contextos de crisis.

Por otra parte, casos como el del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la CARICOM (Comunidad del Caribe), con un aparente nivel de fragilidad previa,

demonstraron su éxito relativo al momento de acompañar a los Estados miembros para afrontar la crisis, en especial a través de la producción de bienes públicos regionales, apalancado por conocimientos técnicos acumulados y sus propios mecanismos institucionales existentes, dando paso además a medidas funcionalistas (activación de recursos financieros comunitarios o negociación conjunta de productos farmacéuticos, por ejemplo); todo ello devino incluso en su revitalización y relegitimación como procesos (Parthenay, 2021). Esto abonaría a que, en la medida en que los mecanismos comerciales liberales se apoyan de una agenda de integración más profunda, las posibilidades de aprovechar sus beneficios en circunstancias de crisis aumentan.

Por el contrario, a través de la presente investigación se reafirman hallazgos previos relativos a la inexistencia de una arquitectura regional sólida en la CAN que hubiese permitido hacer frente a la crisis del COVID 19 (Ríos Sierra, 2020). La debilidad del regionalismo y el debilitamiento de las estructuras de cooperación e integración que le serían intrínsecas, habrían implicado una vuelta a un “nacionalismo sanitario” en detrimento de las acciones coordinadas y de la lógica de la cooperación (Herrero y Oliveira, 2022: 7). De tal forma se observa en el estudio realizado por Saraiva y Granja (2022: 28) que se recoge a continuación:

La vorágine con que se dio la toma de decisiones entre los meses de marzo a mayo de 2020, que en principio parecían ser cortoplacistas y de carácter temporario (urgente), ha de ser entendida dentro de ese contexto reactivo y falta de sensatez con que los gobiernos [latinoamericanos] actuaron (sea incluso, para tomar medidas opuestas, como el *lockdown* obligatorio o la apología a la circulación de personas “para salvar la economía”). Los gobiernos de la región actuaron de forma reactiva en el *timing* con que tomaron tales decisiones. No hubo capacidad de análisis crítico de la situación y sus diferentes consecuencias a nivel regional. Se priorizó el nivel doméstico y las decisiones unilaterales, frente a la cooperación regional.

En contraparte, algunos autores invitan a matizar esta afirmación a través de una aproximación benevolente. Así, indican que si bien las estadísticas apuntan a América Latina como uno de los espacios más afectados del mundo por la COVID en términos tanto económicos como de víctimas humanas durante el año 2020, incluso los pocos resultados de la coordinación de los países de la región son preferibles a la ausencia total de colaboración y, en realidad impresionantes, pues han sucedido a pesar de un “interpresidencialismo patológico” y la falta de liderazgos regionales consolidados que, por el contrario, apuntaban al derrumbe total de la cooperación en la región (Legler, 2021:

375). Se llega incluso a señalar que el COVID-19 y las agendas pragmáticas de cooperación técnica que movilizó han salvado al regionalismo en América Latina y revitalizado las pocas o nulas expectativas que se tenían de él (Ruano y Saltalamacchia, 2021). De ello que se considere que en la región emergió como mecanismo de gobernanza de la crisis no uno, sino un complejo de regímenes de seguridad sanitaria, superpuestos, fragmentados y que fortalecieron la soberanía ejecutiva, pero que permitieron la coordinación a nivel de órganos técnicos (Gratius, Legler y Quezada, 2021).

Por otra parte, en términos de la resiliencia del comercio internacional para cada país, es decir, en cuanto a su robustez y capacidad para dar respuesta y hacer frente a un riesgo de alto impacto sistémico como ha sido el COVID-19, existirían escalas de graduación nacionales que determinarían un resultado positivo o negativo; así, el nivel de su globalización (económica y social) previa, la logística y la preparación sanitaria, así como los niveles de ingresos de sus habitantes, cuanto mayores, lograrían resultados positivos en la obtención de la resistencia comercial; mientras que, una fuerte respuesta gubernamental y un elevado número de muertes llevarían a efectos ampliamente negativos (Mena, Karatzas, y Hansen, 2022).

De su parte, la Comunidad Andina ha demostrado una falta de acción al momento de atender como estructura de gobernanza a las necesidades de provocadas por la pandemia (Briceño-Ruiz, 2020). Instituciones como el Parlamento Andino, que en un inicio fue creado como una institución ejemplar y con alta potencialidad para articulación regulatoria, asumieron a lo mucho un segundo plano en las decisiones sobre la materia, lo que desembocó en la poca legitimidad que, sea dicho, acarrea desde antes de la pandemia (De Araujo y Neves, 2021). En consecuencia, las regulaciones para hacer frente a la crisis fueron asumidas centralmente desde cada uno de los Estados miembros del mecanismo.

Capítulo II: Las regulaciones sanitarias adoptadas por los miembros de la CAN en la pandemia COVID-19 durante el 2020

Los Estados en el marco de sus ordenamientos jurídicos y del Derecho Internacional están habilitados o incluso obligados a adoptar regulaciones orientadas a proteger la salud y vida de las personas, como parte de su política interna. En tal sentido ante la crisis pandémica, los Estados en general, y en particular los miembros de la CAN establecieron regulaciones sanitarias aplicables tanto para las personas, las instituciones, las actividades productivas, como comerciales, incluyendo el comercio internacional. En este capítulo se identifica y analiza estas regulaciones, haciendo énfasis en aquellas que se perciben con mayor incidencia en la integración comercial de la región.

Al referirse a regulaciones sanitarias en este capítulo, se trata de aquellas diseñadas para atender los riesgos del COVID-19, mas no a las que generalmente se adoptan en el comercio internacional bajo las permisiones establecidas en el Derecho Comercial Internacional como el Anexo A del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio (OMC)¹⁷ (1994) o la Decisión 515 de la Comisión de la Comunidad Andina, relativa al Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria¹⁸.

1. Declaraciones y decisiones adoptadas por la CAN sobre la pandemia COVID-19 en el 2020

El 8 de abril de 2020, los Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN realizan una declaración en la que expresan su preocupación por la propagación del COVID-19 y reconocen la importancia de fortalecer los mecanismos de integración sanitaria regional, así como de enfrentar los efectos sociales y económicos derivados de la pandemia (CAN, 2020).

El 26 de mayo de 2020, la Comisión de la Comunidad Andina emitió la Decisión N°855¹⁹ en la que reconoce la necesidad de adoptar medidas para garantizar la continuidad del

¹⁷ Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/spsagr_s.htm

¹⁸ Decisión 515 (Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria). 8 de marzo de 2002. Disponible en: <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC515.pdf>

¹⁹ Disponible en: <https://www.comunidadandina.org/ressources/decision-855/>

transporte internacional de mercancías por vía terrestre en la región, para lo cual prorrogan la vigencia de certificados y permisos de prestación de servicios de los transportistas regionales de carga terrestres.

En la misma fecha, el mismo órgano adoptó la Decisión N°856²⁰ en la que resuelven las condiciones para la emisión y recepción de certificados de origen digital, con el propósito de disminuir los costos de operación del proceso de exportación y brindar mayor transparencia y seguridad a tal documento. Esta es una medida de facilitación del comercio que en el contexto del COVID permitió contrarrestar dilaciones en la emisión de estos certificados por efecto de los cierres institucionales adoptados por cada país.

2. Declaración de cierre de fronteras para personas como regulación sanitaria adoptada por los miembros de la CAN

2.1. Bolivia

El 17 de marzo de 2020, la presidenta Áñez Chávez, por medio del Decreto Supremo N°4196²¹, alude las obligaciones constitucionales de garantizar y sostener el derecho a la salud de su población y declara la emergencia sanitaria nacional y cuarentena en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, contra el brote del COVID-19 (art. 2). Como un punto a destacar consta que el abordaje y justificación que plantea Bolivia en el acto normativo es respecto a la OMS junto con la del cumplimiento de una obligación de derecho internacional, puesto que señala que, al haber esta organización clasificado a la enfermedad como una pandemia mundial, le corresponde al país en su calidad de miembro asumir acciones “a fin de precautelar la salud y la integridad de la población”. Como consecuencia de la decisión, además del proceso de cuarentena obligatoria y prohibición de reuniones, se dispuso expresamente el cierre total de fronteras a partir del 20 de marzo de 2020 (artículo. 8) y la suspensión de los vuelos comerciales de pasajeros internacionales, así como todo transporte de pasajeros sea por vía terrestre, fluvial o

²⁰ De 26 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.comunidadandina.org/ressources/decision-856/>

²¹ Decreto Supremo N° 4196, 17 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4196.html>

lacustre (artículo 13). Esta decisión estuvo orientada a evitar el contagio del virus a través de la prohibición de entrada o salida de personas por las fronteras.

2.2.Colombia

Con fecha 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Bienestar Social emitió la Resolución 385²² por medio de la cual declaró una emergencia sanitaria en todo el país que, además de las medidas de aislamiento, cuarentena general y restricción de aforo, prohibía expresamente el cargue y descargue de pasajeros de las naves de tráfico marítimo internacional (artículo 2.4.) En el mismo sentido, por medio del Decreto 412 de 2020²³, el Presidente de la República ordenó el cierre de pasos marítimos, terrestres y fluviales con todos sus países fronterizos desde el 17 de marzo de 2020, sin afectar al tránsito aéreo.

Por otra parte, a través del Decreto 439 de 2020 de marzo de 2020, se suspendió el desembarque con fines de ingreso o conexión por vía aérea en territorio colombiano respecto de pasajeros procedentes del exterior, exceptuando la tripulación de empresas de carga aérea y pasajeros excepcionalmente admitidos, los cuales debían cumplir con las medidas sanitarias del Ministerio de Salud y, en general, el obligatorio cumplimiento de las medidas sanitarias preventivas de aislamiento y cuarentena de catorce días en su lugar de residencia para los que ingresen al territorio colombiano.

Estas decisiones estuvieron orientadas a evitar el contagio del virus a través de la prohibición de entrada o salida de personas por las fronteras. Se considera que estas medidas no afectan directamente al comercio internacional pero sí a algunas dimensiones de la integración comercial como, por ejemplo, la falta de movilidad de personas entendidas como factores de producción (trabajo), además de la disminución del consumo que implicaba para sectores de la economía como el turismo, entre otros.

²² Ministerio de Salud y Protección Social. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolución%20No.%200385%20de%202020.pdf

²³ Presidencia de la República de Colombia. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110354#:~:text=Que%20la%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20en,del%20Estado%20y%20de%20los>

2.3.Ecuador

En el mismo sentido, las resoluciones sanitarias de Ecuador dispusieron que, a través de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) se restrinja el ingreso de todo ciudadano extranjero desde el mismo 16 de marzo de 2020 y, por el contrario, se permitiera únicamente el ingreso de transporte de carga, siempre que se someta a los conductores al control mientras que, de manera expresa y tajante, se prohibía el ingreso de vehículos que realicen transporte internacional de pasajeros, transporte fronterizo de personas y transporte comercial de turismo fuera del país o en los puntos fronterizos; cabe indicar que en los centros de frontera se dispuso asimismo la participación de las Fuerzas Armadas como responsables del control (COE, 2020). En consecuencia, se evidencia que Ecuador utilizó parte de la estructura previamente construida como parte del proceso de integración andino (los CEBAF) con el propósito de establecer obstáculos no arancelarios al intercambio por vía terrestre entre sus países vecinos (Perú y Colombia).

2.4.Perú

A través del Decreto Supremo N°044-2020-PCM²⁴ de 15 de marzo de 2020, el Perú dispuso la restricción del transporte de pasajeros transfronterizo, permitiendo el ingreso de transporte de carga (artículo 8.3.). De tal manera, desde el 16 de marzo de 2020 se dio un cierre de fronteras que, no obstante, procuró entre otras cosas evitar el desabastecimiento de su territorio a través del acceso de mercancías. En el caso de este país andino, esta medida sanitaria específica causó rechazo de la población, la que exigía su finalización debido al gran número de ciudadanos que se encontraba afuera del territorio nacional y no podía (re)ingresar (Huamaní et al., 2020). Esta circunstancia refleja y alude a la realidad de otros países de la región poseedores de una importante población migrante, cuyas transferencias financieras (remesas) contribuyen además de manera importante a su economía nacional.

²⁴ Disponible en: www.gob.pe/uploads/document/file/566448/DS044-PCM_1864948-2.pdf?v=1584330685

3. Prohibición de ingreso de mercancías como regulación sanitaria adoptada por los miembros de la CAN

La prohibición de ingreso de mercancías concebida como una regulación sanitaria se observa únicamente en el caso colombiano. Con fecha 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Bienestar Social de este país emitió la Resolución 385, por medio de la cual, declaró una emergencia sanitaria en todo su territorio, junto con lo cual, además de las medidas de aislamiento, cuarentena general y restricción de aforo, prohibió expresamente el cargue y descargue de mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional (art. 2.4)²⁵. La medida no afectó al transporte aéreo de mercancías. En este punto, es menester apuntar que la mayor parte del ingreso y salida de mercancías en el mundo se produce a través del transporte marítimo, columna vertebral de las cadenas de suministro globales y que representa más del 80 % del total del volumen del comercio mundial (OMC, 2022d); mientras que, el transporte aéreo correspondería a menos de 1% del volumen de bienes comercializados globalmente, aunque implique más de 35% del valor global comercializado (Ricardo y Fabio, 2021). De tal suerte, en esta etapa de la pandemia, esta regulación sanitaria frente a una parcialidad del transporte marítimo se presenta como una medida maximalista para evitar el riesgo de contagio frente al desconocimiento de los medios de propagación.

4. Restricciones a las importaciones o exportaciones como regulación sanitaria adoptada por los miembros de la CAN

Se identificó este tipo de medida en casi todo el bloque (excepto Bolivia), a saber:

4.1.Colombia

A través del Decreto No. 462 de 22 de marzo de 2020²⁶, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo restringió por seis meses la exportación de aquellos bienes

²⁵ Artículo agregado a través de la Resolución No. 407 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, publicado en el Diario Oficial No. 51.255 de 13 de marzo 2020. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minsaludps_0407_2020.htm

²⁶ Disponible en: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/97f8d3d8-0625-4ae1-b279-c3e0d7d16cc5/Decreto-462-del-22-de-marzo-de-2020-por-el-cual-se.aspx>

“necesarios para enfrentar la epidemia, prevenir una escasez aguda de productos esenciales, y proteger así la vida y la salud de las personas”, indicando que los productos impedidos estarían sujetos a las regulaciones del Ministerio de Salud y Protección Social. De tal manera, se prohibió completamente la exportación de aquellos bienes nacionales producidos requeridos para desinfección e higiene (alcohol etílico superior al 80%, medicamentos para uso profiláctico, jabón, desinfectantes, guantes de caucho, máscaras de trabajo, papel higiénico, pañuelos de papel) y, en el caso de otros bienes, se prohibió además incluso su reexportación tras haber ingresado al país, como fue el caso de guantes médicos, electrocardiógrafos, aparatos respiratorios de radiografías y hasta mobiliario y mesas de operaciones (artículos 1 y 4). La medida de restricción devela no únicamente el temor del gobierno colombiano por el posible desabastecimiento, sino que además ratifica el problema de falta de producción de bienes de alto valor agregado, en este caso, en el campo médico, por lo cual inclusive la posibilidad de acaparamiento de los bienes de este tipo que se encontraran internados en su territorio en tránsito hacia otro destino se consideró como justificable. Esta medida replicada por otros países andinos muestra también la no coordinación y reacción apriorística de los gobiernos de la región quienes, por ejemplo, pudieron alternativamente proponer mecanismos de inventario, asignación y distribución de estos bienes según criterios de escasez o necesidad entre sus miembros.

4.2.Ecuador

Seis días después de que el Ministerio de Salud anunciara el primer caso de coronavirus en Ecuador, el Comité de Comercio Exterior (COMEX) notificó al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) la prohibición temporal para exportar mascarillas. Aparte de esto, el 29 de enero de 2020 —previo aún a que se registren casos de coronavirus en Ecuador—, el COMEX emitió la Resolución 002-2020 (COMEX, 2020a) con la cual se facilitó la importación de 24 subpartidas relacionadas a la pandemia, al eliminar la necesidad del cumplimiento de una norma técnica nacional (medida no arancelaria). Entre estos productos sanitarios se cuenta jabones; compresas y tampones higiénicos, pañales para bebés y otros, así como también otros dispositivos como bombas de aire, de mano o pedal; y trituradores de desperdicios de cocina. De igual manera, el 22 de marzo de 2020 se eliminaron los aranceles relativos a equipamiento sanitario y médico para el tratamiento de la enfermedad (COMEX, 2020d).

Por otra parte, a través del Acuerdo Ministerial No. 00126-2020 del Ministerio de Salud Pública ²⁷, se declaró el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, lo que comprendía todos sus servicios y unidades frente al efecto provocado por el coronavirus COVID-19, a fin de prevenir un posible contagio masivo en la población. En consecuencia, como Autoridad Sanitaria Nacional, insistió en la necesidad de prohibir la exportación de los dispositivos médicos de protección individual. Previamente, el 2 de marzo de 2020, el COMEX notificó a la Aduana del Ecuador la prohibición de exportación de mascarillas (COMEX, 2020b), prohibición que luego, sobre la misma declaración sanitaria, se amplió en relación a otros productos desinfectantes y jabones (COMEX, 2020c).

4.3.Perú

Como medidas que podrían afectar al comercio de bienes el Perú notificó la implementación temporal de requerimientos especiales de autorización para la exportación de bienes considerados como necesarios para hacer frente a la pandemia del COVID, entre estos, mascarillas, guantes y equipos de protección (OMC, 2022c). Por otra parte, en un intento de facilitar y liberalizar su adquisición en mejores condiciones, por medio de los Decretos Supremos No. 051-2020-EF²⁸ de 13 de marzo de 2020 y 59-2020-EF²⁹ de 28 de marzo de 2020 las autoridades peruanas eliminaron todos los aranceles relacionados a la importación de productos farmacéuticos y equipos de protección personal.

5. Medidas sanitarias con efecto mediato en el comercio internacional

5.1.Bolivia

En el Decreto Supremo N°4196 de 17 de marzo de 2020 que declara la emergencia sanitaria nacional se establece cuarentena en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, contra el brote del COVID-19, además de la prohibición de reuniones (art. 2). Estas medidas que alteraron las actividades normales de las personas y las organizaciones

²⁷ Publicado en el Suplemento del Registro Oficial de 12 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/SRO160_2020_03_12.pdf

²⁸ Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/460467-051-2020-ef>

²⁹ Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/462886-059-2020-ef>

generaron una caída en el consumo, lo cual de manera mediata pudo repercutir en el comercio internacional, en especial en áreas económicas consideradas como no esenciales (ej: turismo, gastronomía y entretenimiento o transporte aéreo de pasajeros).

En segundo momento, conviene mencionar que tras el relevo gubernamental en Bolivia, cuando asumió el presidente Arce, su gobierno presentó en el marco de la OMC (OMC, 2022a) ocho iniciativas que entendía tendientes a la adopción de normas comerciales globales que hagan frente al COVID, creando condiciones para resiliencia y la recuperación. En este proceso llama la atención que jamás actuó con el apoyo de otros miembros de la CAN si no, por el contrario, junto con países como Venezuela, Egipto o India, entre otros.

5.2.Colombia

A través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional³⁰. Tras hacer un escueto señalamiento normativo de la base constitucional que lo habilitaría, el documento en cuestión realiza un extenso análisis de la coyuntura internacional sanitaria y económica. Por un lado, presenta la acción de la OMS, los hallazgos científicos y declaraciones de esta organización del sistema multilateral y presenta como una consecuencia necesaria las acciones tomadas a nivel interno por parte del gobierno colombiano en su regulación sanitaria. A seguir, el documento describe las características de la economía nacional y proyecta las consecuencias a las que estaría sometida en atención a su estructura dependiente de rubros como el petróleo, el turismo y el trabajo por cuenta propia. Posteriormente, la construcción narrativa de la regulación se apoya en una opinión de autoridad judicial (Corte Constitucional) a fin de encasillar la situación financiera como una calamidad pública.

Luego, a través del Decreto No. 457 de 22 de marzo 2020³¹, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia,

³⁰ Normativa citada en este apartado es accesible a través del Portal Único del Gobierno Colombiano: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110334>

³¹ Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110674>

restricción que tiene vigencia a partir del día 25 de marzo de 2020, permitiéndose únicamente la circulación relacionada a actividades esenciales, así como sus cadenas de siembra, producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución.

Por otra parte, Colombia declaró ante la Organización Mundial de Comercio la aplicación de dos medidas temporales para atender la crisis del COVID (OMC, 2022b). La primera, consistente en la entrega de un apoyo económico de carácter general para el sector agropecuario, puntualmente, un incentivo al almacenamiento del arroz, aplicable del 14 de agosto al 30 de diciembre de 2020. La segunda, el apoyo económico de carácter general para el sector agropecuario, lo que se traducía en un subsidio al transporte de productos perecederos (frutas, hortalizas, plátano y tubérculos) y que fue usada del 1 de junio al 30 de septiembre de 2020. Al igual que otras medidas similares descritas en este apartado, esta transferencia de recursos financieros en favor de los productos locales pudo potencialmente no solo protegerlos de pérdidas asociadas a su condición de bienes perecibles, sino que pudo además haber tenido influencia en sus precios de venta, lo que a su vez mejoraría potencialmente sus condiciones de exportación (precio).

Por otro lado, el caso colombiano optó además en el marco de la pandemia por la liberalización de los aranceles comunitarios impuestos a terceros países ajenos a la CAN, suspendiendo su aplicación respecto a las importaciones de cuatro productos alimenticios: maíz amarillo, sorgo, soya y torta de soya. Esta medida adoptada a través del Decreto No. 523 de 7 de abril de 2020³² se justificó como forma de garantizar el abastecimiento de alimentos de la población colombiana la que vería amenazada por la caída del precio del petróleo, la devaluación de la moneda nacional y dependencia de las cadenas productivas porcícolas y avícolas con insuficiente producción nacional de dichos insumos.

5.3.Ecuador

El 16 de marzo de 2020, mediante el Decreto Ejecutivo No. 1017, el presidente Moreno declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional por calamidad pública, debido

³² Disponible en:

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20523%20DEL%207%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>

a la pandemia de COVID-19. Este fue renovado por 90 días adicionales a través del Decreto No. 1052 de 15 de mayo 05 del mismo año 2020³³. En este instrumento jurídico administrativo se hace en primera instancia un repaso de los fundamentos constitucionales y legales relativos a la salud pública en el país y la obligación del Estado por garantizarla y gestionarla con la movilización de los recursos existentes.

A continuación, el documento hace un recuento de las acciones previas tomadas a nivel técnico interno, principalmente por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Resulta interesante que, en la declaratoria de emergencia emitida por el gobierno del Ecuador, se identifica que en el proceso de definir y enmarcar al COVID como una calamidad pública y construir la narrativa de su justificación, hace suyas las palabras de la Corte Constitucional colombiana (pp. 10-1), que le da a la pandemia una triple dimensión: económica, social y ecológica (p. 11). Destaca también que la declaratoria de emergencia exhibe simultáneamente su sensibilidad y se apoya en varios artículos periodísticos elaborados en medios de comunicación nacional que reportan sobre diversas imprudencias de la población ecuatoriana, que incluyen el “[d]esplazamiento masivo a Colombia para realizar compras con ocasión de la devaluación del peso, registrado el 15 de marzo de 2020” (p. 12). Esto se concatena con otras afirmaciones del decreto en análisis que, por ejemplo, aplica directamente una terminología acusatoria al espacio internacional (v.g. se debe a la existencia casos “importados”, p. 11). Para concluir, junto a la declaratoria del estado de excepción por motivos sanitarios atribuidos al COVID (art. 1), se habilita al Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE) la regulación de las restricciones relativas al derecho de libertad de tránsito en el país (art. 3), a la vez que encarga vigilar el cumplimiento de las limitaciones a estos derechos a la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas (art. 4). Al respecto, cabe señalar que tanto el análisis de la retórica de seguridad nacional como el que se haya hecho uso del recurso legal conocido como estado de excepción y el recurso de la fuerza pública para su aplicación, ratifican en el Ecuador la centralidad del actor Estatal y el ejercicio de una visión de este como poder soberano de decisión en última instancia.

³³ El Repositorio de documentos Emergencia COVID-19 Ecuador se halla disponible en <https://www.cip.org.ec/2020/09/30/repositorio-de-documentos-emergencia-covid-19-ecuador>

De vuelta al ejercicio de la potestad regulatoria en materia sanitaria, se observa que sobre la base de la delegación entregada por la declaratoria de emergencia previamente descrita, la instancia denominada Comité Operativo de Emergencia del Ecuador dispuso la suspensión total de la jornada laboral presencial en el sector público y privado a partir del martes 17 de marzo de 2020, estableciéndose como excepciones a esta suspensión a las personas que requieran movilizarse y pertenezcan a sectores de salud, servicios de emergencia, sectores determinados como estratégicos y, adicionalmente, al sector exportador y toda su cadena logística (COE, 2020).

5.4. Perú

Mediante el Decreto Supremo N°008-2020-SA, de 11 de marzo de 2020, Perú declaró la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario, y se dictaron medidas para la prevención y control para evitar la propagación del COVID-19³⁴. La regulación se emite teniendo como primer considerando a la decisión de la OMS que declaró el 11 de marzo de 2020 al COVID como una pandemia. Luego, la argumentación se extiende sobre disposiciones de la Ley General de Salud peruana que establece que la protección de la salud es de interés público, y que es responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promover las garantías de un servicio sanitario de óptima calidad lo que, más aún, se configura como una responsabilidad irrenunciable del Estado peruano. Finalmente, se resalta la única consideración que es redactada sin mención a una normativa específica por el gobierno, la que establece que sería responsabilidad del Estado reducir el impacto negativo en la población ante la existencia de situaciones de riesgo elevado para la salud y la vida de los pobladores, así como mejorar las condiciones sanitarias y la calidad de vida de su población, además de adoptar acciones destinadas a prevenir situaciones y hechos que conlleven a la configuración de éstas. Paralelamente, entre marzo y abril de 2020, Perú notificó a la OMC la aplicación de 22 medidas de ayuda, relacionadas, entre otros temas, a la aplicación de medidas financieras, tributarias y subsidios que estimulaban a las micro y pequeña empresa, la promoción del desarrollo tecnológico y la reactivación de la economía en el sector agrícola (OMC, 2022c). Estas

³⁴ La Normativa sobre Estado de Emergencia por Coronavirus en el Perú se encuentra disponible en la Plataforma digital única del Estado Peruano (<https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/787-normativa-sobre-estado-de-emergencia-por-coronavirus>).

medidas fueron, entre otras: establecer tasas de interés moratorio para tributos adeudados y devolución de recursos (anticipos tributarios); flexibilización del procedimiento para aceptación de donaciones extranjeras; ingentes asignaciones financieras y fondos de para medidas de prevención; transferencias de recursos a través de programas de promoción de empresas, etc.

Posteriormente, el 15 de marzo de 2020, se emitió el Decreto de Urgencia No. 026-2020 con el cual se establecieron diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus en el Perú³⁵, decreto que establece en su parte considerativa que “la propagación del coronavirus a nivel internacional viene afectando las perspectivas de crecimiento de la economía global, y en particular la economía peruana, ante el riesgo de alta propagación en del virus (COVID-19) en el territorio nacional”. En tal sentido, se autorizaron asignaciones presupuestarias extraordinarias por un total de 218 millones de USD que determinaron por tanto una intervención financiera estatal en la economía para atender a la población vulnerable, otorgar de bonificaciones salariales al personal de la salud y asistencia, financiar acciones de bioseguridad y compra de insumos sanitarios, fortalecimiento de su infraestructura de comunicación, transporte de material sanitario a cargo de las Fuerzas Armadas, además de la regulación del trabajo remoto.

³⁵ Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566447/DU026-20201864948-1.pdf?v=1584330370>

Capítulo III: Los efectos de las regulaciones sanitarias a los flujos comerciales de la CAN en el año 2020

En este capítulo se procura realizar una relación entre las regulaciones sanitarias descritas en el capítulo previo y el comportamiento de los flujos comerciales al interior de la CAN durante el año 2020.

Tal como se ha señalado, las declaraciones y decisiones adoptadas por la CAN no establecen directrices o lineamientos que busquen tomar medidas concretas en el ámbito comercial o sanitario, de forma tal que los Estados emitieron normativa para enfrentar la pandemia COVID-19 sin un enfoque regional. Al analizar de las decisiones estatales se ha identificado tres tipos que pudieran tener relación o producir efectos directos sobre los flujos comerciales. Estas son: 1) Cierre de fronteras para las personas; 2) Prohibición de ingreso de mercancías; y, 3) Restricciones a las importaciones o exportaciones. Así también, se identifican algunas decisiones que pudieran afectar los flujos comerciales de manera mediata.

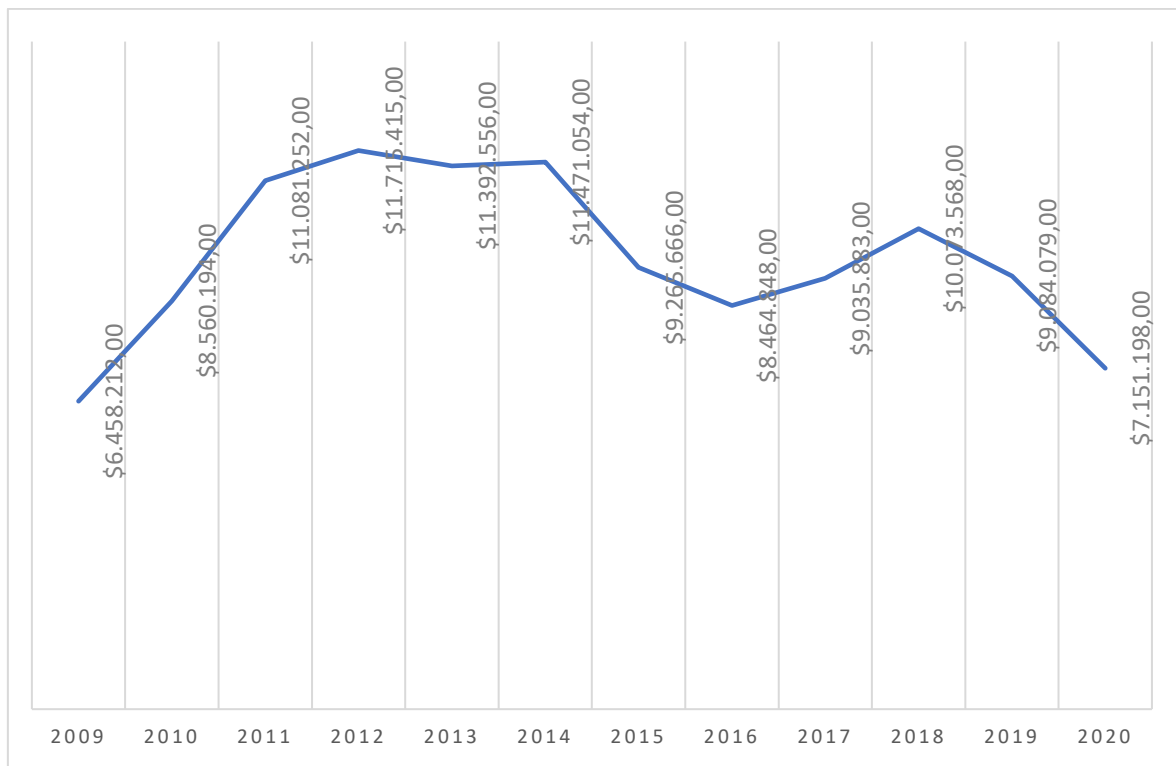
Para tratar de explicar o encontrar relaciones entre las decisiones sanitarias señaladas y los flujos comerciales, se analizará los flujos comerciales de los países de la CAN durante el 2020, sobre la base de la información reportada a la Organización Mundial de Comercio por parte de los Bancos Centrales de la región andina, y que se halla disponible en la plataforma TradeMap® del centro internacional de comercio ITC (2022), así también aquella disponible en el Observatorio de Complejidad Económica (OEC).

1. Variación de la tendencia en los flujos comerciales de la CAN por el COVID-19

Los flujos comerciales de la CAN experimentaron un incremento sostenido entre los años 2009 y 2012. Desde ese año hasta el 2014 se observa un estancamiento en el crecimiento y en el 2015 una caída significativa que se mantiene con pocas variaciones hasta el año 2019. En el año 2020, se observa una nueva caída que acerca a los flujos comerciales a los valores presentes una década atrás y que representó una disminución del 21% en las exportaciones al interior de la CAN entre el 2019 y el 2020. Este porcentaje de reducción es el más alto en el periodo analizado.

Gráfico 1

Evolución de las exportaciones intra CAN en miles de USD (2009-2020)

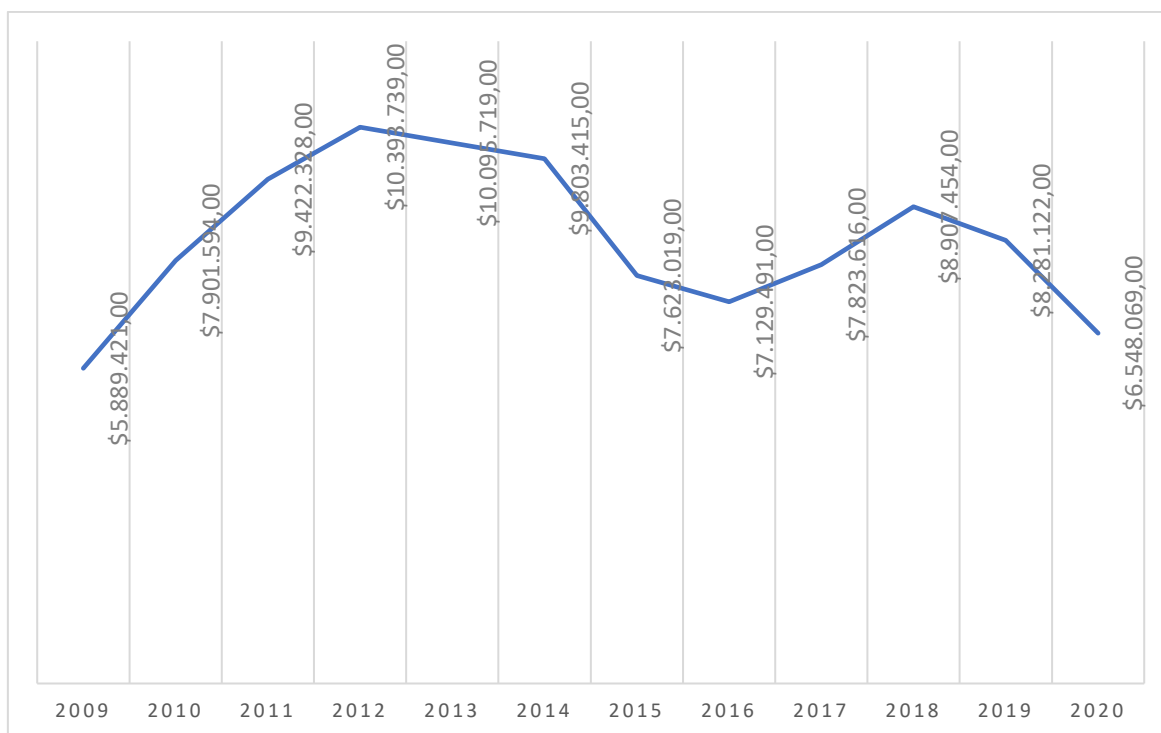


Nota: ITC (2022) - TradeMap®. Elaboración propia. Los valores representan las exportaciones realizadas en miles USD por los países de la CAN hacia otros países de la CAN.

El mismo fenómeno se observa en el caso de las importaciones al interior de la CAN, estas sufren una disminución del 20,9% entre 2019 y 2020, porcentaje que solo es superada por la disminución en el año 2015 que llegó a ser del 22%; no obstante, la caída en términos absolutos implica que el valor de las importaciones en el 2020 se acerque al del año 2009.

Gráfico 2

Evolución de las importaciones intra CAN en miles de USD (2009-2020)



Nota: ITC (2022) - TradeMap®. Elaboración propia. Los valores representan las importaciones realizadas en miles USD por los países de la CAN desde otros países de la CAN

Este comportamiento se explica directamente por la llegada de la pandemia COVID-19 y su impacto en las economías en todo el mundo, situación que no fue ajena para los países de la CAN.

Por otra parte, se identifica que el comercio exterior de la CAN con el resto del mundo muestra una balanza comercial de bienes y servicios negativa que sigue empeorando, pues en 2020, su valor alcanzó un déficit de USD 7.546 millones, en tanto que, en 2021, el déficit alcanzó los USD 11.287 millones (Banco Central del Ecuador, 2022).

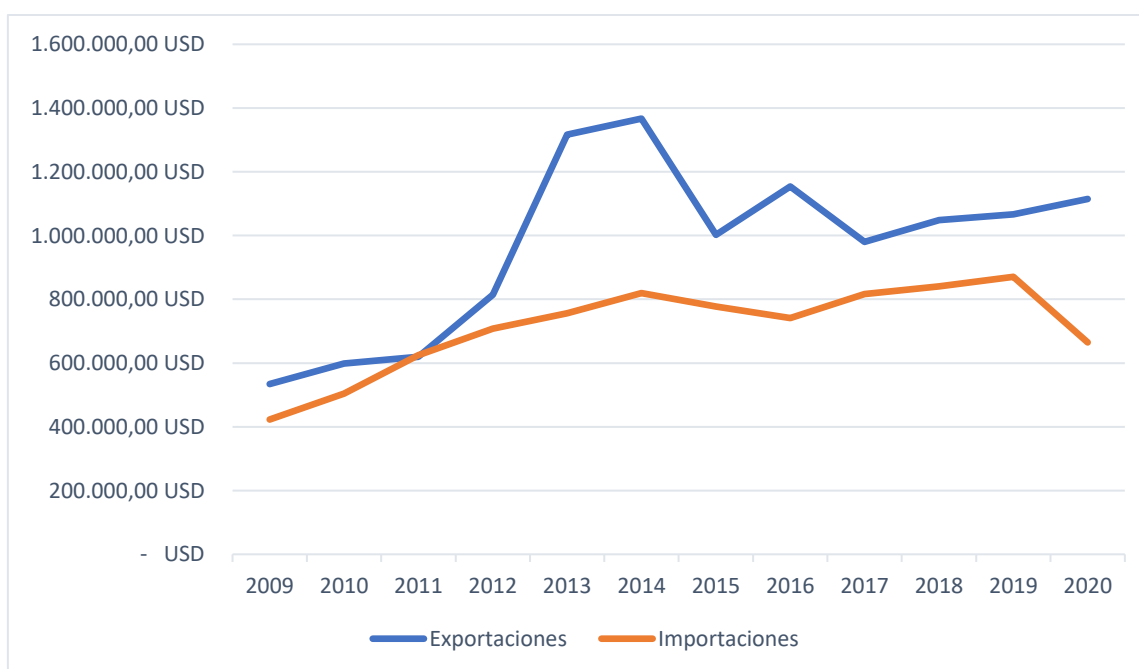
2. Efectos de las medidas nacionales en los flujos comerciales de los países de la CAN

2.1. Bolivia

Los flujos comerciales de Bolivia presentan una tendencia distinta a la del grupo CAN desde el año 2017, es decir, se observa un crecimiento moderado pero sostenido en las exportaciones, incluyendo el año 2020, en plena presencia de la pandemia. Paradójicamente en el año 2020 el crecimiento es ligeramente más acentuado que en los años previos. En el caso de las importaciones, el crecimiento más o menos sostenido también estuvo presente durante toda la década 2009-2019 pero, a diferencia de las exportaciones, en el año 2020 estas sufren una caída importante equivalente al 24% del monto del 2019. Cabe señalar que la tendencia observada muestra que Bolivia ha mantenido una balanza comercial positiva en relación con los flujos comerciales con los demás países de la CAN.

Gráfico 3

Evolución de las exportaciones e importaciones de Bolivia hacia y desde la CAN en miles de USD (2009-2020)



Nota: ITC (2022) - TradeMap®. Elaboración propia.

La caída en las importaciones podría ser el reflejo de la reducción del consumo por efecto de las medidas sanitarias con efecto mediato en los flujos comerciales, como la cuarentena, la prohibición de reuniones; así como el cierre de fronteras para personas. Estas medidas frenaron abruptamente las actividades cotidianas de la población impactando en la dinámica comercial interna de bienes y servicios en general y en particular aquellos importados desde otros países de la CAN.

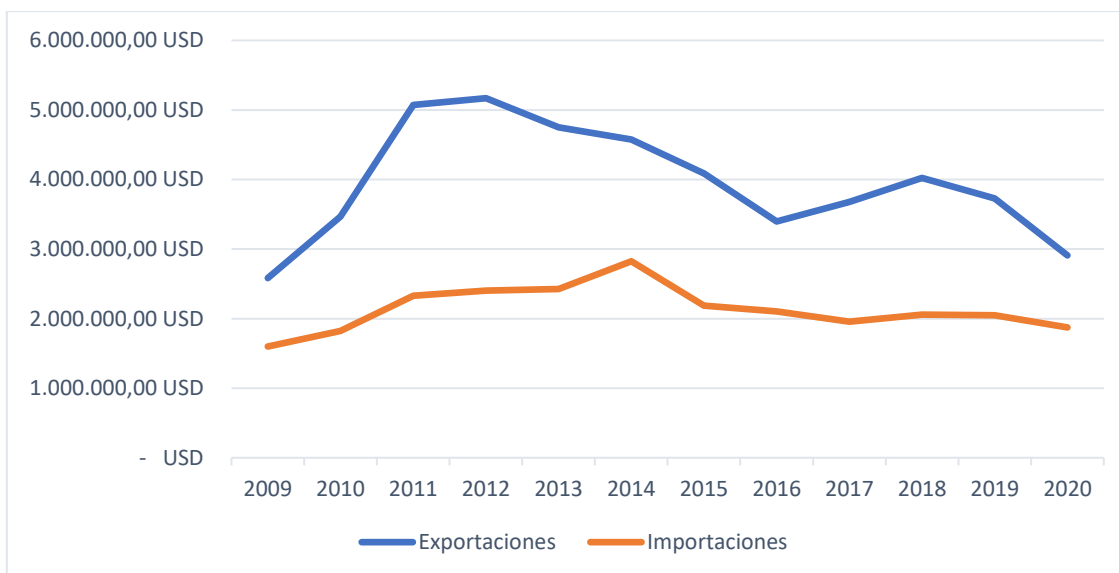
Dado que no existieron medidas orientadas a restringir las exportaciones e importaciones de manera directa, las exportaciones a otros países de la región no fueron afectadas por la pandemia. No obstante, es necesario indagar en mayor profundidad hacia donde se dirigieron las mismas. Particularmente, las exportaciones de productos a Perú crecen un 18,8% y a Ecuador un 19,9% entre 2019 y 2020, aunque las exportaciones de productos con destino a Colombia decrecen en un 9,20% (OEC, 2022a). Este comportamiento vislumbra una relación entre la ausencia de medidas restrictivas a las importaciones por parte de Ecuador y Perú en el 2020 y la presencia de estas medidas por parte de Colombia, tal como se analizó en el capítulo anterior.

2.2.Colombia

Los flujos comerciales de Colombia mantuvieron una tendencia similar a la del grupo CAN desde entre 2009 y 2020. A diferencia de Bolivia, Colombia presentó una caída de las importaciones y las exportaciones desde y hacia los países de la CAN. Las exportaciones sufrieron una mayor reducción que las importaciones. Entre el 2019 y el 2020 el descenso corresponde al 21%, siendo este un porcentaje similar al observado para todos los países de la CAN en su conjunto. Por su parte, el porcentaje de reducción de las importaciones entre el 2019 y el 2020 es del 8%, siendo este más bajo que el reflejado para los países de la CAN en su conjunto. Cabe señalar que la tendencia observada muestra que Colombia ha mantenido una balanza comercial positiva con relación a los flujos comerciales con los demás países de la CAN.

Gráfico 4

Evolución de las exportaciones e importaciones de Colombia hacia y desde la CAN en miles de USD (2009-2020)



Nota: ITC (2022) - TradeMap®. Elaboración propia.

El decrecimiento mayor se observa en las exportaciones de productos con destino a Bolivia con un 33%, aunque su participación es reducida; seguido por Perú con un 24,1% y Ecuador con un 23,1% (OEC, 2022b). Este comportamiento podría estar relacionado con las medidas sanitarias que restringieron el cargue y descargue de mercancías, adoptadas en Colombia, así como la prohibición de exportaciones de ciertos bienes necesarios para atender la pandemia, analizadas en el capítulo anterior. No obstante, la diferencia de la reducción entre exportaciones e importaciones no se explica a partir de las regulaciones sanitarias, puesto que se esperaría que los flujos comerciales se hayan afectado de manera similar tanto en las importaciones como en las exportaciones.

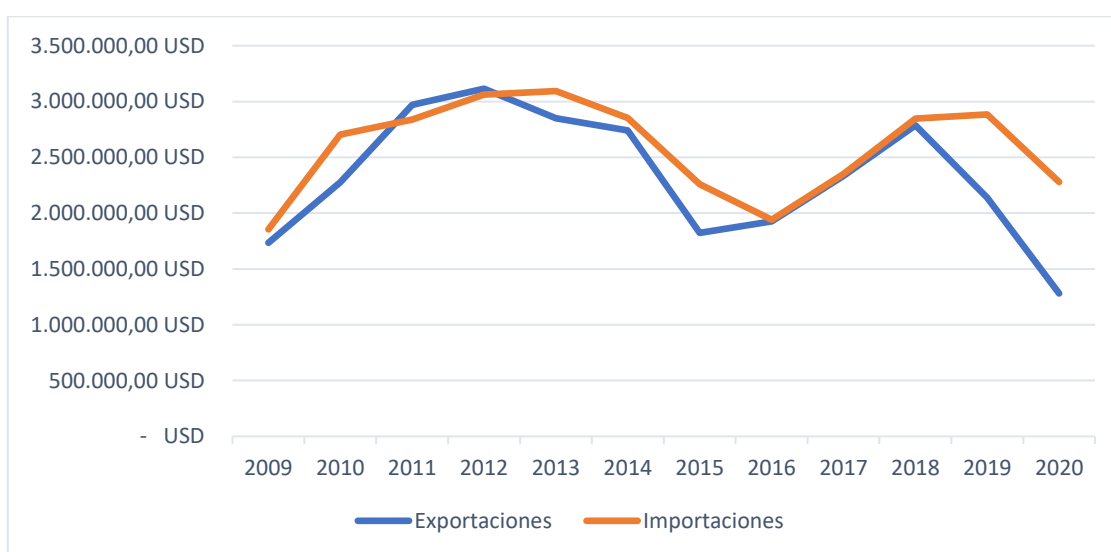
2.3.Ecuador

Los flujos comerciales de Ecuador tampoco siguen la tendencia del grupo de países de la CAN, pero inversamente a lo que se observa en Bolivia. Desde el 2018, este país presenta un decrecimiento en sus exportaciones a otros países de la CAN, que se acentúa en el año 2020, alcanzando un 40% menos de exportaciones que en 2019. Las importaciones, en cambio, entre el 2018 y 2019, crecen moderadamente, a diferencia del grupo CAN en el

que se observó una caída desde ese año. No obstante, las importaciones en el 2020 fueron un 20% menores que en el 2019, siguiendo la tendencia de la región. Cabe señalar que la tendencia observada muestra que Ecuador ha mantenido una balanza comercial levemente negativa en relación con los flujos comerciales con los demás países de la CAN.

Gráfico 5

Evolución de las exportaciones e importaciones de Ecuador hacia y desde la CAN en miles de USD (2009-2020)



Nota: ITC (2022) - TradeMap®. Elaboración propia.

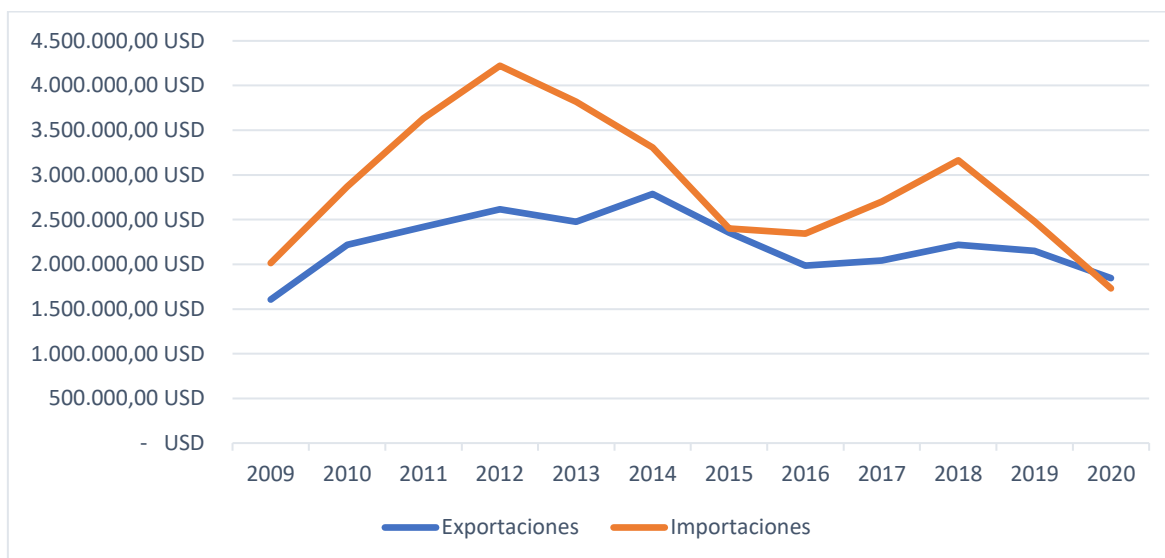
El decrecimiento mayor se observa en las exportaciones de productos con destino a Perú con un 56%, seguido por Bolivia con un 17,4%, aunque su participación es reducida; y Colombia con un 7,35% (OEC 2022c). Este comportamiento al distar del grupo de países no encuentra explicación en las medidas sanitarias restrictivas al comercio, puesto que ni Ecuador ni Perú adoptaron severas medidas de restricción a las exportaciones e importaciones, respectivamente. Así también, aunque Colombia adoptó medidas más estrictas para el cargue y descargue de mercancías, la afectación a las exportaciones es menor que aquellas con destino a Perú. Esto induce a contemplar que las medidas sanitarias con efecto mediato en el comercio como la cuarentena, el confinamiento, entre otras que alteraron la cotidianeidad de las personas reduciendo el consumo y la producción, lo que generó un impacto severo en las exportaciones; sin embargo, podrían existir otros factores que expliquen tal comportamiento.

2.4. Perú

Perú presenta un comportamiento particular pues, mientras que las exportaciones se presentan más estables entre el 2009 y el 2020, en este último año experimenta una caída del 19,4%, cercana a la observada en conjunto de países de la CAN. Sin embargo, el comportamiento de las importaciones ha sido más variado entre el 2009 y el 2020. A diferencia de los otros países analizados, la balanza comercial del Perú con los otros países de la CAN ha sido marcadamente negativa entre 2009 y 2019. En el año 2020 esta situación cambia, generando una balanza comercial positiva. Esto se debe a una agudización del descenso de las importaciones que se observa desde el año 2018. Entre el 2019 y el 2020 las importaciones se reducen en un 30%, superando en alrededor de 10 puntos porcentuales la reducción en el conjunto de los países de la CAN.

Gráfico 6

Evolución de las exportaciones e importaciones de Perú hacia y desde la CAN en miles de USD (2009-2020)



Nota: ITC (2022) - TradeMap®. Elaboración propia.

El decrecimiento mayor se observa en las exportaciones de productos con destino a Bolivia con un 25%, seguido por Ecuador con un 20,3%; y, Colombia con un 15,3% (OEC, 2022d). Dado que en el Perú no se presentan medidas restrictivas a las importaciones y exportaciones, la reducción en los flujos podría explicarse a partir de la

reducción del consumo por efecto de las medidas sanitarias con efecto mediato en los flujos comerciales, como la cuarentena, la prohibición de reuniones; así como el cierre de fronteras para personas. Estas medidas frenaron abruptamente las actividades cotidianas de la población impactando en la dinámica comercial interna de bienes y servicios en general y, en particular, aquellos importados desde otros países de la CAN. Esto induce a contemplar que las medidas sanitarias con efecto mediato en el comercio como la cuarentena, el confinamiento, entre otras que alteraron la cotidianeidad de las personas reduciendo el consumo y la producción, lo que generó un impacto severo en las exportaciones; sin embargo, podrían existir otros factores que expliquen tal comportamiento. No obstante, la diferencia de la reducción entre exportaciones e importaciones no se explica a partir de las regulaciones sanitarias, puesto que se esperaría que los flujos comerciales se hayan afectado de manera similar tanto en las importaciones como en las exportaciones.

Conclusiones

1. En el marco general de la integración como un fenómeno en el cual los gobiernos aplican determinadas políticas para reducir los obstáculos en los intercambios de mercancías, servicios, personas y capitales, la integración comercial hace hincapié en la liberalización del comercio y la promoción de la integración económica que, en diversos grados, en su ejercicio cooperativo llevaría a la mejora de la mejora del bienestar de sus integrantes. La Comunidad Andina (CAN) ha sido desde su formación en 1969 una organización internacional que ha tenido entre sus objetivos la integración económica, política y social de sus miembros (actualmente Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), consolidando hasta el momento una zona de libre comercio que, además de políticas arancelarias comunes, ha implementado diversas medidas de tipo no arancelario para fomentar la intensificación de sus flujos comerciales intrabloque y, en términos más amplios, mejorar su posición comercial conjunta frente al mundo.

No obstante, su estrategia regional de liberalización comercial no ha provocado por sí sola el desarrollo adecuado de una estructura de gobernanza robusta que permita la articulación de una estrategia normativa conjunta frente a la crisis pandémica.

2. Contrario al trabajo colaborativo que se hubiera esperado, las medidas de los países de la CAN para hacer frente al COVID-19 han sido unilaterales y aisladas, en el marco de un debilitamiento de su sistema de integración regional multilateral lo que, más aún, ha provocado el declive de la agenda regional. Al momento de emitir resoluciones sanitarias con ineludible afectación en el comercio regional, ninguno de los países de la región andina consideró dentro de sus instrumentos normativos ni administrativos al proceso de integración; por el contrario, actuaron de forma improvisada y mimética respecto a las medidas adoptadas por países distantes al bloque y sugeridas las autoridades sanitarias internacionales como la OMS.

Si bien en todos los casos las regulaciones sanitarias se configuraron como respuestas de emergencia ante una crisis, el abordaje narrativo propuesto en ellas

tuvo variaciones, escogiéndose como vías de justificación sea la presentación de diagnósticos exhaustivos de tipo económico (Colombia), la existencia de consensos y público conocimiento (Ecuador), o la importancia de cumplir con obligaciones internacionales (Bolivia), lo que evidencia tanto diferencias sociales y políticas enmarcadas en la cultura local de cada país como también de cálculo de riesgo que impulsan a los gobiernos al momento de legitimar sus decisiones.

La presente investigación clasifica y analiza las medidas sanitarias con algún nivel de impacto en los flujos comerciales en cuatro distintas, a saber: 1) Declaración de cierre de fronteras para personas como regulación sanitaria adoptada por los miembros de la CAN, 2) Prohibición de ingreso de mercancías como regulación sanitaria adoptada por los miembros de la CAN, 3) Restricciones a las importaciones o exportaciones como regulación sanitaria adoptada por los miembros de la CAN; y, 4) Medidas sanitarias con efecto mediato en el comercio internacional.

Todos los países de la CAN en mayor o menor grado adoptan medidas del tipo 1 y 4. Estas estuvieron orientadas a restringir el contacto entre las personas para evitar la propagación del virus. Su principal efecto se traduce en la reducción de las actividades económicas y el consumo que afectó también a los flujos comerciales internacionales, particularmente a aquellos entre los países de la CAN. Por otra parte, únicamente Colombia adopta medidas del tipo 2, a través de la restricción al cargue y descargue de mercancías, como una medida para evitar, así mismo, la propagación del virus. Perú, Ecuador y Colombia adoptan medidas del tipo 3 a través del establecimiento de algunas restricciones a las exportaciones de bienes necesarios para atender la pandemia, principalmente insumos sanitarios, así como respecto de algunos alimentos para satisfacer las necesidades internas; no obstante, se observa que Colombia liberaliza los aranceles de alimentos a fin de lograr el abastecimiento necesario de este tipo de bienes.

3. La apertura comercial entre los países andinos no ha permitido desde su agenda de desregulación el articular cadenas de valor regional que hubiesen dado mayor

resiliencia a sus economías frente a los impactos del COVID. Por el contrario, presentan un déficit de balanza comercial creciente como bloque, y con la sola excepción del caso boliviano, todos redujeron sus exportaciones intracomunitarias.

Las medidas sanitarias adoptadas, que tienen alguna relación mediata o inmediata con los flujos comerciales, no permiten explicar completamente los comportamientos en las exportaciones y las importaciones desde y hacia los países de la CAN, de tal manera que no es posible afirmar que alguna de las medidas específicas adoptadas haya sido más perjudicial o beneficiosa para el comercio. Esto imposibilita encontrar efectos incontestables de alguna de ellas, en particular en los flujos comerciales del país que la haya adoptado. Sin embargo, el conjunto de medidas sanitarias efectivamente produjo una reducción de las actividades económicas internas que guardan relación con la disminución del consumo y la producción. Esto, sumado a ciertas medidas más restrictivas al transporte de mercancías, ineludiblemente afectó a las importaciones y a las exportaciones entre los países de la CAN.

Los miembros de la CAN que mayor afectación presentan en sus flujos comerciales son aquellos que ya venían experimentando una reducción de los flujos desde años previos a la pandemia. El caso boliviano representa una excepción al comportamiento descendente de las importaciones y las exportaciones del grupo CAN y ratifica al mismo tiempo que el desempeño del comercio y de la economía en los países miembros de la CAN dependen principalmente de sus políticas económicas internas, siendo el rol de la organización CAN residual en tiempos normales y ampliamente ineficaz en tiempos de crisis como la pandémica.

4. Para ser relevante y efectiva en la promoción del desarrollo económico y social de sus países miembros, el futuro de la Comunidad Andina dependerá de su capacidad para adaptarse a los cambios en el panorama internacional y abordar sus desafíos internos de manera efectiva. Si se logra consolidar una visión compartida y se fortalece la cooperación entre sus miembros, la CAN puede ser

un actor importante en la construcción de una región más próspera, justa y equitativa.

En este sentido, la CAN tiene la oportunidad de consolidar su posición como actor relevante en el escenario internacional, mediante la implementación de políticas y acuerdos que fomenten una integración regional más profunda, la diversificación económica, la cooperación en áreas estratégicas además de la promoción de una agenda común en foros internacionales. Para el efecto, tienen gran importancia el aumento cualitativo y cuantitativo de las cadenas regionales de valor y del comercio intrabloque. Además, la CAN debe enfrentar desafíos internos, como la desigualdad económica y social, la falta de infraestructuras adecuadas y problemas institucionales de gobernanza relacionados con la transparencia, eficiencia y eficacia en su gestión institucional. De tal manera, es importante que los países miembros trabajen juntos con una agenda pragmática que les permita superar estos obstáculos y garantizar que la Comunidad Andina sea un espacio de prosperidad y bienestar para sus ciudadanos, según su propuesta programática original.

Referencias bibliográficas

- Actis, Esteban, y Nicolás Creus. 2020. *La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Alter, Karen J., y Laurence R. Helfer. 2016. «Transplanting International Courts: The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice». *iCourts Working Paper Series*, n.º 73: 1-35. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2832011>.
- Anderson, Benedict. 1998. *Comunidades Imaginadas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Araujo, Flavia Loss De, y Bárbara Carvalho Neves. 2021. «Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020)». *Conjuntura Austral* 12 (58): 19-37. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.110583>.
- Arenal, Celestino del. 1989. «La teoría de las relaciones internacionales hoy: debates y paradigmas». *Estudios Internacionales* 22 (86): 153-82. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.15594>.
- Askandar, Hirshi Anadza, Rommel Utungga Pasopati, y Syarifuddin Syarifuddin. 2021. «Global Eclectic Treatment of Covid-19: Global, Regional, and National Perspectives on Common Enemy». *Nation State: Journal of International Studies* 4 (2): 247-62. <https://doi.org/10.24076/nsjis.v4i2.596>.
- Axelrod, Robert, y Robert O. Keohane. 1985. «Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions». *World Politics* 38 (1): 226-54. <https://doi.org/10.2307/2010357>.
- Balassa, Bela. 1964. *Teoría de la integración económica*. México DF.
- Banco Central del Ecuador. 2015. «Breve análisis de los principales procesos de integración económica». Quito. www.bce.fin.ec/images/BANCO_C_ECUADOR/PDF/doctec2.pdf.
- . 2022. «Boletín de Indicadores Económicos Internacionales». Quito DM. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/BOLETIN422022.pdf>
- Bartolomé, Mariano. 2006. «La seguridad internacional Post 11-S. Contenidos, debates y tendencias». Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Briceño-Ruiz, José. 2020. «Da crise da pós-hegemonia ao impacto da COVID-19. Impasse do regionalismo latino-americano». *Cadernos de Campo: Revista de*

- Ciências Sociais*, n.º 29 (marzo): 21-39. <https://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.29.2139>.
- Briceño Ruiz, José. 2013. «Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina». *Estudios Internacionales* 45 (175): 9-39. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352>.
- . 2017. «¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades». *Cuadernos Americanos: Nueva época* 3 (161): 15-45. <http://www.cialc.unam.mx/cuadamer/textos/ca161-15.pdf>.
- . 2018. *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia : Centro de Pensamiento Global. <https://doi.org/10.16925/9789587601015>.
- Brun, Élodie, y Thomas Legler. 2021. «La Agencia Latinoamericana y Caribeña en la Gobernanza Global y Regional de la COVID-19: para bien o para mal». *Foro Internacional LXI* (2): 247-58. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2838/2767>.
- Calduch Cervera, Rafael. 1993. «La política exterior de los Estados». En *Dinámica de la Sociedad Internacional*, 1-33. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- CAN. 2020. «Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de la Comunidad Andina respecto a la propagación del coronavirus (COVID-19)». Comunidad Andina. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunidad-andina-respecto-a-la-propagacion-del-coronavirus/>.
- Carbaugh, Robert. 2011. *International Economics*. 13.^a ed. Mason: South-Western.
- Chaudoin, Stephen, Helen V. Milner, y Xun Pang. 2015. «International Systems and Domestic Politics: Linking Complex Interactions with Empirical Models in International Relations». *International Organization* 69 (2): 275-309. <https://doi.org/10.1017/S0020818314000356>.
- Cimadamore, Alberto D. 2010. «Diseño y viabilidad de la integración sudamericana». *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* 9 (1): 39-51. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2154/1/CI-9-TC-Cimadamore.pdf>.
- COE. 2020. «Informe de Situación COVID-19 Ecuador». Quito.

- www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/Informe-de-Situación-No008-Casos-Coronavirus-Ecuador-16032020-20h00.pdf.
- COMEX. 2020a. «Resolución No. 002-2020». Comité de Comercio Exterior.
<https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/Resolución-COMEX-002-2020-.pdf>.
- . 2020b. «Notificación al SENA E sobre prohibición de exportación por emergencia sanitaria temporal para dispositivos médicos (mascarillas de protección)». Comité de Comercio Exterior.
<https://www.agenciafma.com.ec/archivos/MPCEIP-CCOMEX-2020-0044-O.pdf>.
- . 2020c. «Notificación a SENA E sobre Acuerdo Ministerial 00126 - 2020 emitido por Ministerio de Salud Pública sobre la declaración de emergencia sanitaria en el Ecuador». Comité de Comercio Exterior.
<https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/MPCEIP-CCOMEX-2020-0054-O-1.pdf>.
- . 2020d. «Resolución No. 004-2020». Comité de Comercio Exterior.
<https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/Resolución-COMEX-004-2020-.pdf>.
- Contipelli, Ernani. 2016. «La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica». *Estudios de Deusto* 64 (1): 261-80. [https://doi.org/10.18543/ed-64\(1\)-2016pp261-280](https://doi.org/10.18543/ed-64(1)-2016pp261-280).
- Corbella, Virginia I, y Karla Sarmiento G de Souza. 2017. «La integración comercial y productiva de ALADI y su cambio estructural». *Economía UNAM* 14 (41): 90-109. <https://doi.org/10.1016/j.eunam.2017.06.005>.
- Covarrubias Marquina, Isaías. 2008. «Luces y sombras de la Comunidad Andina de Naciones». En *Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados*, editado por Susana Durán Sáenz, Leonardo Granato, y Carlos Nahuel Oddone, 113-54. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.
- Cuervo Morales, Mauro Julián. 2000. «El sistema de integración económica y la importancia de los efectos estáticos». *Análisis Económico* XV (32): 11-130.
- Dubé, Sébastien. 2020. «A supposed fifth wave of Latin American regionalism and human needs». *Regions and Cohesion* 10 (3): 58-71.

<https://doi.org/10.3167/reco.2020.100307>.

- Fan, Zhang. 2018. «Complementariedad y competencia en la integración y cooperación regional de América Latina». En *Pensamiento social chino sobre América Latina*, editado por Wu Baiyi, 159-78. Buenos Aires: CLACSO.
- Fernández, Raquel, y Jonathan Portes. 1998. «Returns to Regionalism : An Analysis of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements Author (s): Raquel Fernández and Jonathan Portes Source : The World Bank Economic Review , Vol . 12 , No . 2 (May , 1998) , pp . 197-220 Published by : Oxford U». *The World Bank Economic Review* 12 (2): 197-220.
- Franz, Tobias. 2021. «Spatial fixes and switching crises in the times of COVID-19: implications for commodity-producing economies in Latin America». *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 42 (1-2): 109-21. <https://doi.org/10.1080/02255189.2020.1832881>.
- Gratius, Susanne, Thomas Legler, y Jessica Quezada. 2021. «La gobernanza regional del COVID-19 en la Unión Europea y América Latina y el Caribe». *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* 3: 59-93.
- Haas, Ernst. 1971. «The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing». En *Regional Integration: Theory and Research*, editado por N. Lindberg y A. Stuart. Cambridge: Harvard University Press.
- Hayakawa, Kazunobu, y Hiroshi Mukunoki. 2021. «The impact of COVID-19 on international trade: Evidence from the first shock». *Journal of the Japanese and International Economies* 60 (junio): 1-12.
<https://doi.org/10.1016/j.jjie.2021.101135>.
- Herrero, Maria Belen, y Beatriz Nascimento Lins de Oliveira. 2022. «COVID-19 in Latin America and the Caribbean: the visible face of a regional health cooperation in crisis». *Revista Brasileira de Política Internacional* 65 (1): 1-23.
<https://doi.org/10.1590/0034-7329202200103>.
- Huamaní, Charles, Raúl Timaná-Ruiz, Jairo Pinedo, Jhelly Pérez, y Luis Vásquez. 2020. «Condiciones estimadas para controlar la pandemia de COVID-19 en escenarios de pre y poscuarentena en el Perú». *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 37 (2): 195-202.
<https://doi.org/10.17843/rpmesp.2020.372.5405>.

- Hurrell, Andrew. 2007. «One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society». *International Affairs* 83 (1): 127-46.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2007.00606.x>.
- ITC. 2022. «TradeMap». 2022. Trademap.org.
- Johnson, R. Burke, y Anthony J. Onwuegbuzie. 2004. «Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come». *Educational Researcher* 33 (7): 14-26. <https://doi.org/10.3102/0013189X033007014>.
- Keohane, Robert. 1993. *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert, y Joseph Nye. 1988. «La interdependencia en la Política Mundial». En *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*, 15-38. Buenos Aires: GEL. <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Poder-e-Interdependencia/01.pdf>.
- Klaveren, Alberto Van. 1992. «Entendiendo las políticas exteriores Latinoamericanas: modelo para armar». *Revista de Estudios Internacionales* XXV (98): 169-216.
- Legler, Thomas. 2021. «Presidentes y orquestadores: la gobernanza de la pandemia de Covid-19 en las Américas». *Foro Internacional*, 333-85.
<https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2833>.
- Lois, María. 2020. «Los Estados cierran sus territorios por seguridad... pero los virus están emancipados de las fronteras». *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 11 (Especial): 293-302. <https://doi.org/10.5209/geop.69370>.
- Louati, Achraf, Zakaria Firano, y Fatine Filali Adib. 2022. «COVID-19 and cross-border contagion: Trade and financial flows». *Research in Globalization* 4 (April): 100082. <https://doi.org/10.1016/j.resglo.2022.100082>.
- Maguiña Vargas, Ciro, Rosy Gastelo Acosta, y Arly Tequen Bernilla. 2020. «El nuevo Coronavirus y la pandemia del Covid-19». *Revista Medica Herediana* 31 (2): 125-31. <https://doi.org/10.20453/rmh.v31i2.3776>.
- Malamud, Andrés. 2011a. «Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional». *Norteamérica* 6 (2): 219-49. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2011.2.140>.
- . 2011b. «Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional». *Norteamérica* 6 (2): 219-49. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2011.2.140>.
- Malamud, Andrés, y Philippe C. Schmitter. 2006. «La experiencia de integración

- europea y el potencial de integración del MERCOSUR». *Desarrollo Económico* 46 (181): 3. <https://doi.org/10.2307/4151099>.
- Melo, Daniella Da Silva Nogueira de, y Maria Mary Papageorgiou. 2021. «Regionalism on the Run: ASEAN, EU, AU and MERCOSUR responses mid the Covid-19 Crisis». *Partecipazione e Conflitto* 14 (1): 57-78. <https://doi.org/10.1285/i20356609v14i1p57>.
- Mena, Carlos, Antonios Karatzas, y Carsten Hansen. 2022. «International trade resilience and the Covid-19 pandemic». *Journal of Business Research* 138 (April 2021): 77-91. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.08.064>.
- Míguez, María Cecilia. 2020. «Los factores internos de la política exterior: entramados de las relaciones internacionales y transnacionales». En *Los condicionantes internos de la política exterior*, editado por María Cecilia Míguez y Leandro Morgenfeld, 21-74. Buenos Aires.
- Mittelman, James H. 2000. *The Globalisation Syndrome: Transformation and Resistance*. Princeton University Press.
- Ochoa, Raúl. 2018. «¿Cambio de ciclo o post-globalización? El impacto en América Latina». En *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, editado por Andrés Serbin, 107-20. Barcelona: Icaria Editorial.
- OECD. 2022a. «Porcentaje de crecimiento de las exportaciones en el comercio de productos de Bolivia». Observatorio de Complejidad Económica. 2022. <https://oec.world/es/profile/country/bol?tradeScaleSelector1=tradeScale2>.
- . 2022b. «Porcentaje de crecimiento de las exportaciones en el comercio de productos de Colombia». Observatorio de Complejidad Económica. 2022. <https://oec.world/es/profile/country/col?tradeScaleSelector1=tradeScale2>.
- . 2022c. «Porcentaje de crecimiento de las exportaciones en el comercio de productos de Ecuador». Observatorio de Complejidad Económica. 2022. <https://oec.world/es/profile/country/ecu?tradeScaleSelector1=tradeScale2>.
- . 2022d. «Porcentaje de crecimiento de las exportaciones en el comercio de productos de Perú». Observatorio de Complejidad Económica. 2022. <https://oec.world/es/profile/country/per?tradeScaleSelector1=tradeScale2>.
- OECD. 2020. *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*. OECD Regions and Cities at

- a Glance. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en>.
- OMC. 2022a. «COVID-19 y comercio - Bolivia, Estado Plurinacional de». COVID-19 y comercio mundial. Organización Mundial de Comercio. 2022.
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/covid19_s/covid_details_by_country_s.htm?country=BOL.
- . 2022b. «COVID-19 y comercio - Colombia». *COVID-19 y comercio mundial*. Organización Mundial de Comercio.
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/covid19_s/covid_details_by_country_s.htm?country=COL.
- . 2022c. «COVID-19 y comercio - Perú». COVID-19 y comercio mundial. Organización Mundial de Comercio. 2022.
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/covid19_s/covid_details_by_country_s.htm?country=PER.
- . 2022d. «Transporte marítimo». 2022.
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/transport_s/transport_maritime_s.htm
- Parthenay, Kevin. 2021. «Aliarse (regionalmente) contra la Covid-19: Sica y Caricom». *Foro Internacional*, marzo, 387-425. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2834>.
- Prado Lallande, Juan Pablo. 2016. «El Liberalismo Institucional». En *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*, editado por Jorge Alberto Schiavon Uriegas, 2.^a ed., 367-86. México: AMEI, BUAP, CIDE, COLSAN, UABC, UANL y UPAEP.
- Ramírez, Socorro. 2004. «Las fronteras intra-andinas: avances y retrocesos». *Comentario Internacional*, n.º 147.
<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/download/177/184/>.
- . 2008. «Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances». *Estudios Políticos* 32 (janeiro-junio): 135-69.
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1251>.
- Real Academia Española. 2014. «Crisis». *Diccionario de la lengua española*. Madrid.
<https://dle.rae.es/crisis>.
- Ricardo, Sanchez, y Weikert Fabio. 2021. *Logística internacional pospandemia: análisis de las industrias aérea y de transporte marítimo de contenedores*. Santiago: CEPAL.

- Ríos Sierra, Jerónimo. 2020. «La inexistente respuesta regional a la COVID-19 en América Latina». *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 11 (Especial): 209-22. <https://doi.org/10.5209/geop.69324>.
- Rodríguez, Juan Pablo. 2011. «Prólogo». En *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*, 525. Buenos Aires: TESEO; CAF; FLACSO.
- Ruano, Lorena, y Natalia Saltalamacchia. 2021. «Latin American and Caribbean Regionalism during the Covid-19 Pandemic: Saved by Functionalism?» *International Spectator* 56 (2): 93-113. <https://doi.org/10.1080/03932729.2021.1900666>.
- Russell, Roberto. 1990. «Política exterior y toma de decisiones en América Latina: Aspectos comparativos y consideraciones teóricas». En *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, editado por Roberto Russell, 255-74. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Salgado, Germánico. 2017. *Integración económica y desarrollo en América Latina*. Quito DM: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar.
- Saraiva, Miriam Gomes, y Lorena Granja. 2022. «América Latina y la pandemia: un retrato de la crisis del regionalismo». *Conjuntura Austral* 13 (62): 22-35. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.118556>.
- Schenoni, Luis, y Andrés Malamud. 2021. «Sobre la creciente irrelevancia de América Latina». *Nueva Sociedad*, n.º 291: 66-79. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2.TC_Schenoni_Malamud_291.pdf.
- Sierra, Jerónimo Ríos. 2020. «Una Aproximación (Geo)Politológica A La Crisis De La Covid-19 En América Latina». *Journal of Latin American Geography* 19 (3): 194-201. <https://doi.org/10.1353/lag.2020.0079>.
- Soto Acosta, Willy, y María Fernanda Morales Camacho. 2015a. «El ébola como objeto de estudio de las Relaciones Internacionales». En *Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales: nuevas perspectivas desde América Latina*, editado por Willy Soto Acosta, 257-74. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional - CLACSO.
- . 2015b. «El fenómeno de la integración regional en la disciplina de las

- relaciones internacionales». *REALIS* 5 (1): 132-50.
<https://periodicos.ufpe.br/revistas/realis/article/view/8834>.
- Starn, Randolph. 1971. «Historians and “Crisis”». *Past and Present* 52 (1): 3-22.
<https://doi.org/10.1093/past/52.1.3>.
- Vidya, C.T., K.P. Prabheesh, y Saahil Sirowa. 2020. «Is Trade Integration Leading to Regionalization? Evidence from Cross-Country Network Analysis». *Journal of Economic Integration* 35 (1): 10-38. <https://doi.org/10.11130/jei.2020.35.1.10>.
- Vivares, Ernesto. 2021. «Latin America. A challenging prospect for regionalism». *Regions and Cohesion* 11 (1): 126-39. <https://doi.org/10.3167/reco.2021.110107>.
- Wong Villanueva, Jose L., Tetsuo Kidokoro, y Fumihiko Seta. 2020. «Cross-Border Integration, Cooperation and Governance: A Systems Approach for Evaluating “Good” Governance in Cross-Border Regions». *Journal of Borderlands Studies* 0 (0): 1-24. <https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1855227>.