

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Relaciones Internacionales con mención en
Economía Política Regional y Global

Actores no gubernamentales en la construcción de agendas de la Comunidad Andina (CAN)

Cynthia Nathaly Condoy Celi

Asesora: Adriana Montenegro

Lectores: Cintia Quiliconi y Santiago Carranco

Quito, abril de 2023

Dedicatoria

La realización de esta tesis ha sido posible gracias al esfuerzo cariñoso y afectivo de las mujeres que me sostienen de múltiples maneras: mi madre y hermana. En igual medida, quiero agradecer a mi padre que me apoya incansablemente y apoya las decisiones del rumbo de mi vida.

Quiero agradecer a Lester, las amigas y amigos de la vida, la maestría y el trabajo que me han impulsado con cariño a escribir un párrafo más, a no descuidar los plazos, ni las formas en este proceso de redacción que, además, ha sido una carrera de resistencia y resiliencia.

Este trabajo no sería posible sin la ayuda de mis tutoras Adriana y Cintia, quienes siempre me apoyaron en la construcción de la idea, el desarrollo del debate y me observaron con cariño todos los aspectos perfectibles de este trabajo. Gracias por ayudarme a resolver los múltiples problemas enfrentados en el desarrollo de esta investigación. Este producto también es suyo.

Finalmente, quiero agradecer a todos quienes hicieron posible el desarrollo de las entrevistas a los expertos citados en este estudio. Mi profunda admiración para Santiago, Francisco, José Elías, Carlos, José Iván y Silvia, quienes me abrieron un espacio en sus ocupadas labores para despejar mis dudas y ayudarme a encontrar respuestas más allá de lo académico. Gracias por compartirme su conocimiento.

Finalmente, quiero cerrar agradeciendo al Dios que me ha dado el valor de asumir y enfrentar cada nuevo reto en mi vida. Este trabajo ha significado un complejo proceso de aprendizaje en múltiples sentidos y, a pesar de ello, siento que siempre he podido descansar de su mano.

Índice de contenidos

| | |
|--|-----|
| Dedicatoria | II |
| Resumen | VII |
| Capítulo 1. Introducción | 1 |
| 1.1. Preguntas, objetivos e hipótesis de investigación | 4 |
| 1.2. Metodología de la investigación | 6 |
| 1.3. Estructura de la tesis | 9 |
| Capítulo 2. Marco Teórico | 11 |
| 2.1. Gobernanza regional | 12 |
| 2.1.1. Gobernanza regional migratoria | 15 |
| 2.1.2. Gobernanza regional en la promoción de exportaciones | 18 |
| 2.2. Difusión de políticas públicas | 21 |
| 2.2.1 Actores en la difusión de políticas públicas | 24 |
| 2.3. Regionalismo Social Latinoamericano | 26 |
| 2.4. Conclusiones parciales | 28 |
| Capítulo 3. Contexto: la pervivencia del bloque andino | 31 |
| 3.1. Albores de la CAN | 31 |
| 3.2. Primera reingeniería: la participación como respuestas al estancamiento | 35 |
| 3.3. Transición entre reingenierías: del regionalismo abierto al regionalismo social | 39 |
| 3.4. Segunda reingeniería: solidez irresuelta en el bloque andino | 43 |
| 3.5. Acciones de los países miembros entre 2011 y 2021 | 48 |
| 3.5.1. Bolivia | 49 |
| 3.5.3. Colombia | 52 |
| | 3 |

| | |
|--|-----|
| 3.5.4. Perú | 54 |
| Capítulo 4. Aurora en la promoción de exportaciones andinas | 59 |
| 4.1. Antecedentes del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE) | 59 |
| 4.2. Despunte de la promoción andina de exportaciones (2011-2015) | 65 |
| 4.2.1. Encuentros Empresariales Andinos | 66 |
| 4.2.2. Participación conjunta en terceros destinos y prospecciones comerciales | 70 |
| 4.2.3. Relación con otros actores intergubernamentales | 74 |
| 4.3. Decrecimiento de la promoción de las exportaciones (2016-2021) | 75 |
| 4.3.1 Encuentros Empresariales Andinos | 76 |
| 4.3.2. Facilitación al comercio | 79 |
| 4.4. Conclusiones parciales | 85 |
| Capítulo 5. Convergencia de enfoques de la migración andina | 88 |
| 5.1. Antecedentes del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM) | 88 |
| 5.2. Reconfiguración de la agenda migratoria (2011-2015) | 93 |
| 5.2.1 Ensayos de la agenda migratoria andina | 94 |
| 5.2.2 Definición de la agenda: Estatuto Migratorio Andino | 98 |
| 5.3. Negociaciones del Estatuto Migratorio Andino (2016-2021) | 101 |
| 5.3.1. Delimitación del Estatuto Migratorio Andino | 102 |
| 5.3.2 Consolidación del Estatuto Migratorio Andino | 105 |
| 5.4. Conclusiones parciales | 111 |
| Capítulo 6. Conclusiones | 113 |
| Referencias | 122 |

Lista de Ilustraciones

Gráficos

Gráfico 3.1. Sistema Andino de Integración (SAI)

Tablas

| | |
|---|-----|
| Tabla 1.1. Personas entrevistadas para la presente investigación | 8 |
| Tabla 3.1. Resumen de reingenierías de la CAN | 47 |
| Tabla 3.2. Posición de los países con respecto a las agendas de la integración andina | 56 |
| Tabla 4.1. Difusión de la agenda de promoción comercial andina entre 2011 y 2021 | 84 |
| Tabla 5.1. Difusión de la agenda migratoria andina entre 2011 y 2021 | 110 |
| Tabla 6.1. Comparación del proceso de difusión de las agendas de promoción de exportaciones y migraciones andinas entre 2011 y 2021 | 115 |

Cláusula de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Cynthia Nathaly Condoy Celi, autora de la tesis titulada “Actores no gubernamentales en la construcción de agendas de la Comunidad Andina (CAN)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con Mención en Economía Política Regional y Global, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, abril de 2023



Cynthia Nathaly Condoy Celi

Resumen

Esta tesis pretende mostrar la forma en que han participado los actores no gubernamentales en la construcción de las agendas de promoción de exportaciones y migraciones de la CAN, entre 2011 y 2021. Procura ser un aporte a los debates sobre la participación de actores no gubernamentales en la esfera internacional, específicamente en el regionalismo sudamericano.

Para lograrlo, esta tesis se estructura en cinco capítulos. En el primer capítulo se establecen los antecedentes del tema, se formulan las preguntas, los objetivos y la metodología de investigación. En el segundo capítulo desarrolla el marco teórico sobre los ejes de la gobernanza regional, migratoria y de exportaciones; la difusión de políticas públicas y sus actores; y el regionalismo social latinoamericano. Estas categorías son fundamentales para explicar la dinámica que se configuró en cada una de las agendas andinas en análisis.

El tercer capítulo expone los tres momentos de cambio que ha experimentado la Comunidad Andina, hasta configurar el actual Sistema Andino de Integración en el que operan los actores y las agendas analizadas. Asimismo, se contextualiza la posición de cada país andino en los asuntos comerciales y migratorios. El cuarto capítulo analiza la agenda de promoción de exportaciones, mientras que el quinto se enfoca en la agenda migratoria andina. En ambos capítulos se exponen los antecedentes a 2011, luego se analiza su desarrollo entre 2011 y 2015 y, finalmente, se expone lo ocurrido entre 2016 y 2021. Se pone especial énfasis en el papel que tuvieron los actores no gubernamentales en la toma de decisiones andinas.

Las conclusiones hacen énfasis en la forma en que se produjo la difusión de ambas agendas y las compara entre sí. Se identifica que, hasta 2015, las agendas se definieron sin mucha apertura a las propuestas de los actores no gubernamentales, aunque luego se dio paso a los temas propuestos desde este tipo de actores. De esta manera, la cooperación público-privada en la promoción de exportaciones y el enfoque de derechos sobre las migraciones fueron los temas que se difundieron y consolidaron en la integración andina durante 2011 y 2021.

Capítulo 1. Introducción

La CAN es un organismo de integración supranacional fundado en 1969 como un proceso de integración económica entre los países de la región andina, que inicialmente se denominó Pacto Andino. Sin embargo, en 1996 se produjo una modificación al documento fundacional, a través del Protocolo de Trujillo, con la intención de crear el Sistema Andino de Integración (SAI), para promover la participación social y ampliar el espectro de temas a los que se refería la integración regional. En esta primera reestructura destaca la creación de los Consejos Consultivos como instancias de participación, donde representantes de la sociedad civil de los países miembros pueden aconsejar la toma de decisiones en los temas empresariales, laborales, pueblos indígenas y municipales.

Entre 2014 y 2015, luego de casi 20 años de la creación del SAI, la CAN implementó una segunda reestructura enfocada en su Secretaría General (SGCAN),¹ con la finalidad de recortar y dinamizar los ejes de gestión que se consideraron prioritarios para la integración. El trabajo técnico se priorizó en los temas de acceso a mercados, la sanidad agropecuaria, la calidad y obstáculos técnicos al comercio, la integración física, la transformación productiva, los servicios e inversiones, los asuntos sociales y la propiedad intelectual. Esto, sin embargo, no modificó la estructura de toma de decisión política,² por lo que los actores no gubernamentales siguieron participando a través de las instancias asesoras, mismas que fueron creadas en los años noventa con el SAI.

Entendidas desde el largo plazo, las reingenierías de los años noventa y la de 2014–2015 resultaron eficientes para ampliar los alcances de la integración andina. Aun cuando la CAN se fundó sobre los ejes comerciales, las reestructuras parecen acompañar una apertura a perspectivas que trascienden los asuntos comerciales, hacia temas y abordajes afines al regionalismo social. Dicha apertura se produce en un contexto donde se implementan instancias consultivas y se optimiza el modelo institucional de la CAN.

Las instancias consultivas implementadas con el SAI han facilitado la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones andinas, abriendo la posibilidad a que estos actores traigan nuevos temas a la agenda de integración; esto denota un rasgo característico del

¹ Reestructura aprobada mediante Decisión 792 y Resolución 1733.

² El Consejo Presidencial Andino es la instancia de máxima decisión; seguida por el Comité Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y, en los asuntos comerciales, la Comisión.

regionalismo social. Blackett (2007) ya identificaba en los años dos mil que la sociedad civil pudo elevar debates de interés social a las representaciones políticas y los sectores empresariales que históricamente se encargaron de negociar los procesos de integración de las Américas y que este fenómeno abrió paso al regionalismo social.

La optimización de ejes de trabajo de la SGCAN supuso que la agenda migratoria, cultural, digital y ambiental fueran parte de un selecto repertorio de integración que previamente se enfocaba en los temas comerciales. Sin embargo, el avance de dichos temas en el marco subregional estuvo sujeto a los contextos políticos e institucionales de los países miembros de la CAN.

En cuanto a las dinámicas entre los tomadores de decisión de la CAN, se observa que, durante la última década, comprendida entre 2011 y 2021, la CAN se ha configurado como uno de los escenarios de convergencia, a pesar de las visiones disímiles de desarrollo entre sus países miembros. Por un lado, los gobiernos de Colombia y Perú priorizaron la integración económica para alcanzar mayores niveles de apertura comercial, en los términos propuestos por autores como Balassa (2013), que implica la firma de acuerdos comerciales entre países como el primer eslabón de la integración.

En contrapartida, los gobiernos de Bolivia y Ecuador formaron parte de la ola rosa de gobiernos que priorizaron la atención de la política social y adoptaron la justicia social como eje de su política pública. En tal sentido, apostaron por un nuevo proyecto de integración latinoamericana que intentó, de acuerdo con Deciancio (2016, 101), gestionar las necesidades de los países miembros sin la injerencia de hegemones externos como Estados Unidos.

El contexto político-institucional en la región andina durante la última década ha variado: estable durante la primera mitad de la década, pero con giros gubernamentales en la segunda mitad. En este periodo, todos los países miembros de la CAN han experimentado cambios profundos, en el caso de Bolivia y Ecuador se produjo el auge y declive de los gobiernos progresistas, mientras que en Perú y Colombia se observó el agotamiento del modelo neoliberal.

También se observa que los movimientos sociales volvieron a tener un papel preponderante para marcar agenda entre 2019 y 2021, cuando se produjeron olas de protestas que, en los casos de Colombia y Perú influyeron en el giro de sus gobiernos hacia la centroizquierda;

mientras que en Bolivia y Ecuador estos movimientos reaccionaron a sus gobiernos de derecha. La preponderancia observada en los últimos años evoca la potencia que este tipo de movimientos experimentó durante los años noventa, cuando trajeron a discusión los efectos sociales provocados por los ajustes económicos del modelo neoliberal.

Entre 2011 y 2021 se observa que la promoción de exportaciones y las migraciones fueron relevantes, ya que ambos asuntos consiguieron sostener una agenda y materializar productos reconocibles para fortalecer la integración andina. La promoción de las exportaciones andinas se impulsa desde el 2003 mediante un Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE) creado para incrementar el comercio subregional y complementar la oferta exportable de la subregión. Se conoce que desde 2011 han realizado diez Encuentros Empresariales Andinos para vincular la oferta exportable andina con inversores regionales y extranjeros; y que han participado en diversas ferias alrededor del mundo con la misma finalidad. Por otro lado, los temas de migraciones y la movilidad humana se impulsan desde el Comité Andino de Autoridades en Migración (CAAM) que fue creado en 1999. Se conoce que en la última década se negoció el Estatuto Migratorio Andino materializado en la Decisión 878 del año 2021.

Si bien la promoción de exportaciones y las migraciones andinas se abordan como asuntos intergubernamentales, lo cierto es que las instancias consultivas estuvieron vigentes durante la última década, abriendo la posibilidad de que los actores no gubernamentales aporten a la construcción de los Encuentros Empresariales Andinos y/o el Estatuto Migratorio Andino. Sin embargo, las publicaciones oficiales de la CAN no abordan la participación que pudieron haber tenido los actores no gubernamentales en la adopción de estas medidas. Tampoco se ha identificado que en el campo de las Relaciones Internacionales exista abundante literatura sobre la participación de los actores no gubernamentales en la toma de decisiones regionales y/o subregionales sudamericanas.

Se han identificado algunos estudios de interés: la acreditación de títulos del MERCOSUR, estudiado por Perrotta (2014), el Consejo de Salud en la UNASUR, estudiado por Herrero y Tussie (2015) y la economía popular y solidaria en Sudamérica estudiada por Sanguier y Brent (2017). Específicamente, para la subregión andina se sabe poco de lo que sucede con la

participación de la sociedad civil en la CAN; precisamente, por ello, se encuentra pertinente desarrollar esta investigación.

Al estudiar las agendas de promoción comercial y de migraciones de la CAN entre 2011 y 2021 se espera identificar los mecanismos de difusión de ambas agendas subregionales y las formas de la gobernanza regional que se generó durante el proceso de integración de la subregión andina en estos ámbitos.

Además, es importante recalcar que gran parte de los estudios sobre las agendas de integración sudamericana se han concentrado en los Estados, relegando el papel que la sociedad civil y, en general, los actores no gubernamentales. Consecuentemente, entender las formas de incidencia y las potencialidades de los actores no gubernamentales en la construcción de agendas subregionales puede ser una contribución valiosa para los estudios del regionalismo sudamericano.

Por las razones anteriormente expuestas, esta investigación procura identificar la participación de los actores no gubernamentales en la construcción de las agendas andinas de promoción de exportaciones y de migraciones entre 2011 y 2021. Con ello se espera contribuir con los estudios internacionales sobre actores no gubernamentales en los procesos de integración regional.

1.1. Preguntas, objetivos e hipótesis de investigación

La pregunta que orienta esta investigación es ¿de qué manera han participado los actores no gubernamentales en la construcción de las agendas de promoción de exportaciones y migraciones de la CAN, entre 2010 y 2021?

De la pregunta central se desprenden dos preguntas subsidiarias que procuran desarrollar los ejes sobre los procesos de difusión de las políticas y la gobernanza regional. La primera pregunta subsidiaria busca identificar ¿cómo se ha producido la difusión de políticas públicas en el desarrollo de las agendas de promoción de exportaciones y migraciones, en los países miembros de la CAN? La difusión de políticas se entiende como el proceso donde un actor motiva el escalamiento de una determinada política aplicando un determinado mecanismo de difusión entre sus pares, a fin de adoptar medidas conjuntas que, en estudio, se refiere a las agendas adoptadas entre los países miembros de la CAN. En tal virtud, se espera identificar los elementos y actores que hicieron posible la adopción de las medidas conjuntas en cada

agenda de estudio, poniendo especial atención al papel que desempeñaron los actores no gubernamentales en cada caso.

La segunda pregunta subsidiaria busca identificar ¿cómo influye la gobernanza regional andina para facilitar la participación de los actores no gubernamentales en la construcción de las agendas de promoción de exportaciones y migraciones de la CAN? La gobernanza regional andina se entiende como el complejo cooperativo de los diversos actores internacionales con participación en la subregión andina, reconociendo que en cada agenda de estudio se configura una especial forma de gobernanza que permite el avance de los temas.

Para contestar las preguntas planteadas en esta investigación se han trazado diversos objetivos. El objetivo central es identificar el papel de los actores no gubernamentales en la construcción de las agendas de la CAN, específicamente en las agendas de la promoción de las exportaciones y las migraciones, durante 2010 y 2021. El primer objetivo subsidiario es identificar el proceso de difusión de las políticas públicas generado en las agendas de promoción de exportaciones y migraciones de la CAN. El segundo objetivo subsidiario es identificar el papel de la gobernanza regional andina para facilitar la participación de actores no gubernamentales en la construcción de dichas agendas.

Es preciso puntualizar que las agendas seleccionadas se plantean con base en dos criterios: su avance y la permeabilidad para la participación de actores no gubernamentales. Como se describe en el apartado anterior, ambas agendas se parecen en que su desarrollo se produce desde el inicio del siglo XXI, en el marco del regionalismo social, en un mismo contexto político-institucional de los países miembros y han generado productos relevantes durante la última década. Sin embargo, se desconoce la permeabilidad para la participación de actores no gubernamentales en ambas agendas, por lo que resulta interesante investigarlas y realizar un contraste que permita identificar las oportunidades que aprovecharon los actores no gubernamentales o, en su defecto, las limitaciones a su participación para incidir en la consolidación de las agendas.

En este estudio no se evaluará la gestión de la CAN como una unidad cohesionada, sino que se procura analizar el desarrollo particular de cada una de las dos agendas. Tampoco se entienden a los países como actores rígidos, sino que se reconocen los cambios que experimentan como parte del proceso de construcción de las agendas. El abordaje de las

agendas seleccionadas no se extiende hasta el análisis de su implementación en los niveles nacionales, ni su efecto a largo plazo. En esta tesis el foco de estudio está sobre el proceso de construcción de las agendas.

Considerando lo anterior, el argumento de partida de esta investigación sugiere que el SAI, y los enfoques adoptados para desarrollar las agendas en la CAN permitieron diferentes grados de participación de los actores no gubernamentales en la configuración de las dos agendas en estudio. Se cree que la agenda de promoción de las exportaciones tuvo mayor apertura a la participación, mientras que la agenda migratoria tuvo un proceso más cerrado, aunque ambas agendas suceden con difusión *top-down*. La agenda de promoción de exportaciones parece evolucionar en los asuntos que aborda y adaptarse a las necesidades de los actores implicados; mientras que la agenda migratoria parece homologar los derechos de movilidad humana en Sudamérica.

1.2. Metodología de la investigación

Desde un enfoque positivista y empleando una metodología cualitativa este estudio realiza una comparación de la participación de los actores no gubernamentales en la agenda de promoción de exportaciones y en la agenda migratoria andina, durante la última década. En clave de Lamont (2015, 19) la metodología cualitativa aplicada desde el empirismo se caracteriza porque la política internacional se concibe como una realidad objetiva diferente al investigador, las teorías se enmarcan en un estándar predecible y se posibilita falsear la hipótesis planteada; en este caso, el argumento de partida. La investigación cualitativa empirista posibilita cumplir con los objetivos trazados de identificar la participación de los actores no gubernamentales en la construcción de las agendas de promoción de las exportaciones y de migraciones en la CAN; identificar el proceso de difusión de políticas públicas regionales y comprender el aporte de la gobernanza regional a los procesos participativos.

Como se mencionó, metodológicamente, este estudio procura analizar simultáneamente las agendas de promoción de las exportaciones y migraciones en la CAN, con lo cual cumple las características de un estudio comparado. En términos de Moses y Knutsen (2012, 97) la comparación es un método que permite rastrear las causas de los eventos en comparación y puede realizarse entre dos o más casos relacionados por su variable dependiente.

Las agendas en estudio comparten múltiples elementos, aunque se diferencian por la forma en que participan los actores no gubernamentales. A pesar de que las agendas se negocian en el mismo organismo internacional, en un marco temporal próximo y aunque participan los mismos actores formales, se diferencian porque la incidencia de los actores no gubernamentales en la construcción de agendas tiene diferentes alcances. Se trata de una comparación que procura dar luces sobre las diferentes formas de incidencia de actores no gubernamentales.

Asimismo, el presente estudio se desarrolla de forma inductiva, pues parte del análisis particular de los casos, los contrasta y luego concluye sobre la participación de los actores no gubernamentales en los procesos regionales andinos de la última década. El punto de partida no son las teorías generales de la acción colectiva transpuestas en el caso andino, sino que se espera identificar la participación de actores no gubernamentales a través de los elementos del proceso de la toma de decisiones, poniendo especial atención a la difusión de políticas y la gobernanza regional.

La recolección y análisis de los datos se refieren a las estrategias empleadas para obtener, clasificar y procesar la información obtenida alrededor de los casos del presente estudio. Se espera obtener información suficiente que permita abstraer conclusiones argumentadas apropiadamente, considerando la perspectiva de los diferentes actores involucrados. Por ello, se aplica análisis documental y entrevistas semiestructuradas.

El levantamiento documental se realiza con dos tipos de fuentes: las primarias y las terciarias. Se espera analizar a los documentos de creación de la CAN, las decisiones modificatorias, las notas de prensa oficiales, las actas de reunión y los archivos de trabajo del Comité Andino de Autoridades de Migraciones (CAAM) y el Comité Andino de Autoridades en Promoción de Exportaciones (CAAPE); así como los documentos generados por los Consejos Consultivos Empresarial (CCE) y Laboral (CCL). Este primer grupo de documentos clasifican, de acuerdo con Corbeta (2010, 403), como fuentes primarias de información ya que registran los objetivos y posiciones oficiales de los países y las instancias asesoras involucradas durante la construcción de ambas agendas.

Igualmente, se recurre a notas de prensa y a documentos académicos que versan sobre los avances de ambas agendas, constituyéndose como fuentes terciarias, ya que recogen los

hechos del tema en debate de las fuentes primarias y plantea un análisis periodístico y/o académico sobre los datos obtenidos. Estos documentos son complementarios a los oficiales ya que brindan mayor contexto de los procesos formales. A decir de Burnham et al. (2008, 193) este tipo de fuente pueden aportar evidencia difícil de obtener y se emplean juntamente con los documentos públicos oficiales.

En todos los casos, la selección documental aplica un control de calidad basado en los cuatro elementos propuestos por Burnham et al. (2008, 208): autenticidad, credibilidad, representatividad y significado. La autenticidad y la credibilidad hacen referencia a que sean documentos genuinos y el carácter público e institucional, obtenidos del repositorio virtual de la página web de la CAN. La representatividad se refiere a que los documentos obtenidos reflejen todas las posiciones de los actores y, en el caso cuando los documentos formales han sido insuficientes, las fuentes terciarias han sido una fuente complementar. Finalmente, el significado se relaciona con la correcta interpretación de los documentos, que implica entender el contexto social y cultural en el que se generan los conceptos centrales de los documentos en análisis.

Como se mencionó, para complementar el análisis documental y minimizar el riesgo de excluir perspectivas trascendentes a los temas en estudio se aplicarán entrevistas semi estructuradas a los actores gubernamentales, no gubernamentales y funcionarios de la SGCAN implicados en los momentos clave del desarrollo de las agendas en estudio. Se entrevistó a los tomadores de decisiones y los interlocutores de organismos internacionales que posibilitaron el avance de cada agenda. A continuación, se detallan las personas que fueron entrevistadas para este estudio:

Tabla 1.1. Personas entrevistadas para la presente investigación

| Nombres | Cargo | Fecha de la entrevista | Modalidad - lugar |
|------------------|--|------------------------|----------------------------|
| Santiago Segovia | Miembro del equipo negociador de Ecuador con Estados Unidos, exfuncionario de la SGCAN en temas de promoción comercial y actual experto en el Banco Central del Ecuador. | 8 de abril de 2022 | Presencial- Quito, Ecuador |

| | | | |
|-----------------------|---|---------------------|----------------------------|
| Francisco Rivadeneira | Primer ministro de Comercio Exterior del Ecuador, ex presidente de la Comisión durante la Presidencia Pro Tempore de Ecuador en la CAN, delegado de Ecuador ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) y experto en comercio exterior. | 15 de abril de 2022 | Presencial- Quito, Ecuador |
| José Elías Durán Lima | Actual jefe de asuntos económicos de la división de integración y comercio internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). | 20 de mayo de 2022 | Videoconferencia |
| Carlos Nieto | Funcionario de la Secretaría General de la Comunidad Andina para los temas de migraciones. | 22 de junio de 2022 | Videoconferencia |
| José Iván Dávalos | Jefe de misión de la OIM en Ecuador, anterior jefe de misión de la OIM en Perú. | 27 de junio de 2022 | Videoconferencia |
| Silvia Espíndola | Actual viceministra de Movilidad Humana de la República del Ecuador. | 26 de julio de 2022 | Videoconferencia |

Elaborado por la autora.

1.3. Estructura de la tesis

Para realizar la comparación de las agendas andinas de promoción de exportaciones y migraciones el presente estudio se ha segmentado en cinco capítulos. En primer lugar, aparece la introducción a la tesis, que corresponde al capítulo en desarrollo. Aquí se introduce el tema, se exponen los objetivos, la metodología y los aspectos generales de los capítulos subsiguientes.

El segundo capítulo desarrolla el marco teórico en el que se enmarca este estudio. Se establecen las bases teóricas de lo que se entiende por gobernanza regional, gobernanza migratoria y gobernanza en la promoción de exportaciones a nivel sudamericano, con la finalidad de identificar la dinámica entre los partícipes de la construcción de las agendas en estudio. Asimismo, se abordan los mecanismos y sentidos de la difusión de políticas públicas y los momentos de la elaboración de dichas políticas, para comprender la configuración de las agendas regionales estudiadas. Finalmente, se aborda el regionalismo social latinoamericano

como la lógica en la que se inscribe el avance de las agendas que posteriormente serán comparadas.

El tercer capítulo se trata de una contextualización de las reformas de la Comunidad Andina desde su creación hasta llegar al Sistema Andino de Integración vigente, poniendo en relieve los antecedentes específicos de las agendas que se analizan para este estudio. Asimismo, se abordan los contextos y la política exterior de cada uno de los países miembros de la CAN durante la última década. Este capítulo brinda un panorama de largo plazo de las agendas en estudio en su marco institucional, debido a que en los capítulos subsiguientes se las aborda únicamente en la especificidad de su ámbito de acción.

El cuarto capítulo aborda la agenda andina de promoción de exportaciones. Inicia con los antecedentes de esta agenda que van desde los años ochenta hasta el 2011. Luego se analiza una primera etapa de esta agenda que va desde el 2011 al 2014, tiempo en el cual se identifica como despunta la consecución de Encuentros Empresariales Andinos y participaciones conjuntas en ferias de negocios internacionales. Finalmente, se estudia su evolución y desenlace que se dio entre los años 2015 al 2021, donde se reconfiguraron los puntos de esta agenda andina.

El quinto capítulo, que hace referencia a la agenda andina de migraciones replica una estructura parecida al capítulo anterior. Se apertura con unos antecedentes que se remontan a la creación del Pacto Andino hasta 2011. Luego, se presenta el proceso de reconfiguración de la agenda migratoria entre 2011 y 2015; y, finalmente, se abordan las negociaciones del Estatuto Migratorio Andino entre 2016 a 2021.

El análisis por etapas de ambas agendas tiene como objetivo discutir la participación de los actores no gubernamentales en cada agenda, la difusión de políticas públicas y la gobernanza regional que se configuró entre 2011 y 2021. Finalmente, aparece el sexto capítulo que corresponde a la comparación entre ambas agendas y, consecuentemente se plantean las conclusiones generales del presente estudio.

Capítulo 2. Marco Teórico

La presente investigación, que se enfoca en el papel que han tenido los actores no gubernamentales en la construcción de las agendas andinas de migraciones y de promoción de las exportaciones durante la última década, hace necesario el análisis de varias aproximaciones teóricas, así como la utilización de diversos conceptos que arrojan luz sobre el papel de los distintos actores y sus formas de interactuar en los procesos de negociación. Así, esta tesis coloca en diálogo diversas aproximaciones tales como la gobernanza regional, la difusión de políticas públicas, la acción colectiva y, finalmente, las etapas del regionalismo en Sudamérica, específicamente, el regionalismo social latinoamericano que se dio durante la última década.

En primer lugar, se aborda la gobernanza regional ya que constituye un marco adecuado para comprender las dinámicas de la CAN en cuanto a la configuración de sus agendas. En primer lugar, se aborda la regionalización como elemento de la gobernanza regional en términos generales. Asimismo, se identifican las tensiones entre el enfoque securitista y el de derechos humanos en la gobernanza regional migratoria; mientras que en la gobernanza de promoción de exportaciones se identifica la internacionalización y la competitividad como elementos constitutivos.

En cuanto a la difusión de las políticas se destaca el agenciamiento de las políticas desde el nivel gubernamental -top down- o societal – bottom up-; así como los mecanismos que se emplean para que la difusión de políticas se produzca en el nivel internacional: la coerción, la competencia, el aprendizaje o el constructivismo. También es preciso indicar los momentos de construcción de la política pública, con la finalidad de situar cómo y en qué momentos inciden los actores no gubernamentales.

Por otro lado, se abordará el aprovechamiento de la oportunidad política por parte de los actores no gubernamentales para instrumentar sus intereses en la definición de las políticas públicas en las diferentes escalas de toma de decisiones, que ha sido analizado a través de las teorías de la acción colectiva. La acción colectiva se entiende como la revalorización del espacio público como espacio donde se aprovechan las oportunidades políticas, que ha incidido en redemocratizar la región hacia propuestas de democracia participativa. La acción

colectiva es la categoría que permite definir las acciones de los actores no gubernamentales en el estudio en curso.

Finalmente, para situar contextualmente el momento donde se desarrollan las agendas en estudio, se caracteriza al regionalismo social latinoamericano con los elementos que posibilitaron su desarrollo; a decir, la convergencia ideológica entre países y el alineamiento de las necesidades locales con la visión gubernamental. Esto es importante ya que las agendas de migraciones y de promoción de las exportaciones se abordaron como agendas que forman parte del regionalismo social, como se verá en los siguientes capítulos.

2.1. Gobernanza regional

Para entender la gobernanza regional andina es preciso identificar la producción académica sobre el concepto de gobernanza. De conformidad con Acharya (2014), en el presente estudio se acepta que la gobernanza mundial se produce en las dinámicas de un contexto internacional anárquico, donde existen múltiples formas de agencia y donde las regiones son unidades complejas con relaciones produciéndose en su interior e interregionalmente. En consecuencia, desde esta perspectiva las Relaciones Internacionales involucran una pluralidad de gobernanzas coexistiendo a nivel global.

Sin embargo, hay diferentes formas de concebir la gobernanza. De acuerdo con Zurbriggen (2011) se reconoce que la gobernanza involucra redes de políticas públicas, donde el debate gira entorno de si tales redes son horizontales o verticales y si los actores implicados en las redes son gubernamentales, o reconocen una amalgama más amplia de participantes. Las lecturas pueden oscilar desde visiones institucionalistas que dan protagonismo a los Estados, hasta perspectivas constructivistas que reconocen más ampliamente la forma en que se configuran las gobernanzas, incluyendo también a otros actores.

Para esta investigación se aplica la visión constructivista de gobernanza, que se entiende como el resultado de la interacción y cooperación entre los actores internacionales (entendidos de manera amplia) sobre un determinado ámbito o región en un contexto más amplio y globalizado. El concepto de gobernanza implica relaciones complejas entre diversos actores que involucran interacciones que inciden en las dinámicas internacionales (Rosenau 2000).

En este sentido, dentro de cada región se configura un determinado tipo de gobernanza que responde a las dinámicas regionales propias; consecuentemente, una región va más allá de lo meramente geográfico. Las regiones son construcciones sociales (Semian 2016) donde lo ideal, la representación y la práctica de una región son dimensiones que se componen de relaciones interdependientes entre “activos regionales” que generan una identidad regional. Los activos regionales, a su vez son las entidades, acuerdos y productos que se producen a nivel regional para fortalecer a las regiones. Desde esta perspectiva, los cambios en la sociedad se reflejan en la forma de concebir una región. La región no se trata de un concepto inmutable, sino que, por el contrario, se reconoce como una acepción socialmente construida.

Estudiar cada región amerita considerar sus características particulares y ponerlas en contraste con las teorías dominantes como el realismo o el institucionalismo. Por ello, en el caso latinoamericano destacan los estudios de Nolte (2015) que combina diversas perspectivas teóricas para caracterizar la arquitectura de la gobernanza regional. Nolte (2015) plantea que en cada región se configura un complejo de gobernanza regional con base en el grado de integración institucional, la existencia y grado de conflictos normativos y la constelación de actores. El autor concluye que en América Latina existe un complejo de gobernanza regional cooperativo donde no existe conflicto normativo entre los organismos internacionales existentes, ya que la dinámica regional es priorizar temporalmente los organismos y temas de acuerdo con la configuración de intereses de los gobiernos.

Los organismos internacionales son entidades creadas por varios Estados para lograr determinados objetivos que se han trazado en común; se les genera personería jurídica y se les provee de institucionalidad con la finalidad de operar a nivel internacional para materializar los objetivos trazados. En América Latina existe una gran variedad de este tipo de organismos que, como señala Nolte (2015) coexisten cooperativamente.

En el caso de Sudamérica los estudios de la acreditación de títulos en MERCOSUR (Perrotta 2014) y el desarrollo de la economía popular y solidaria en Sudamérica (Sanguier y Brent 2017) muestran la participación de actores no gubernamentales en procesos regionales, aunque en su desarrollo dejan ver la cooperación entre los actores regionales. Existe un buen grado de integración institucional, ya que los organismos intergubernamentales parecen dispuestos a cooperar entre sí; como se dijo, no aparecen conflictos normativos entre

organismos que resulten irreconciliables; y finalmente, los actores gubernamentales e intergubernamentales cooperan para obtener productos que tiendan a la convergencia normativa regional. El complejo de gobernanza regional cooperativo parece ser el marco adecuado que inscribe la integración andina en la década en estudio.

Para entender las dinámicas de la subregión andina se reconoce la existencia de otros actores, además de los Estados; también se acepta que la subregión andina es una construcción societal con pluralidad de actores. La CAN ha cambiado en varias ocasiones: pasó de ser un Pacto Andino entre países a finales de los años sesenta a convertirse en un Sistema Andino de Integración con actores gubernamentales y no gubernamentales a finales de los años noventa. Si bien el Pacto Andino nace como una iniciativa de integración, en un sentido físico y económico, en los términos descritos por Balassa (2013); lo cierto es que en 1996 se produce una reforma al documento fundacional, a través del Protocolo de Trujillo, que abre paso al Sistema Andino de Integración (SAI) donde se reconoce la incidencia de actores no gubernamentales como voces legítimas en la toma de decisiones, así como también se incluyen nuevas agendas regionales que versan de temas sociales. La Comunidad Andina (CAN) del siglo XXI cambia de paradigma buscando ser un proceso que trascienda los asuntos de la integración económica entre Estados.

La transición observada en la CAN también se produjo en otros procesos de integración como la Unión Europea. La academia estudiosa del regionalismo europeo identificó un agotamiento de los enfoques realistas y liberales para explicar los avances de la integración. La explicación del realismo que debate alrededor del hegemon regional y mundial para configurar las agendas regionales y mundiales resultaba insuficiente para explicar la incidencia de actores no gubernamentales transnacionales. Asimismo, el liberalismo centralizaba el debate en el papel de las empresas, las instituciones y la apertura comercial como factores que impulsaron la conformación de bloques regionales; relegando la influencia de los Estados y la sociedad civil en las dinámicas regionales.

Por otro lado, el constructivismo hace énfasis en las motivaciones societales e ideacionales que facilitan la configuración de las regiones; por tanto, permite explicar de mejor manera las complejas relaciones intra e interregionales propias de este siglo. Se reconoce un mundo más allá de la bipolaridad, se acepta un regionalismo multipolar, la coexistencia de diversas

regiones en el mundo. Esto facilita que los estudios de área de las regiones periféricas como África, Asia o América Latina se reconozcan al mismo nivel del regionalismo europeo o noratlántico. El constructivismo cobró fuerza al plantear que los avances de los procesos de integración hacia construcciones societales e identitarias se generan cuando se dan procesos de regionalización.

A este respecto, el Nuevo Enfoque Regionalista (NRA) es el planteamiento constructivista desarrollado por Hettne y Söderbaum (2002) que posiciona el concepto de regionalización con base en la experiencia europea. Los autores señalan que las regiones se construyen cuando se sostienen en dos tipos de elementos: la integración formal y la interacción real entre los actores. Es decir, no basta con procesos formales de integración comercial e institucional, sino que las interacciones entre Estados, Organismos Internacionales, empresas y sociedad civil tienen una dinámica propia, que permiten llevar la integración hacia un proceso identitario denominado regionalización. Esto explica lo que sostiene en el tiempo a las regiones.

Precisamente, en este sentido Prieto (2020) analizó las razones por las que la CAN y MERCOSUR son organizaciones regionales que perviven en el tiempo, en contraste con otras como ALBA y UNASUR que tuvieron un corto periodo de efervescencia. El autor identifica que ambas organizaciones regionales perviven por la combinación entre los incentivos materiales que generan a los países, así como por las estructuras ideacionales que influyen en la toma de decisiones; especialmente resalta dos elementos: la flexibilidad de las instituciones regionales para adaptarse a los cambiantes esquemas nacionales y, por otro lado, la identidad regional compartida como elemento unificador.

Consecuentemente, la regionalización es la condición que posibilita la pervivencia de las regiones y la condición de posibilidad para construir las múltiples gobernanzas regionales y globales existentes. El presente estudio se enfocará en la configuración de la gobernanza regional andina en lo que concierne a la toma de decisiones subregionales, en el contexto de los Comités Intergubernamentales de la CAN.

2.1.1. Gobernanza regional migratoria

La gobernanza regional migratoria de la última década en la subregión andina está marcada por la crisis migratoria venezolana, aunque los asuntos de movilidad, residencia y

emigraciones también han sido parte de las agendas. Durante la última década la subregión andina se ha visto particularmente afectada por un aumento del flujo migratorio de venezolanos en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, como países de tránsito y destino. El éxodo masivo de ciudadanos venezolanos en condiciones de movilidad irregular se ha dado en condiciones que no están acorde con los principios de una migración segura, ordenada y regular que promulgó en 2018 la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La gobernabilidad migratoria, de acuerdo con Mármora (2010, 71) es la respuesta de los Estados a las dimensiones objetivas y subjetivas de los movimientos migratorios; donde las demandas y percepciones sociales constituyen la dimensión subjetiva, mientras que las causas, características y efectos corresponde a lo objetivo. Esta gobernabilidad migratoria va más allá de la gestión de las migraciones por parte del Estado (migration management), es un producto que resulta de las interacciones entre los diferentes actores implicados en la migración: Estados, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales especializados, migrantes, etc. En Sudamérica se han adoptado diferentes modelos de gobernanza migratoria a lo largo del tiempo; sin embargo, para este estudio se van a tratar específicamente las formas que la gobernanza migratoria ha tomado en la subregión andina.

Desde los años noventa en la subregión andina se observa (Araujo y Eguiguren 2009) la implementación de políticas migratorias alrededor de cuatro enfoques: i) securitarista, que observa a las migraciones como un problema de control y seguridad nacional; ii) defensa de derechos humanos, que trata de proteger los derechos de los migrantes como personas y, en ese sentido, procura garantizar los accesos e inserción adecuada de los migrantes iii) como posibilidad de desarrollo o “desarrollo humano para las migraciones”, donde las remesas y la cooperación internacional generan crecimiento del ingreso nacional y aumentan el consumo interno; y iv) como parte de la gestión para las diásporas andinas en el mundo, dado que es necesario mantener el contacto con los emigrantes de la región. Para Mármora (2010) también existe la perspectiva de v) beneficios compartidos, que se refiere a generar acuerdos que favorezcan mutuamente al país de origen y de recepción.

Neira (2015, 240) identifica que en los últimos años se ha desarrollado una agenda subregional andina para gestionar el aumento de las migraciones a nivel nacional, bilateral y multilaterales con enfoque de derechos, especialmente cuando se pretende negociar con los

países de acogida de la emigración andina. En ese sentido, se busca que el migrante andino tenga condiciones de vida digna en cualquier país de acogida del mundo. En contraste, la libre movilidad, la incorporación al mercado de trabajo, las garantías consulares y el acceso a servicios de los migrantes ha tenido poco avance en la agenda migratoria intrarregional, toda vez que prevalece el enfoque de securitización. Uno de los mayores retos para la subregión andina ha sido que la perspectiva de desarrollo humano de las migraciones tenga un impacto sostenido en el tiempo, ya que persiste la necesidad de mejorar las condiciones socioeconómicas de nuestros países para reducir el alto grado de emigración. Asimismo, se puntualiza que ampliar la participación de organizaciones de la sociedad civil, la academia y los grupos que trabajan con migrantes puede contribuir a mejorar la gestión migratoria intrarregional más integral.

Ramírez (2018, 22) ha identificado que el éxodo venezolano se ha calificado como *crisis de refugiados o crisis de migrantes* para establecer escenarios *suigéneris* donde los Estados se justifican para aplicar medidas securitista. Cuando la migración es un fenómeno masivo e irregular los Estados restringen la movilidad justificándose en la soberanía estatal y el control; el autor identifica que esto sucedió en los países andinos durante la crisis referida. Esto contrasta con una perspectiva garantista de derechos que adoptan algunos colectivos de la sociedad civil, que abordan a las migraciones como un asunto para resolver de manera articulada con la seguridad, salud, refugio, empleo, educación y otros ejes.

En el pico del flujo migratorio venezolano en los países andinos se asoció al migrante con la inseguridad; se erigió la idea del extranjero como “otro” y sinónimo de peligro. En algunos casos, surgieron expresiones de aporofobia, dificultando la adecuada inserción del migrante en la sociedad. Estas medidas de securitización fueron efectivas en el corto plazo, ya que contuvieron un flujo migratorio para el cuál los países andinos no tenían condiciones de gestionar apropiadamente. Los países andinos no contaban con apropiados mecanismos de inclusión socioeconómica para los migrantes, a pesar de los esfuerzos conjuntos realizados desde los años noventa. (Gissi Barbieri et al. 2020, 221).

Además, estas medidas con enfoque en seguridad se acompañaron de *mecanismos humanitarios*, que encubrieron la radicalidad de las medidas gubernamentales y permitieron captar recursos financieros para aplicar dichas políticas. "*Estamos presenciando el*

surgimiento de políticas de control con rostro (in)humano"(Ramírez 2018, 13). Esto se observó en el flujo migratorios de África hacia Europa y en la gestión de los refugiados venezolanos en América Latina.

Con base en las medidas de corto y mediano plazo adoptadas por los países andinos, se puede afirmar que la gobernanza regional en materia migratoria gira alrededor de la securitización, aunque incorpore principios humanitarios establecidos a nivel internacional únicamente sobre la movilidad lícita. A pesar de que en la subregión aparecen diferentes perspectivas de gobernabilidad migratoria, lo cierto es que la crisis migratoria venezolana deja en evidencia la incapacidad de los países para articular una gobernabilidad que incorpore otras visiones (además de la seguridad) en lo que se refiere a la migración irregular que se encuentra fuera de un paraguas normativo claramente establecido.

2.1.2. Gobernanza regional en la promoción de exportaciones

La promoción de las exportaciones ahora se constituye como un eje de la política pública de los países sudamericanos, que ha escalado a los mecanismos de integración regional para mejorar las condiciones de desarrollo de los países. La promoción de exportaciones busca generar condiciones e incentivos para que la producción manufacturera, industrial, de servicios y/o de tecnología de un país consiga competir en los mercados internacionales y contribuya al desarrollo.

Si bien esta es una preocupación global, desde los años cincuenta se han desarrollado estudios en Latinoamérica para orientar a los tomadores de decisiones sobre las políticas más adecuadas. La CEPAL, el BID, la CAF y varios otros organismos internacionales, a través de sus publicaciones, han orientado este tipo de políticas en la región.

Por gobernanza en la promoción de exportaciones se entiende a todas aquellas acciones que se realicen en el marco de un proceso de integración regional y que busquen mejorar las condiciones e incentivos de la producción con miras a su exportación. A este respecto, se ha observado que la gobernanza regional de la promoción de las exportaciones andinas, así como a nivel latinoamericano, se ha producido alrededor de las negociaciones, ideas y estrategias en dos asuntos: la inserción internacional y la competitividad de la economía en el contexto internacional. Por ello, en lo subsiguiente se abordará estos elementos.

De acuerdo con Martínez (2011), la inserción internacional es un concepto que surge a partir de las teorías de la internacionalización de las empresas de los años ochenta, donde las acciones público-privadas se encaminaron en apoyar a que las empresas y sectores superen las barreras que les impide exportar. El modelo de Czinkota y Singer (1994) y Czinkota (1994),³ se basan en la experiencia de países desarrollados para identificar que las políticas públicas pueden apoyar el desarrollo de las empresas, especialmente las pymes, para conseguir exitosamente su internacionalización.

Cordero (2005) identifica que en la subregión andina se implementaron políticas públicas de apertura comercial desde los años ochenta y se intensificaron en los años noventa, aun cuando en muchos países no se contaba con productos altamente competitivos. Se procuraba impulsar la competitividad de los sectores ya existentes en lugar de promover nuevos sectores económicos.

El resultado de estas medidas produjo un tenue aumentando de la participación latinoamericana en el comercio internacional, aunque para la subregión andina fue menos significativo. Cordero (2005, 16) señala que las exportaciones andinas no crecieron desde los años 80 debido a que los bienes exportables seguían siendo bienes primarios, aun cuando la dinámica de la economía internacional requería bienes y servicios de alto perfil.

Sin embargo, durante este mismo periodo se diversificaron los modelos de internacionalización; ya no solamente se trataba de la cooperación público-privada, sino que aparece la cooperación entre empresas para ayudarse a potenciar los factores internos necesarios para la exportación.

A principios del siglo XXI la internacionalización también se daba gracias a la creación de redes horizontales entre empresas para intercambiar conocimiento, experiencias y formas de promover las exportaciones. Ese fue el caso de las empresas que intercambiaron conocimiento para darle valor agregado a los *commodities* que exportaban a los países

³ Este modelo reconoce que la promoción de exportaciones es una acción público-privada para generar incentivos y decisión en los líderes de las empresas, a fin de que dichas empresas puedan superar las barreras que les impide exportar. Este modelo se contraponen a otros, donde el tamaño de la empresa y la experiencia son suficientes para internacionalizarlas. El modelo Czinkota y Singer reconoce el papel activo del Estado en el proceso de internacionalización mediante la cooperación y la generación de incentivos.

desarrollados. Este modelo, de acuerdo con Martínez (2011) fue denominado Diamantopoulos,⁴ en reconocimiento de su autor.

De hecho, la globalización dejó en evidencia que la promoción comercial no depende solamente de la cooperación de los actores directamente implicados en el comercio, sino que se conjugan múltiples factores para afectar positiva o negativamente a que las empresas se mantengan en el mercado internacional. Ya no se trata solamente de la internacionalización, sino de varios factores que afectan la competitividad de las empresas.

La competitividad, se considera como otro elemento de la gobernanza regional en promoción de exportaciones ya que permite determinar técnicamente si mantener o aumentar la presencia de productos, bienes y servicios exportables de un país en un mercado determinado. En términos generales se puede entender la competitividad como

la capacidad de una región para promocionarse económicamente y a largo plazo frente a otras regiones en un sistema globalizado, respondiendo a las tendencias actuales, a través de la implementación o mejora de tecnología, educación, mano de obra calificada, infraestructura, inversión, seguridad jurídica y sostenibilidad social con la finalidad de alcanzar un desarrollo económico sostenible (Daza 2014, 222).

A diferencia de la inserción internacional, la competitividad no se trata de un aspecto específico, es un índice estadístico que, con base en la medición de distintos indicadores, determina si las políticas implementadas están favoreciendo, o no, la permanencia de los productos exportables de un país en el comercio internacional.

La competitividad, según Cordero (2005), habitualmente se mide con alguno de estos modelos: los estándares del Anuario de la Competitividad Mundial (World Competitiveness Yearbook WCY), la competitividad sistemática del modelo alemán o el Reporte de Competitividad Global (Global Competitiveness Report GCR). Sin embargo, Daza (2014) identificó que la mayoría de estos índices de competitividad responden a economías desarrolladas, por lo que no sería pertinente aplicarlos en América Latina.

Daza (2014) propuso un índice de competitividad exclusivamente para América Latina, que considera las relaciones entre el crecimiento económico, el grado de apertura comercial, la

⁴ En 1993 Adamantios Diamantopoulos junto con otros autores, publicó varios estudios sobre la promoción de exportaciones, donde se planteaba que las empresas son quienes inician su proceso exportador al identificar sus oportunidades comerciales en los mercados internacionales. Si bien este modelo hace énfasis en la cooperación entre empresas, reconoce que la promoción de exportaciones debe estar presente en las empresas durante todas las fases del proceso exportador, es decir, también durante la búsqueda de agencias de promoción y de asistencia especializada en el proceso de exportación mismo.

inversión extranjera directa, el nivel de educación, la eficiencia laboral, la calidad institucional, el nivel de corrupción, el desarrollo de la infraestructura y el desarrollo tecnológico.

El índice de Daza (2014) conjugan aspectos meramente comerciales con otros asuntos de corte social y político. De hecho, se observa que durante la década pasada los mecanismos de integración regional diversificaron los temas de la integración, más allá de los asuntos meramente comerciales. Si bien esta investigación no busca aplicar ningún índice de competitividad, es importante rescatar esta discusión para visibilizar la multidimensionalidad que implica hoy en día la promoción de exportaciones.

2.2. Difusión de políticas públicas

Los estudios de difusión internacional de las políticas públicas comienzan desde finales de los años setenta, con la obra “La Revolución educacional mundial, 1950-1970” que procuraba explicar la estandarización de mecanismos educacionales en diversos países desarrollados. De acuerdo con Osorio y Vergara (2016), en términos generales este tipo de estudios se desarrollaron desde la política comparada para visibilizar los mecanismos más eficientes para que una determinada política pública sea replicada en varias regiones de un mismo país, o replicada por varios países en una región o a nivel mundial.

En los estudios internacionales, el positivismo y el constructivismo son las perspectivas de análisis para identificar los mecanismos y el agenciamiento que activa los procesos de difusión, respectivamente. Mientras que el constructivismo debate alrededor de la agencia y la estructura, en el positivismo se pone énfasis en el tipo de mecanismo empleado en la difusión de políticas.

Los estudios desde el constructivismo usualmente se emplean para explicar el proceso por el cual se impulsa una agenda. En este tipo de estudios se pone énfasis en los agentes que impulsan la adopción de una determinada política. Cuando los actores gubernamentales accionan las políticas desde su posición de poder, el proceso de difusión se denomina “*top-down*”. En contraste, cuando los procesos los procesos se agencian mediante los actores no gubernamentales se los denominan “*bottom-up*”, ya que los procesos se elevan del nivel local-societal hacia lo gubernamental nacional y/o internacional.

A nivel latinoamericano, los procesos “*Bottom-up*” han sido estudiados por Porto De Oliveira (2017), a través de la difusión del presupuesto participativo brasileño en otros países de la región latinoamericana. Este autor identifica que la circulación de ideas, la inducción de las organizaciones internacionales y la adaptación contextual fueron los mecanismos de aprendizaje que facilitaron su difusión de abajo hacia arriba. En contraste, la difusión “*Top-down*” se refieren al proceso que se genera de arriba hacia abajo; donde la representación gubernamental decide el sentido de las políticas públicas y su implementación. Por otro lado, además del agenciamiento, la difusión de políticas públicas se produce a través del empleo de mecanismos que faciliten el proceso de difusión. Desde el positivismo, de acuerdo con Dobbin, Simmons y Garrett (2007), existen cuatro tipos de mecanismos que permiten la difusión: el constructivismo, la coerción, la competencia y el aprendizaje. El constructivismo y el aprendizaje parten del rastreo de los actores clave, van hacia la formación de comunidades epistémicas y los procesos socioculturales para explicar la incidencia del cambio de ideas en las políticas. La competencia enfatiza los incentivos económicos; mientras que la coerción prioriza la condicionalidad que genera el hegemón y sus ideas.

La aplicabilidad de estos elementos en los estudios de difusión de políticas en la región latinoamericana ha tenido diversas aplicaciones. Autores como Navarrete y Figueroa (2013) combinan la perspectiva constructivista y positivista al analizar la experiencia chilena de implementación de políticas de seguridad. En este caso, la difusión “*Top-down*” y los mecanismos coercitivos no permitieron implementar eficientemente las decisiones en el nivel local; excluyendo priorizar las necesidades insatisfechas en el público objetivo. El rechazo local a su implementación genera disputa entre los actores, devengando en costes políticos.

En otros casos, la difusión se realiza de la mano de mecanismos de la competencia. Es el caso de 115 agencias de políticas regulatorias, analizado por Jordana, Fernández y Bianculli (2018) donde los Estados impulsan, pero se obtienen diferentes efectos en la expansión y el tipo de gobernanza que se genera entre estas agencias. La mitad de ellas están correlacionadas con los gobiernos y tejen amplias redes; mientras que las iniciativas independientes se concentran en pequeños grupos.

El estudio de Montenegro (2017) analiza como el aprendizaje es el mecanismo que posibilita la firma del Acuerdo de Residencia del Mercosur de 2002, toda vez que los signatarios reconocen la experticia argentina en temas migratorios y permite regionalizar esta perspectiva. En el largo plazo, la perspectiva argentina resolvía mejor la migración fronteriza y el control de actividades ilícitas en la frontera Brasil-Argentina.

Existe gran variedad de estudios sobre la difusión de políticas públicas en Latinoamérica, realizados desde el positivismo y el constructivismo. En términos generales, Osorio y Vergara (2016) identifican que existen varios elementos que explican la difusión de políticas en la región. Entre los factores internos se encuentran los regímenes políticos, las instituciones, el PIB y la ideología de los gobiernos; mientras que los factores externos son los vínculos con la banca multilateral, las crisis económicas y el rol de los expertos, promotores y organismos internacionales que inciden en su facilitación.

Además, la difusión de políticas públicas no puede ser entendida únicamente mediante el agenciamiento y los mecanismos, sino en el ciclo mismo de la construcción de una política pública. En este sentido, de acuerdo con Casar y Maldonado (2008) y Repetto y Potenza (2021) se ha identificado que el ciclo de la política pública permite la participación de actores no gubernamentales en diversos momentos.

Los actores no gubernamentales pueden incidir, en primer lugar, durante la determinación del problema; en segundo lugar, pueden hacerlo cuando se determinan las alternativas viables para resolver el problema; en tercer lugar, pueden participar de la elección de una de las alternativas; en cuarto lugar, pueden hacerlo durante la implementación de la alternativa convertida en política pública; y, en quinto lugar, también podrían incidir durante el monitoreo y la evaluación. Debido a que esta investigación se enfoca en el proceso de construcción de las agendas, se espera que la incidencia de los actores no gubernamentales en las agendas planteadas se produzca mayoritariamente durante los tres primeros momentos.

Los elementos aplicables en cada caso de estudio suelen responder al contexto específico en el que se desarrollan, por lo que, en los capítulos subsiguientes se desarrollarán los elementos que específicamente aplican en las agendas de migraciones y de promoción de las exportaciones, respectivamente.

2.2.1 Actores en la difusión de políticas públicas

En cuanto a los actores que participan de la difusión de las agendas andinas en estudio, se tiene que los Estados y los organismos intergubernamentales son los principales actores del proceso; sin embargo, también existen los actores no gubernamentales.

Si bien algunas organizaciones de la sociedad civil pudieron intervenir en los procesos de construcción de las agendas subregionales de migraciones y de promoción de las exportaciones, también pudieron hacerlo gremios, cámaras de comercio y producción y sindicatos de los países miembros. Pese a la diversidad de actores no gubernamentales que pudieron estar implicados, para esta investigación la comprensión de este tipo de actores se realiza desde la acción colectiva.

Sin embargo, en esta investigación no interesa el proceso de configuración de la acción colectiva en el nivel local, sino la performance desempeñada en los Consejos Consultivos y demás espacios institucionales del Sistema Andino de Integración (SAI) donde hayan participado. En este sentido, se tiene que la comprensión de la acción colectiva ha evolucionado desde el estudio de eventos particulares en el nivel local, hasta análisis en el espectro internacional.

La acción colectiva se ha estudiado desde la revolución francesa con Marc Bloch, quien identificaba que la acción colectiva era una forma directa de cuestionar los aspectos estructurales de la sociedad feudal. Sin embargo, la sociedad del siglo XXI es cosmopolita; el proceso de globalización ha producido que las ciudades y los países se encuentren interconectados gracias al avance de las tecnologías. En estas condiciones, también los individuos de diferentes sociedades del mundo se conectan y cuestionan las estructuras sociales; la acción colectiva puede realizarse en muchas partes y al mismo tiempo y esto produce que varias demandas levantadas en diferentes partes del mundo ganen fuerza hasta convertirse en agendas internacionales que se discute en los organismos internacionales y en los foros de gobernanza internacional.

De acuerdo con Tarrow (1994) las formas de incidencia en el proceso de la toma de decisiones pueden realizarse mediante acciones directas e indirectas. No solamente se trata de acciones para demostrar un reclamo público, como en el caso de los boicots de las colonias estadounidenses para conseguir su independencia, los pedidos de masa a los gobiernos y

parlamentos, reuniones públicas para acordar las demandas a ser levantadas, insurrecciones urbanas y las barricadas; también se organizan acciones para visibilizar un problema que no adoptan la violencia como parte del repertorio.

Silva (2015) compara la incidencia, acción y demandas de varios movimientos sociales latinoamericano: movimiento piquetero en Argentina, de estudiantes en Chile y los movimientos indígenas en Ecuador y Bolivia. En todos los casos, el nivel gubernamental define e implementa las políticas públicas generadas a partir de las acciones colectivas, independientemente del tipo de incidencia (directa o indirecta) de los movimientos sociales. Señala que este tipo de movimientos se han vuelto parte de la dinámica política de la región.

Por otro lado, la articulación de escalas, desde lo local hacia lo internacional, entre los actores de la acción colectiva ha generado la discusión sobre la acción colectiva transnacional. De la Torre (2011, 46) identifica que desde los años ochenta se estudia este fenómeno, caracterizándolo por estar conectados con la globalización, por su adaptabilidad a las cambiantes estructuras políticas y por dotarse de mejor forma de recursos y oportunidades para desplegar sus demandas.

La transnacionalización de los movimientos sociales aparece cuando existe demanda por construir cooperación más allá de las fronteras nacionales para lograr un cambio social. En este sentido, la acción colectiva transnacional puede realizarse en dos maneras. Puede generarse mediante organizaciones *insiders*, que se caracterizan por articular sus demandas dentro de las reglas, normas y procedimientos establecidos en el ámbito internacional donde pretenden incidir. En contraste, las organizaciones *outsiders* contestan al sistema transnacional, los planteamientos de estos movimientos se encuentran fuera de la institucionalidad y típicamente se los asocia con posturas de la izquierda política.

Si bien la acción colectiva es un fenómeno estudiado desde la sociología, en las Relaciones Internacionales aparece el hecho transnacional, que se aborda desde una perspectiva liberal que pone de manifiesto el papel activo de actores no gubernamentales en las dinámicas internacionales, especialmente en el ámbito de lo económico, de la mano de autores como Nye y Keohane. Sin embargo, en esta investigación se busca complementar ese tipo de estudios sobre la incidencia de actores no gubernamentales, visibilizando el rol que tienen los

actores de la sociedad civil en la cooperación internacional que procura el avance de ejes sociales.

La acción colectiva tiene alto impacto en los procesos de construcción de políticas públicas en la actualidad. Las formas modernas de repertorio que se emplean permiten reivindicar las demandas y los cambios en las estructuras sociales. De igual manera, el enfoque sobre el hecho transnacional y la acción colectiva transnacional que se ha generado en los ámbitos de las migraciones y en la promoción de exportaciones permitirá evidenciar el papel de los actores no gubernamentales en la integración andina.

2.3. Regionalismo Social Latinoamericano

Finalmente, en lo concerniente al tipo de abordaje que recibieron las agendas de migraciones y de promoción de las exportaciones en la CAN, se puede afirmar que el regionalismo social permite caracterizar aspectos que contribuyeron a su impulso. Aunque existen pocas investigaciones dentro de los estudios internacionales sobre las agendas de la CAN, se puede afirmar que son observables ciertos rasgos del regionalismo social latinoamericano en el proceso de construcción de las agendas en estudio.

El regionalismo social en las américas se incorpora como la dimensión social del regionalismo abierto, en respuesta al NAFTA. De acuerdo con Blackett (2001, 907) las negociaciones del NAFTA generaron las condiciones para que el Comité de la Sociedad Civil insistiera en que existe asimetría en los derechos de participación de la sociedad civil respecto de los grupos consultivos empresariales. Esto sucedió en el contexto donde la acción colectiva transnacional se vale de los procesos de globalización para coordinar sus demandas en la esfera internacional.

Estas demandas fueron acogidas en diferente medida por los organismos internacionales de las Américas: la Organización de Estados Americanos (OEA) ratificó su compromiso con los derechos de los trabajadores, recogiendo algunas peticiones levantadas por la sociedad civil; por otro lado, las negociaciones del NAFTA mostraron menor apertura a los temas laborales, que se tradujo en la falta de acuerdos para concretar el proceso en el medio plazo. Lo que sucedió fue que las economías de las américas avanzaron en procesos de apertura comercial con acuerdos bilaterales y no el bloque, como planteaba el NAFTA.

El regionalismo social surge como una nueva forma de constituir gobernanza regional donde

se reconoce la necesidad de apertura comercial, pero también se brinda igual importancia a las políticas sociales que afectan las condiciones de vida de la sociedad civil. En primera instancia, el regionalismo social trabajó en temas laborales, aunque durante la última década se trabajaron varios ejes como educación, salud, regulación de servicios como agua, luz y saneamiento, acceso a la vivienda, migraciones, prevención del conflicto y otros. El regionalismo social es la respuesta al impacto de la liberalización de las economías en las condiciones de vida de la sociedad civil (Blackett 2001, 909). Este tipo de regionalismo se desarrolla a través de agendas discutidas en los organismos regionales. De acuerdo con Deacon, Ortiz y Zelenew (2007) el regionalismo social incorpora a la dimensión social como eje necesario en el regionalismo, de cara a enfrentar los desafíos de un mundo globalizado; en la Comunidad Andina destaca que se ha promovido especialmente los aspectos redistributivos, la cooperación técnica y la capacidad propositiva.

En este tipo de regionalismo, es posible observar que el desarrollo de los temas y los acuerdos conseguidos se producen gracias a la confluencia de diversos elementos. En los estudios que procuran explicar el avance, estancamiento y desafíos del regionalismo latinoamericano se han realizado diversos estudios de caso de los cuales, a continuación, se identifican algunos elementos.

Para Herrero y Tussie (2015) y Quiliconi y Rivera (2019) la convergencia ideológica es un elemento común que posibilita el avance de las agendas regionales de tipo regionalismo social. Herrero y Tussie (2015) plantean que los avances del Consejo de Salud de UNASUR se produjo gracias a la convergencia ideológica de los actores para situar la salud como un derecho universal; Quiliconi y Rivera (2019) evidencian que la convergencia ideológica de los Estados facilitó mayor avance en el Consejo Sectorial sobre el Problema Mundial de las Drogas en UNASUR, frente al Consejo Sectorial de Defensa. Ambos estudios identifican otros elementos que, dependiendo del caso estudiado, también inciden en el desarrollo de las agendas. En el primer caso se indican las formas novedosas de diplomacia y la conducción técnica del Consejo; mientras que en el segundo resulta importante el papel de un hegemon regional.

Por otro lado, se ha encontrado que el avance de agendas en la región se produce cuando los actores no gubernamentales también las impulsan; no se trata únicamente de intereses

gubernamentales, sino de una apropiada comunicación entre las escalas locales, nacionales e internacionales. En el proceso de acreditación de títulos en el MERCOSUR Perrotta (2014) identifica que todos los actores involucrados, especialmente las universidades y los organismos de acreditación impulsaron el desarrollo de la agenda, pese a posibles cambios de orientación política de los gobiernos parte. Asimismo, Sanguier y Brent (2017) señala que la agenda de Economía Popular y Solidaria en UNASUR y MERCOSUR se produjo gracias al entendimiento del fenómeno como posibilidad de combinar ecología, democracia y desarrollo por parte de las redes transnacionales de cooperativas de ahorro y crédito y los Estados.

El regionalismo social latinoamericano surge como respuesta al impacto del modelo de liberalización de las economías a finales de los años noventa y procura incorporar los asuntos sociales en la agenda de integración regional. En los estudios previamente citados se identifica que la convergencia ideológica entre países y la alineación entre las necesidades locales y las decisiones gubernamentales contribuyeron al éxito de ciertas agendas en este tipo de regionalismo.

2.4. Conclusiones parciales

El marco teórico propuesto para el presente estudio posiciona la idea de que las agendas andinas de migraciones y de promoción de exportaciones se producen en una determinada gobernanza regional que responde a las especificidades del campo que abordan. Destaca el hecho de que, en ambos casos, la regionalización es el factor que posibilita dicha gobernanza, mismo cuando existen tensiones entre las posiciones de los actores implicados, como se verá en los capítulos subsiguientes.

En el ámbito de las migraciones se observan diferentes enfoques de gobernanza (securitarista, derechos humanos, posibilidad de desarrollo o gestión de diásporas de emigrantes) que han adoptado los Estados, marcando cambios especialmente por la crisis migratoria. En el ámbito de la promoción de exportaciones los países pueden trabajar bajo el modelo de la cooperación público-privada (modelo Czinkota y Singer) o la cooperación entre empresas (modelo Diamantopoulos); inclusive, atendiendo al índice de competitividad para América Latina, podrían combinar acciones enfocadas en la promoción de las exportaciones con otros aspectos como la educación, la infraestructura o el desarrollo tecnológico para fortalecer la competitividad de la región andina.

Para concretar los modelos de gobernanza de cada agenda en estudio se genera un proceso de difusión de políticas públicas, que sucede con la aplicación y combinación de mecanismos específicos. La academia ha identificado que el aprendizaje, la coerción, la competencia o el constructivismo son mecanismos que se emplean para la difusión de políticas. En el proceso de difusión es importante considerar el agenciamiento, que puede suceder por parte de los gobiernos (*top-down*) o los actores no gubernamentales (*bottom-up*). También requiere identificar en qué momento de la formación de la agenda intervienen los actores. Los estudios citados muestran que existen múltiples combinaciones de estos mecanismos que deben analizarse para cada caso. Por ello, se espera analizar cada agenda propuesta para caracterizar apropiadamente su agenciamiento, los mecanismos y los momentos en que intervienen los actores en el proceso de difusión.

Por su parte, la acción colectiva se entiende como la capacidad de los actores de la sociedad civil para accionar repertorios y elevar pautas desde el nivel local, hacia el nacional e internacional. Se identifica que los casos exitosos de acción colectiva identifican las dificultades del contexto y se valen de las oportunidades para incidir directa e indirectamente en la toma de decisiones. Asimismo, se reconoce que la participación de actores no gubernamentales en las decisiones transnacionales puede entenderse como un evento, desde una perspectiva liberal (hecho transnacional) o como la articulación de escalas y actores (acción colectiva transnacional). En este último sentido, los actores de la sociedad civil se articulan por fuera de las fronteras nacionales en dos formas: como actores que legitiman el sistema (*insiders*) o como abierta crítica de este (*outsiders*).

Por otro lado, se observa que la gobernanza de la subregión andina durante la última década sumó esfuerzos al regionalismo social que estuvo vigente en la región sudamericana. El regionalismo social surge para posicionar la política social como parte de la agenda internacional, respondiendo al precedente de apertura comercial que centró su atención principalmente en los temas económicos y comerciales. Este tipo de regionalismo se alinea con la búsqueda de modelos de democracias participativas, donde los intereses de los actores sociales y los gobiernos convergen en el nivel local y, en el ámbito internacional se trabaja sobre los temas de convergencia ideológica entre los países.

El marco teórico expuesto en este capítulo plantea que la gobernanza de la subregión andina, así como las gobernanzas en migración y en promoción de las exportaciones, la difusión de las agendas, el papel de la acción colectiva transnacional y el regionalismo social latinoamericano pueden combinarse en el proceso de construcción de las agendas andinas de promoción de exportaciones y de migraciones. Precisamente estos ejes son el marco de referencia con que se realizará el análisis posterior de cada agenda andina.

Capítulo 3. Contexto: la pervivencia del bloque andino

La participación de actores no gubernamentales en la Comunidad Andina (CAN) no es reciente, responde a una búsqueda por la pervivencia del bloque andino. Para entender las formas en que estos actores han incidido en la construcción de las agendas de promoción de exportaciones y migraciones entre 2010 y 2021 en la CAN es necesario situar los contextos donde surge la CAN, sus reingenierías y las posiciones de sus países miembros durante los años de estudio. Este capítulo aborda precisamente estos temas.

El primer subapartado de este capítulo habla del nacimiento del bloque andino como estrategia de industrialización de la región andina. Si bien este momento tuvo resultados en términos económicos, lo cierto es que sus países miembros fueron de la industrialización hacia visiones de apertura comercial. Este nuevo enfoque se materializó con una primera reingeniería en los años noventa, donde aparece el Sistema Andino de Integración (SAI) que crea instancias de participación para los actores no gubernamentales. El segundo subapartado versa sobre esta primera reingeniería.

El tercer subapartado aborda la transición del tipo de regionalismo en el bloque andino a principio del siglo XXI: del regionalismo abierto hacia el regionalismo social. El cuarto subapartado expone el proceso de la segunda reingeniería de la CAN que buscaba la optimización de resultados de la integración. Finalmente, se caracterizan las acciones de los países miembros de la CAN respecto del bloque andino y los asuntos específicos de migraciones y exportaciones, entre 2011 y 2021. Con ello, se pretende contextualizar la situación de la CAN y la actuación de los países en la construcción de las agendas que se analizarán en los siguientes capítulos.

3.1. Albores de la CAN

La CAN es un organismo de integración económica fundado en 1969, que inicialmente se denominó Pacto Andino. Originalmente se compuso de países que se reconocieron andinos: Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Chile, quienes establecen los principios del organismo en el Acuerdo de Cartagena. El objetivo del Pacto Andino era promover el desarrollo de los países, reducir sus brechas de desarrollo, acelerar su crecimiento y formar un mercado común entre ellos. Destaca que, para reducir las brechas entre los países miembro, se concedió trato

preferencial para Ecuador y Bolivia por ser considerados países de menor desarrollo que los demás.

En cuanto a su estructura, el Pacto Andino se conforma originalmente de dos organismos: la Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena. La Comisión era la instancia política que tomaba las decisiones del rumbo de la integración; los acuerdos entre los delegados a la Comisión se materializaban en documentos de obligatorio cumplimiento denominados Decisiones. Por otro lado, la Junta era la instancia de seguimiento a la aplicación de dichas Decisiones, así también se encargaba de elevar propuestas al órgano decisorio. Sin embargo, como anotan Zepeda y Sánchez (2020, 305), hasta 1976 se crean otras seis instituciones en el marco del Pacto Andino para ejecutar temas específicos que apuntalen la integración. Varias de estas instituciones continúan hoy vigentes.

La Corporación Andina de Fomento (CAF) se creó un año antes del acuerdo de Cartagena, en 1968, con el objetivo de ser el banco de desarrollo regional, de promover inversiones, la economía y las finanzas. El Convenio Andrés Bello se creó en 1970 para promover la educación, la ciencia y la cultura. El Convenio Hipólito Unanue se creó al año siguiente, en 1971 para resolver los problemas de salud regionales. El Convenio Simón Rodríguez surgió en 1973 para mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población andina. La Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones del Acuerdo Subregional Andino (ASETA) se firmó en 1974. Y, el Fondo Andino de Reserva se creó en 1976 para afianzar la balanza pagos de los países miembros.

La integración andina, que nace con objetivos económicos, no contemplaba ningún papel de la ciudadanía entendida como sujeto capaz de intervenir en el proceso de integración; sin embargo, hay referencia a los actores no gubernamentales. Por un lado, está la *población* entendida como una masa que se beneficiaría del desarrollo económico en el mejoramiento de sus condiciones de vida y empleo. Por otro lado, aparecen las empresas, especialmente de corte industrial, que se beneficiarían de un mercado común y del apoyo al mejoramiento de su capacidad instalada. Incluso, ya en 1978 el Pacto Andino contrató una consultoría para realizar encuestas a las empresas exportadoras del bloque andino con la finalidad de sondear el grado de aprobación y expectativas del bloque en ese sector.

Durante este primer periodo, comprendido entre 1969 y los años ochenta, la integración en América Latina se debatía sobre el modelo de desarrollo que estaría implícito en el proyecto. De acuerdo con Briceño (2021, 14) la ideología es un elemento permanente de la política regional, que en el caso de la CAN aparece, en primera instancia, como disputa entre la promoción de los mercados desde una perspectiva liberal y un proyecto de industrialización de corte estatista.

Esta disyuntiva sucedía en un contexto donde se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).⁵ Este organismo fundado en 1960 buscaba generar una zona de libre comercio y un mercado común entre los países de desarrollo y de menor desarrollo económico de Latinoamérica. El grado de desarrollo se definía con base en las dificultades de estos países para competir en el mercado latinoamericano. Colombia, Perú, Chile, Ecuador y Bolivia eran considerados países de menor desarrollo que otros como Argentina y Brasil. Por ello, los gobiernos de países de menor desarrollo entraron en negociaciones para generar estrategias que les permita ser más competitivos. Es así como en 1969 se firma el Acuerdo de Cartagena que crea el Pacto Andino, donde el objetivo principal era impulsar la industrialización como estrategia de desarrollo de los países miembros.

En efecto, si bien el Acuerdo de Cartagena menciona la constitución de un mercado común, lo cierto es que el desarrollo se concebía a través del crecimiento del sector empresarial, específicamente del sector industrial. De hecho, esta visión de integración se corresponde con el modelo de sustitución de importaciones (ISI) que se promovía desde la CEPAL en aquellos años.⁶ El modelo ISI nace a finales de los años 40 con Raúl Prebisch, quien expone el deterioro de los términos de intercambio que sufren los *commodities* que América Latina exportaba al mundo. Así, la industrialización de los países es la respuesta para contrarrestar dicho deterioro. Durante los años sesenta el modelo ISI fue popular en la región, en el Cono-Sur especialmente. Este modelo consistía en un gran impulso estatal a la industria para producir manufactura de mayor valor agregado que, al competir en el comercio internacional, aporte mayor valor que los *commodities* a las balanzas de pagos nacionales.

⁵ ALALC se creó en 1960 y actualmente se conoce como Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

⁶ Este organismo fue creado en 1948 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para estudiar y sugerir estrategias para el desarrollo económico de la región. Raúl Prebisch fue uno de los secretarios generales de este organismo y promovió estudios para desarrollar América Latina sobre el modelo de sustitución de importaciones.

En este primer momento, el Pacto Andino generó políticas y programas para desarrollar la industria manufacturera de los países andinos. Entre las medidas estuvo proteger la propiedad industrial y proteger la producción mediante la aplicación de aranceles. Los Estados tuvieron un papel activo en la planificación del crecimiento. Se armó una estructura central de decisión y ejecución, así como instituciones satélites con finalidades específicas, que se esperaba que complementen los objetivos del crecimiento económico.

También sucedió la adhesión oficial de Venezuela (1972) y la salida de Chile (1976). Mientras que Venezuela encontró conveniente el crecimiento industrial que se promovía en el Pacto Andino, el ascenso de la dictadura militar en Chile generó un cambio de rumbo hacia la apertura comercial. El nuevo régimen de Chile se alejó paulatinamente del protagonismo estatal y la industrialización hacia las privatizaciones y la apertura comercial; para 1976 era insostenible permanecer en el Pacto. Estos cambios afectaron los plazos originalmente establecidos para poner en funcionamiento el esquema de integración. En 1976 aparece el Protocolo de Lima que prorrogó tres años más el referido plazo.

De acuerdo con la CAN (2017, 34), entre 1969 y 1976, el comercio intrarregional aumentó un 19,06%, aún poco significativo en comparación con los principales socios comerciales de los países miembros, que era Estados Unidos y la Unión Europea. Durante dicho periodo, el mercado común no terminaba de consolidarse, ni la unión aduanera; todavía se aplicaban aranceles en el comercio intrarregional. La obtención de resultados más conservadores de lo esperado devino en el debilitamiento de las convergencias políticas. La heterogeneidad ideológica también debilitó la puesta en marcha del modelo original. Si bien los países experimentaron un crecimiento del sector industrial, no fue suficiente para que la manufactura sea competitiva en los mercados internacionales; aunque se generó una oferta exportable intrarregional.

Desde 1976 hasta 1987, como anota Zepeda y Sánchez (2020, 307), el proceso de integración se estancó por el crecimiento de diferencias políticas y por el aumento de la deuda externa. También se percibía que no se había alcanzado la industrialización de los países, que era el principal objetivo de la integración. Estos factores contribuyeron a la primera crisis del mecanismo.

Frente a esta situación, en 1986 la Junta realizó nuevamente una consultoría que incluyó la aplicación de encuestas a actores no gubernamentales. En este caso se buscó medir la aprobación del Pacto Andino en los medios de comunicación. De acuerdo con CAN (2017, 197) los resultados de esta consultoría mostraron que existía un desfase entre la región y el mundo. Mientras que en el mundo se discutía la formación de bloques económicos frente a la globalización, en el Pacto Andino todavía se buscaba un norte, se ponderaba entre el regionalismo abierto o el hemisférico. Este desfase generó el desgaste del proyecto.

En consecuencia, durante los años noventa se discutió una primer reestructura de la CAN que explora un nuevo norte para el mecanismo: la apertura comercial, perspectiva que fue relegada en el primer momento del Pacto Andino.

3.2. Primera reingeniería: la participación como respuestas al estancamiento

La CAN ha experimentado dos reingenierías que se han planteado como respuesta al estancamiento de la integración. La primera ocurrió en 1996 y la segunda en 2014. Ambas reestructuras buscaron ajustarse a la orientación de los gobiernos de los países miembros y a las necesidades de la región para insertarse a los mercados internacionales. En ambos casos, como se expondrá a continuación, la respuesta ha sido ampliar la participación de los actores no gubernamentales y explorar nuevas agendas.

En 1987 se firmó el Protocolo de Quito que acuerda ajustar el Pacto Andino a las tendencias mundiales que apuntaban a: las inversiones y los ejes sociales. Sobre lo primero, hay un cambio de postura respecto a las inversiones extranjeras. Si bien este tema fue una de las principales razones para la salida de Chile, en 1988 se aprueba la Decisión 220 que viabiliza el ingreso de capitales extranjeros en la región. Esto no implicó un estancamiento de la integración intrarregional; todo lo contrario, en 1992 se aprueba la Decisión 236 que manda implementar el mercado común andino. Estas medidas evidencian un giro de perspectiva de la visión desarrollista hacia la apertura de mercado y liberalización unilateral y multilateral que comenzaba a predominar en la región.

Sobre lo segundo, la decisión de 1988 adhiere un nuevo capítulo al Acuerdo de Cartagena que detalla los ejes sociales de la integración. Se enuncian los temas tecnológicos, turísticos, el aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables y el desarrollo social. Precisamente, sobre este último eje aparece la justicia social como eje articulador de la

integración, también se menciona la afirmación de la identidad cultural y la participación plena de los habitantes. El trabajo en estos temas se desarrollaría mediante programas y proyectos en salud, seguridad social, vivienda, educación y cultura.

Estas medidas se acompañaron de una convergencia ideológica entre los gobiernos de los países miembros que tienden hacia la perspectiva liberal, especialmente en lo referente a la apertura de mercado. De hecho, esto permitió retomar los esfuerzos por la integración andina; en 1990, mediante la Declaración conjunta de Caracas y la Reunión de Machu Pichu, se institucionalizó el Consejo Presidencial Andino, cuyas funciones se detallan más adelante. Si bien desde la creación del Pacto Andino se producían reuniones de La Comisión (a nivel ministerial), lo cierto es que durante esta década las reuniones presidenciales fueron más recurrentes.

Aprovechando la convergencia ideológica en 1996 se determina que ceder soberanía hacia el organismo de integración y dotarle de mayor institucionalidad permitiría un mayor avance del proyecto. Así, el Protocolo de Trujillo modificó al Acuerdo de Cartagena, generando importantes cambios. Renombró al proyecto de Pacto Andino hacia Comunidad Andina (CAN) y crea el Sistema Andino de Integración (SAI) tomando como referencia al modelo europeo de integración. Las Decisiones y Resoluciones de la integración andina se elevan al ámbito supranacional; el SAI se compone de organismos intergubernamentales y comunitarios, manteniendo las instituciones creadas previamente y abriendo foros de participación no gubernamental.

Los organismos intergubernamentales del SAI se componen de la representación de los cuatro países miembros y son: el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) y la Comisión de la Comunidad Andina (La Comisión). El Consejo Presidencial es el organismo máximo de las decisiones políticas; hasta 2020 este Consejo se reunió 18 veces ordinariamente y varias más de forma extraordinaria. De hecho, entre 2011 y 2019 no se reunieron, denotando la pérdida de interés gubernamental en el proyecto andino. En 2019 retomaron sus reuniones para conmemorar los 50 años de la CAN. Por otro lado, el CAMRE fue creado en 1979 como instancia con capacidad asesora, se compone con los cancilleres de los países miembros y es el encargado de proponer y formular la política exterior. Con la reforma de 1996 adquiere capacidad deliberativa. La Comisión de

la Comunidad Andina se compone de representantes plenipotenciarios encargados de proponer, formular y evaluar la política de integración en temas comerciales y de inversiones.

Los organismos comunitarios son: la Secretaría General (SGCAN), el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino. La SGCAN es un órgano ejecutivo con capacidad propositiva, tiene sede en Lima y es la encargada de operativizar las decisiones tomadas por los organismos intergubernamentales; puede proponer a los demás organismos ejes, políticas, programas y proyectos para ser desarrollados en el marco de la integración andina. El Tribunal de Justicia se puso en marcha con el SAI, aunque fue creado en 1984; su objetivo es velar por el derecho comunitario. Esto implica resolver controversias comerciales y asegurarse de la aplicación del derecho comunitario en los países miembros; su funcionamiento es una garantía de la competencia justa en el mercado comunitario. El Parlamento Andino es un órgano deliberante, aunque con capacidad asesora para el Consejo Presidencial o La Comisión. Se compone de cinco representantes ciudadanos de cada país miembro que, desde 1987 y durante los años noventa, fueron delegados de los parlamentos de los países; con la creación del SAI se regula el mecanismo para elegirlos por votaciones directas y universales. Este Parlamento puede expedir recomendaciones para el proceso de integración.

Las organizaciones que se mantienen desde el proceso original son la CAF, el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Convenio Hipólito Unanue (sobre los asuntos de salud), el Convenio Simón Rodríguez (sobre asuntos laborales) y el Convenio Andrés Bello que permitirá la creación de la Universidad Andina Simón Bolívar.

En cuanto a los foros de participación no gubernamental se crean dos Consejos Consultivos que son mecanismos de participación directa de la sociedad civil: el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral. Ambas instancias convergerán en el Convenio Simón Rodríguez para sugerir a los Comités Intergubernamentales sobre asuntos laborales. En los albores de los años dos mil, con Decisiones posteriores, se conformarán otros Consejos Consultivos: el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas; el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales; la Mesa Andina para la Defensa de los Derechos del Consumidor; y la Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina.

Gráfico 3.1. Sistema Andino de Integración (SAI)



Fuente: CAN 2017

También, durante la segunda parte de la década de los 90 se aplicaron encuestas con el empresariado y los periodistas para medir la confianza y vigencia de la CAN en la esfera pública interna de los países miembros (Can 2017, 198-199). Estas encuestas fueron realizadas a través de consultorías externas y sus resultados fueron considerados en la estructura del SAI. En este momento aparecen los actores no gubernamentales como agentes pasivos de la integración, pues son consultados por temas específicos, pero no tienen la capacidad de proponer o generar iniciativas para la integración.

De acuerdo con Briceño (2021, 34) durante este periodo de la primera reingeniería, el proyecto estatista dejó de ser relevante como nodo del proyecto de integración andina; ahora se buscaba un modelo de regionalismo económico. Este regionalismo promueve la apertura comercial, que en la CAN se tradujo en la apertura a la inversión extranjera y la puesta en marcha de regulaciones para impulsar el mercado común, aunque no se consiguió implementar el Arancel Externo Común (AEC), ni la armonización macroeconómica durante este periodo. Sin embargo, para la segunda reingeniería estos objetivos ya muestran algún nivel de avance.

A pesar de la convergencia ideológica, esta década no estuvo exenta de controversias entre los países miembros. En 1997 Perú trató de salir del bloque por la falta de implementación del mercado común, a pesar de que en 1992 ya se declaró a la región andina como zona de libre comercio. Como respuesta, en 1997 se aplicó el desgravamen de ciertos productos y se estableció que hasta 2005 se debía consolidar el mercado común andino, lo cual, como veremos, no se cumplió dentro del plazo.

La primera reingeniería de la CAN aprovechó la convergencia ideológica sobre la apertura comercial para darle un nuevo norte a la integración, relegando sus raíces desarrollistas. La creación del Sistema Andino de Integración recoge todos los organismos creados y crea otros nuevos para darle mayor profundidad y estructura al proceso andino. Para los años noventa la ciudadanía aparece en un nuevo papel protagonista, ya no se trata de un colectivo que se beneficia indirectamente de los resultados de la integración, ni de sectores específicos (empresariado y periodistas) siendo consultados sobre su percepción de esta integración. La ciudadanía tiene la posibilidad de intervenir con delegados propios, a través de los Consejos Consultivos. Si bien los años noventa muestran cierta consolidación de la CAN, lo cierto es que el cambio de siglo trajo nuevamente divergencias ideológicas, cambios de paradigmas y crisis que ameritaron nuevamente un cambio de rumbo, como se aborda en lo posterior.

3.3. Transición entre reingenierías: del regionalismo abierto al regionalismo social

Si bien la CAN se sostuvo durante el cambio de siglo, el avance del modelo liberal puso en agenda los acuerdos bilaterales y multilaterales con terceros países, lo que devino en la fragmentación ideológica de sus miembros. Además, las crisis internas de los países tampoco contribuyeron para el avance del proyecto andino.

Durante este periodo, en un primer momento se realizó la negociación de acuerdos comerciales como bloque andino con los Estados Unidos y la Unión Europea; aunque ninguna de estas iniciativas llegó a concretarse. Colombia y Perú decidieron continuar con la firma de acuerdos bilaterales; mientras que Ecuador y Bolivia abandonaron su posición aperturista y adoptaron un nuevo paradigma: fortalecer una integración latinoamericana sin la injerencia de terceros actores.

Estados Unidos planteó en 1994 la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que esperaba poner en marcha un mercado común hemisférico hasta 2005; se trató de una estrategia para reemplazar las iniciativas bilaterales entre los países del continente con dicho país. Esta iniciativa se corresponde con la visión de integración expuesta previamente con Balassa (2013) que prioriza los aspectos económicos y que era afín con el posicionamiento de los países de la CAN de los años noventa. Sin embargo, esta iniciativa puso de manifiesto las asimetrías entre Estados Unidos frente a países de menor desarrollo como Ecuador y Bolivia; se cuestionó fuertemente los efectos colaterales del acuerdo en temas de empleo, soberanía alimentaria, producción agrícola e industria local. El cambio de siglo trajo consigo crisis económicas y sociales en todos los países miembros de la CAN y, consecuentemente, también cambios en los modelos de gobierno. Entre 2006 y 2008 Ecuador y Bolivia experimentaron reformas constituyentes que se oponían al modelo liberal por su alto coste social e implementaron políticas sociales afines al socialismo del siglo XXI, trajeron de regreso al Estado en el centro del debate.

De igual manera, el bloque de la CAN comenzó a negociar un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en 2007, que tampoco llegó a concretarse por las discrepancias de Ecuador y Bolivia con los términos acordados. Sin embargo, Colombia y Perú continuaron su proceso y firmaron bilateralmente el Tratado de Libre Comercio en 2012; más tarde Ecuador adhirió al tratado en 2016. Además, de acuerdo con CAN (2006), para este año los países andinos tenían acuerdos comerciales suscritos, en forma conjunta o individualmente, con México, Chile y los países miembros del MERCOSUR Brasil y Argentina.

En este contexto de apertura comercial también estuvieron presentes los actores no gubernamentales, ya no solo para ser consultados mediante encuestas de percepción, sino para emitir recomendaciones. Específicamente, el Consejo Consultivo Empresarial Andino se pronunció sobre las negociaciones del bloque andino con ALCA, MERCOSUR, las migraciones laborales, los lineamientos sobre la seguridad social, los derechos de negociación colectiva, la ley de preferencias comerciales andinas y la Carta Social Andina (CAN 2017, 199).

También, durante este periodo, el regionalismo social tomó fuerza porque buscaba resolver las necesidades insatisfechas de la ciudadanía durante el regionalismo liberal de los años noventa. Las crisis sociales de los países latinoamericanos dejaron ver la importancia de atender los temas sociales y ambientales en igual jerarquía que los asuntos económicos y de comercio.

El regionalismo social latinoamericano encuentra su génesis en la oposición a los acuerdos de libre comercio ALCA y NAFTA de la época (Blackett 2001, 907) y pone de manifiesto que las agendas que se tratan exclusivamente desde el punto de vista comercial conllevan efectos laborales y sociales de gran impacto en los sectores populares de la ciudadanía.

También en la CAN el eje social ganó protagonismo; en 2002 el Consejo Presidencial Andino expide la Carta Andina para la Promoción y protección de los Derechos Humanos y en 2003 se crea el Programa Integrado de Desarrollo Social (PIDS) como una forma de operativizar los ejes sociales que en las décadas pasadas únicamente se enunciaban como objetivos de integración. En 2006 se llevaron a cabo talleres nacionales para reflexionar el proceso de integración entre actores gubernamentales y representantes de las organizaciones sociales de los países. Como resultado, se destacaron las ventajas del mercado común para la oferta exportable no tradicional, las negociaciones conjuntas frente a terceros y el desarrollo institucional del bloque andino; de igual manera se identificó que los esfuerzos deben enfocarse en perfeccionar una zona de libre comercio, en procurar convergencia con los demás organismos de la región latinoamericana y en desarrollar la agenda social (CAN 2017, 201). Sin embargo, Gortaire (2016, 97) señala que los países siguieron abordando a los asuntos sociales como problemas internos y, frente a las crecientes divergencias entre ellos, el avance del programa social fue lento.

Los asuntos migratorios también avanzaron. Para este periodo se contaba con una tarjeta andina de migración (TAM) como una herramienta de regulación, armonización en los asuntos migratorios y levantamiento estadístico de las migraciones intracomunitarias, aprobada en 1996 mediante la Decisión 397. Sin embargo, en este periodo se aprueba la Decisión 503 de 2005 que faculta a los viajeros andinos a circular por los países de la CAN únicamente con su documento de identidad. Durante este periodo se estructuraron los cimientos para llevar las migraciones más allá de los asuntos laborales y turísticos.

Si bien los asuntos sociales ganaron relevancia en este periodo, no fueron nodales en el proyecto de integración. Venezuela, durante 2006, encuentra frustrada su iniciativa de conformar un fondo humanitario y de consolidación de un arancel externo común. De hecho, frente a las negativas a estas propuestas, Venezuela abandonó definitivamente la CAN y volcó sus esfuerzos para consolidar un proyecto regional de corte más social. Ese fue el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la adhesión venezolana al MERCOSUR. De hecho, este último organismo abrió un instituto enfocado específicamente en lo social durante este periodo.

En el caso de la CAN aun cuando existían los Consejos Consultivos conformados por representantes no gubernamentales, durante la primera década del siglo XXI la participación social continuaba siendo un asunto de baja priorización y el proyecto andino continuaba manejándose en las altas esferas del poder. Por ello, en cooperación con la Unión Europea, en el 2002 se diseñó una propuesta para involucrar a la sociedad civil en el proceso de integración. De dicha propuesta surgió un Grupo de Expertos Gubernamentales en estadística sobre participación ciudadana, que se reunió entre 2002 y 2010 para homologar las herramientas que permitan medir la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones a lo interno de los países y en la integración andina.

Durante este periodo también se desarrolló el proyecto METÁGORA que procuró homologar las definiciones de pobreza subjetiva, gobernabilidad y democracia entre los países andinos, con la finalidad de medir sus causas y trazar estrategias regionales a este respecto. En este contexto, se pretendió institucionalizar la aplicación de encuestas a hogares para sondear la evolución de la pobreza en la población. Se intercambiaron experiencias con el Latino barómetro y se pensó en generar un Andino barómetro que no se llegó a implementar. Entre

2007 y 2008 se llevaron a cabo reuniones del Consejo Presidencial en Bolivia y Ecuador donde se habló de una integración integral y de una Comunidad Andina para los ciudadanos. Varios autores (Gortaire 2016, Zepeda y Sánchez 2020; Segovia, exfuncionario de la SGCAN en temas de promoción comercial, entrevista, Quito 8 de abril de 2022), coinciden en que la CAN desaprovechó la oportunidad de consolidarse como líder continental en este periodo, pues desaprovechó la coyuntura de convergencia ideológica que le pudo permitir firmar acuerdos de integración con Centroamérica y el Caribe. Tampoco se exploró a fondo las posibilidades de participación de la sociedad civil o la implementación de las agendas que tendieron hacia el regionalismo social, aunque se reconocen importantes iniciativas para institucionalizar la medición de la pobreza. Durante este periodo se trabajaron iniciativas que procuraban atender los asuntos sociales, aunque muchas de ellas no llegaron a ponerse en marcha. Para el cierre de esta década, los países mostraban una heterogeneidad ideológica y pérdida de interés por el proyecto andino. Precisamente por ello, durante la década comprendida entre 2011 y 2021 se llevaría a cabo una segunda reingeniería.

3.4. Segunda reingeniería: solidez irresuelta en el bloque andino

El periodo correspondiente a la segunda reingeniería, comprendido entre 2011 y 2014, fue calificado por Briceño (2021, 46) como regionalismo pos hegemónico, donde las visiones de los países fueron heterogéneas, generando una CAN con separaciones ideológicas. A pesar de los avances conseguidos, desde 2011 Colombia y Perú mantuvieron la visión liberal de la integración y avanzaron con los acuerdos comerciales en un nuevo bloque regional: la Alianza del Pacífico. De igual manera, Ecuador y Bolivia le dieron protagonismo a otros foros donde era más explícito el regionalismo social latinoamericano: el ALBA creada desde 2004 bajo el liderazgo de Venezuela, y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) creada en 2008 bajo el liderazgo brasileño, aunque con sede en Ecuador. Bolivia, por otro lado, mostró interés por volverse miembro pleno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) consiguiendo su adhesión en 2019.

Para otros autores (Piña y Reggiardo 2021, 95) a partir de esta segunda reingeniería los países actúan como *free-riders*. Es decir, los Estados participan como si fueran actores intermedios y consiguen resultados subóptimos; no encuentran los incentivos suficientes para profundizar la integración andina. La integración cuesta más recursos que los beneficios individuales que le

aporta a cada país. De hecho, los países le han dado diferente valor a los bienes colectivos del bloque (Piña y Reggiardo 2021, 819). Pese a ello, los países se mantienen en el bloque por decisiones prácticas: el mercado andino es uno de los más importantes para los bienes manufacturados; según CAN (2019) el 78% de exportaciones intracomunitarias son bienes manufacturados y el mercado andino fue el segundo destino de las manufacturas andinas, representando el 13,7% del total.

Este periodo inicia con la Declaración Presidencial de Bogotá en 2011, donde se decide que un grupo de expertos propondrá una reingeniería del Sistema Andino de Integración con la finalidad de identificar los elementos de complementariedad de la CAN con MERCOSUR y UNASUR. Estas medidas buscaron repotenciar al bloque andino, debido a que en esa época sus países miembros tenían una baja participación en cadenas de valor globales (Piña y Reggiardo 2021, 89). En 2013, mediante la Decisión 773, se le encarga a la CEPAL y a la Fundación Getulio Vargas la consultoría para reformular el Sistema Andino de Integración (SAI). La consultoría, de acuerdo con Levi (2014), planteaba que la integración debía encaminarse sobre los ejes comerciales, medio ambientales y de desarrollo social; asimismo, se indica que el funcionamiento de los mecanismos existentes no es óptimo, por lo que sugería enfocarse en áreas de trabajo puntuales que les permita obtener resultados en un escenario con bajo interés político; finalmente, se identificó que la integración comercial y la complementariedad económica debían permanecer como objetivos regionales.

De acuerdo con Francisco Rivadeneira, ex Ministro de Comercio Exterior del Ecuador, la consultoría realizada entre 2011 y 2012 por la Fundación Getulio Vargas *“planteaba la eliminación de un montón de comisiones que servían poco, para tener una Comunidad Andina más centrada en aquello en lo que es buena y funciona. Pero eso no se llevó adelante. (...) La reingeniería, más allá de lo que se planteó, nunca se ejecutó realmente”* (entrevista, Quito, 15 de abril de 2022).

Aunque dicha consultoría no llegó a implementarse en su totalidad, aunque si se tomaron medidas para optimizar las áreas de trabajo. Mediante la Decisión 792 se implementó una reingeniería del SAI: se mantuvieron el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), La Comisión, la SGCAN, el Tribunal de Justicia, la Universidad Andina Simón Bolívar y los Consejos Consultivos Empresarial y

Laboral. Las demás mesas, Consejos y Comités se deberían mantener solamente si se vinculasen con los temas priorizados. También se recomendó la fusión del Parlamento Andino en el Parlamento Suramericano de UNASUR, aunque no llegó a ejecutarse; también se planteó evaluar la permanencia de la CAF, FLAR y el Convenio Hipólito Unanue en el sistema andino. La SGCAN se convirtió en la entidad de apoyo técnico para la racionalización y simplificación del proceso de integración.

En cuanto a los temas priorizados, la Resolución 1733 estableció que el trabajo se desarrollaría sobre tres pilares: la consolidación del espacio económico andino, la promoción de la identidad andina y la convergencia en proyectos de desarrollo sostenible (CAN 2017, 216). Lo social se refería a las migraciones, la movilidad humana y la identidad andina; mientras que lo comercial se planteaba alrededor de la internacionalización de las PYMES y los mecanismos para incrementar la participación de la CAN en el mundo y atraer más mundo a la CAN. De esta manera, se reactivaron los Comités Intergubernamentales en los ejes sociales, la integración comercial, la interconexión eléctrica y la búsqueda de complementariedad con MERCOSUR y UNASUR.

En general, cada Comité Intergubernamental se compone con los miembros delegados que cada país acredita mediante sus cancillerías, previo a cada reunión. El liderazgo del Comité se produce a través la Presidencia Pro-Témpore (PPT) que le corresponde alternadamente a cada país miembro, por el lapso de un año. Además, cada Comité incluye a un funcionario de la SGCAN, experto en el asunto que aborda el Comité; hace las veces de secretaria, operativiza y da seguimiento a los compromisos asumidos por los países.

Para Zepeda y Sánchez (2020, 312) esta reingeniería fue un desmantelamiento del proyecto de integración; para otros especialistas (Rivadeneira, entrevista, Quito, 15 de abril de 2022; Segovia, entrevista, Quito, 8 de abril de 2022) la reingeniería no implementó la propuesta de la consultoría original, sino que redujo los ejes de acción a los aspectos de mayor convergencia, respondiendo a la necesidad de optimizar recursos. Para otros autores (Gortaire 2016; Piña y Reggiardo 2021) también es evidente que la falta de recursos humanos y financieros, la falta de interés político y la falta de vinculación de la sociedad civil al proceso de integración son factores que persisten, a pesar de los esfuerzos de potenciar el proyecto andino mediante las reingenierías.

Precisamente, sobre la participación de la sociedad civil se identifica que, con la nueva reingeniería, los espacios de acción se redujeron y conservaron su carácter consultivo; estos espacios no han tenido injerencia directa en la toma de decisiones subregionales, sino que únicamente pueden formular recomendaciones. Si bien la transición entre reingenierías apuntaló los ejes sociales y las posibilidades de participación de actores no gubernamentales, lo cierto es que los espacios consultivos donde este tipo de actores tienen representación son muy pocos. Sumado a los espacios de participación reducidos, aparecen también las élites de representación donde los grandes actores de cada país en los temas empresariales y laborales pueden participar de estos espacios; en contraste, los actores intermedios y latentes del nivel local de cada país difícilmente consiguen elevar sus demandas a los espacios supranacionales.

Por otro lado, aunque la reingeniería se ejecuta para optimizar la gobernanza regional andina en un contexto globalizado y de complementariedad, lo cierto es que las decisiones siguen tomándose desde las visiones gubernamentales. Esto no significa que se excluyen los temas sociales, sino que el desarrollo de agendas y programas no incorpora la voz de los actores beneficiados. Después del 2006, la CAN no volvió a desarrollar talleres nacionales para consultarle a la población su percepción sobre el proceso de integración; optó por consultorías a entes especializados. En contrapartida, los actores de los Consejos Consultivos si emitieron Opiniones, es decir, se pronunciaron oficialmente respecto de diversos temas. En los capítulos subsiguientes se abordará detenidamente estos hechos.

La agenda subregional de esta última década da continuidad al PIDS desarrollado en 2003 y a los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES) establecidos en 2011. Si bien se esbozan estrategias para atender las demandas sociales en la región, lo cierto es que tras la reingeniería decreció el avance de estos temas. En 2019 se esperaba haber implementado dichos objetivos; aunque no hay desarrollo sobre el fortalecimiento del sentido de identidad andina, ni la superación de asimetrías territoriales, hay resultados en el eje de la titularidad de derechos. Como se abordará en el capítulo de migraciones se plasman varios derechos en el Estatuto Migratorio Andino aprobado en 2021.

De hecho, para Piña y Reggiardo (2021, 93) la reingeniería aún continúa pues no se ha resuelto el bajo grado de interdependencia de las instancias del SAI, la disponibilidad de recursos, ni la falta de interés político de los gobiernos. De hecho, la Declaración presidencial de 2020 levanta la necesidad de reformar el Sistema Andino de Solución de Controversias y el Tribunal Andino de Justicia; en efecto, pareciera que la reingeniería iniciada en 2011 no ha finalizado.

Además, como se dijo previamente, las reingenierías tampoco resolvieron una vinculación adecuada de la sociedad civil al proceso de integración. Si bien existen los Consejos Consultivos, la representación que configura estos espacios contempla las necesidades de los representantes que los conforman, pero deja por fuera otras visiones locales sobre los diferentes asuntos de la integración. El Sistema Andino de Integración no ha resuelto convocar de forma institucional a estas otras visiones. Como se expone en los capítulos subsiguientes, los talleres y foros nacionales y subregionales con actores societales se desarrollaron hasta antes de la última reingeniería.

A pesar del complicado contexto de reingeniería de la década pasada, hubo dos agendas que lograron importantes avances en la CAN: las migraciones y la promoción de exportaciones. Precisamente en los siguientes capítulos se explora el avance de cada una de ellas, destacando el papel de la gobernanza regional y de los actores no gubernamentales en el proceso. Sin embargo, no es posible avanzar hacia estos asuntos específicos sin antes identificar la política exterior respecto del bloque andino, así como las visiones sobre migraciones y promoción de exportaciones de cada uno de los países andinos durante el periodo delimitado para esta investigación. Por ello, en el siguiente apartado se exponen los asuntos más relevantes entre 2011 y 2021.

A continuación, se presenta una tabla que resume los momentos de las reingenierías que ha experimentado la CAN durante su vida institucional:

Tabla 3.1. Resumen de reingenierías de la CAN

| Periodo | Paradigma de integración | Estado de la participación de actores no gubernamentales |
|---------|--------------------------|--|
|---------|--------------------------|--|

| | | |
|---|---|--|
| 1969 – 80's Albores de la CAN | Integración basada en la industrialización impulsada por el Estado. Convergencia ideológica | Sin participación directa. “Población” y “empresa” mencionadas en los cuerpos normativos |
| 1996 – Primera Reingeniería | Integración basada en la apertura comercial. Convergencia ideológica | Participación directa. Creación de los “Consejos Consultivos” que pueden emitir opiniones a las decisiones andinas |
| 2000- 2010 Transición entre Reingenierías | Integración sin injerencia de terceros actores; regionalismo social. Divergencia ideológica | Participación directa. Los “Consejos Consultivos” emitieron opiniones y se desarrollaron iniciativas sobre participación ciudadana |
| 2011 – 2014 Segunda Reingeniería | Optimización y priorización de los temas de integración andina. Divergencia ideológica | Participación directa. Poca actuación de los “Consejos Consultivos” en el proceso de reingeniería |

Elaborado por la autora.

La tabla precedente muestra que la CAN ha experimentado cambios en su paradigma de integración, a lo largo de su vida institucional. Entre 1969 y 2021 se han identificado cuatro momentos donde ha cambiado el rumbo de la integración. Se ha transitado de un modelo desarrollista en los primeros años, hacia la apertura comercial, el regionalismo social y una optimización del modelo de integración. Además, se observa que durante estos cuatro momentos los actores no gubernamentales han desempeñado diferentes lugares. En primera instancia no eran considerados como parte del proceso de integración, aunque en los años noventa ganaron un espacio, a través de los Consejos Consultivos, desde donde pueden posicionar los temas de su interés. Se observa que tras la última reingeniería la participación en dichos Consejos Consultivos ha perdido fuerza, comparativamente con el periodo de transición entre reingenierías, que fue donde este tipo de actores tuvo mayor visibilidad.

3.5. Acciones de los países miembros entre 2011 y 2021

A nivel intracomunitario, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) es la instancia facultada para tomar decisiones sobre la política andina, siempre que exista consenso. Si bien en un primer momento, durante los años dos mil, el CAMRE se enfocó en temas comerciales, de seguridad y democráticos, lo cierto es que para la década en

estudio (2011-2021) se experimentó una ruptura ideológica entre los países que frenó el avance de una política externa común.

Respecto de los temas comerciales, en 1999 el CAMRE adoptó la Decisión 458 que delineó una estrategia para avanzar negociaciones con otros bloques económicos regionales y extrarregionales, aunque como ya se dijo, las negociaciones no concluyeron como bloque y si como acuerdos bilaterales. Sobre la seguridad se identifica que entre 2001 y 2003 hubo varias decisiones para luchar contra el cultivo y fabricación de drogas ilícitas, así como contra los delitos conexos como el tráfico de armas pequeñas y ligeras. Por otro lado, respecto del eje democrático, destaca que desde 1980 los países andinos se reconocen con carácter democrático y emprenden acciones para salvaguardarlo. En la cumbre suramericana entre la CAN y el MERCOSUR se suscribe la Cláusula Democrática Suramericana donde ambos bloques se comprometen a respetar el régimen democrático. En 2001 los países andinos se comprometieron al respeto de los derechos humanos y publicaron la Carta Andina; en 2007, a través de la Decisión 668, se aprobó un Plan Andino Contra la Corrupción.

Posteriormente, frente a las diferencias ideológicas, los países decidieron avanzar sobre temas específicos de interés común, con base en acuerdos políticos. Es decir, ya no se trata de una política unificada que se fundamenta en macro ejes, sino que los asuntos avanzan en función de la convergencia entre países para cumplir objetivos específicos, usualmente vinculados con la resolución de problemas comunes. Sin embargo, a nivel individual los países miembros de la CAN experimentaron diferentes momentos del enfoque político de sus gobiernos, así como en las políticas de estado frente a las migraciones y exportaciones. Por ello, en lo subsiguiente se abordan estos aspectos en cada uno de los países.

3.5.1. Bolivia

El enfoque político del gobierno boliviano entre 2006 y 2019 estuvo liderado por el Movimiento al Socialismo (MAS) de la mano del presidente Evo Morales. Durante este periodo se experimentó una ruptura con el regionalismo abierto y se impulsó el regionalismo social. El MAS llega al poder en 2006 fundamentado en una cosmovisión indígena e impulsa una reforma constituyente donde, de acuerdo con Giusiano (2011, 3) se incorporan los principios de relacionalidad, complementariedad y reciprocidad de la cosmovisión andina. Durante este periodo la política externa de Bolivia se fundamentó en la diplomacia de los

pueblos, que consiste en tomar decisiones participativamente. Con ello, se procura incluir a las organizaciones sociales y sindicales en la toma de decisiones, buscando una mayor representatividad.

La diplomacia de los pueblos se identifica con el regionalismo social ya que invierte el orden de prioridades de la política externa de los gobiernos anteriores. Plantea que la diversidad cultural, la integración regional de los pueblos y el respeto por la naturaleza son temas prioritarios frente a los asuntos comerciales (Giusiano 2011, 10). A diferencia de otros países andinos, en Bolivia ya no existe continuidad para priorizar los asuntos económicos. De hecho, esta diplomacia promueve la cooperación sur-sur y reivindica el uso ancestral de la hoja de coca, desafiando la lógica de lucha contra las drogas que se había impulsado durante los años noventa desde la CAN. En asunto migratorios, por otro lado, promueve un enfoque de garantía de derechos, aunque su postura sobre la migración laboral estuvo bastante más alineada con el bloque andino.

Durante este gobierno Bolivia tuvo posturas divergentes con otros países andinos. Por ejemplo, alrededor de 2011 Bolivia trajo al debate regional su falta de acceso al mar en el mismo momento en que Colombia y Perú se sumaban a la Alianza del Pacífico, una iniciativa que refuerza la identidad alrededor de la salida al mar y las posibilidades de la apertura comercial. Frente a las distancias ideológicas con el proceso andino, Bolivia asume su papel estratégico entre los ejes pacífico y atlético. Consecuentemente, buscó ser miembro pleno del MERCOSUR y consigue mantenerse en la CAN (Alemán 2020, 279). La adhesión de Bolivia es legitimada por el bloque andino ya que, de acuerdo con Dávalos, jefe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Ecuador (entrevista, 27 de junio de 2022), la CAN reconoce y valora la importancia estratégica de Bolivia, lo que produce un efecto contrario al caso venezolano, donde la adhesión a otro bloque desencadenó en su salida de la CAN en 2006. El caso boliviano es un ejemplo práctico de que, durante la década en estudio, Sudamérica operaba un complejo de gobernanza regional cooperativo, en los términos planteados por Nolte (2015), donde la búsqueda de la complementariedad era un principio nodal.

A pesar de que en 2019 hubo un giro a la derecha bajo la presidencia de Jeanine Áñez, lo cierto es que este cambio no afectó en el posicionamiento boliviano en los Comités Intergubernamentales de la CAN, como se verá en los apartados subsiguientes. De hecho, la llegada a la presidencia de Luis Arce en 2020 marcó una continuidad con la gestión de Morales, por lo que se puede afirmar que durante la época en estudio hubo continuidad política en Bolivia.

3.5.2. Ecuador

Ecuador, al igual que Bolivia, también experimentó un proceso constituyente que transformó su posición política con la llegada del Movimiento Alianza País entre 2006 y 2016 de la mano de Rafael Correa. La política externa durante este periodo estuvo basada en el multilateralismo y la integración pensados desde un regionalismo posliberal que apostó por la UNASUR, el ALBA y la cooperación sur-sur. El gobierno de la revolución ciudadana rompió con la primacía de lo comercial cortando, en un primer momento, las negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea para apostar por nuevos socios comerciales como China. Esto, eventualmente implicó tensiones por asuntos arancelarios con la CAN a las que Ecuador debió ceder por la existencia de estudios técnicos y la condición de supranacionalidad de la CAN (Segovia, entrevista, Quito 8 de abril de 2022).

Se procuró cambiar la matriz productiva hacia el conocimiento y la tecnología, aunque la apertura a los nuevos mercados se basó en la exportación de productos primarios. De hecho, Rivadeneira (entrevista, Quito, 15 de abril de 2022) afirma que aún ahora la exportación de productos agroindustriales es un sector en potencial crecimiento, que incorpora tecnología y valor agregado y que, contrariamente a reforzar la dependencia a la explotación de minerales, podría representar una alternativa sustentable a mediano plazo. Efectivamente, durante el periodo en estudio Ecuador mostró continuidad en su política comercial debido a que pese al cambio de gobierno se mantuvieron las líneas generales de impulso a la promoción comercial, la búsqueda y el fortalecimiento de terceros mercados, como se verá en el capítulo de exportaciones.

También se evidenciaron inconsistencias entre la política comercial ecuatoriana y las relaciones bilaterales con Colombia y Perú (Ordoñez e Hinojosa 2014, 145). Si bien las relaciones comerciales se sostuvieron en la CAN para cuidar el mercado andino, hubo

tensiones bilaterales. Ese fue el caso de la intromisión de grupos irregulares colombianos en territorio ecuatoriano, así como el conflicto por la circulación de transportistas ecuatorianos en Colombia, eventos que produjeron crisis por soberanía en las zonas fronterizas.

En el ámbito de las migraciones se puede afirmar que parte del modelo de integración planteado por el gobierno de Correa contemplaba la ciudadanía universal y la protección de los derechos de los migrantes. Durante este periodo Ecuador fue el país con mayor apertura respecto a los asuntos de movilidad entre los países de la CAN.

Sin embargo, esta postura gubernamental no necesariamente representó los intereses de todos los actores locales. De acuerdo con el estudio de Zepeda y Egas (2010) se obtuvo que la población opinaba diferente al gobierno en las decisiones comerciales y migratorias. La población esperaba impulsos a la integración comercial, en infraestructura y no manifestaban reticencia en continuar los acuerdos bilaterales con Estados Unidos. En lo migratorio, la población no apoyaba completamente la libre movilidad. Mientras que de los migrantes sudamericanos eran percibidos negativamente por el precedente de la migración peruana y colombiana, se aprobaba la migración estadounidense y europea.

Para 2017 el país experimentó un giro hacia la derecha con la llegada de Lenin Moreno, que continuaría durante la presidencia de Guillermo Lasso. Durante este segundo momento la UNASUR deja de ser el proyecto de integración prioritario y se reanudaron las negociaciones con Estados Unidos; también se comenzó el proceso de adhesión a la Alianza del Pacífico. En materia migratoria, el gobierno tomó medidas restrictivas frente a la migración venezolana del 2018, contradiciendo el precedente en esta materia, aunque posteriormente se ajustaron mecanismos de corte humanitario. Como apuntan Quiliconi y Rivera (2019, 11) el giro a la derecha de Ecuador lo alinea hacia el modelo neoliberal. Como se verá en los capítulos subsiguientes, esta transición de izquierda hacia derecha será más evidente en la agenda migratoria que en la de exportaciones.

3.5.3. Colombia

Durante la década pasada Colombia se mantuvo como miembro pleno de la CAN, aunque identificó que las posibilidades para diversificar su participación internacional en Latinoamérica están con Chile, México, Brasil y Centroamérica (Cardona 2011, xxii). Esta diversificación no implicó la ausencia de acuerdos con los grandes actores del comercio

internacional, sino que, por el contrario, Colombia procuró diversificar los acuerdos bilaterales con Estados Unidos y la Unión Europea. A diferencia de Ecuador y Bolivia en este país se presentaron continuidades ideológicas respecto de la integración en términos liberales y de la cooperación norte-sur. En términos generales se observa que Colombia transitó de una política de securitización hacia otra de interdependencia, aunque con continuidad en la internacionalización del conflicto armado.

En un primer momento, durante el mandato de Álvaro Uribe, entre 2002 y 2010, se adoptó una política de no negociación con las FARC y el ELN y se brindó completa importancia a su relación con Estados Unidos para hacerle frente al conflicto armado interno. Esto produjo más de una tensión con los gobiernos vecinos de Ecuador y Venezuela, ya que la presencia de bases militares de Estados Unidos era percibida como una amenaza para la seguridad de los países vecinos. Con Ecuador hubo una crisis diplomática en 2008 por la violación del territorio ecuatoriano para capturar al narcotraficante Raúl Reyes.

Sin embargo, con el cambio de gobierno en 2010, Juan Manuel Santos retoma las negociaciones con los grupos armados y busca mejorar las relaciones con los países vecinos. De hecho, la política de integración de este gobierno vuelve a mirar a Latinoamérica, en parte para mejorar el posicionamiento colombiano en la región, pero también con la intención de que Venezuela, Ecuador o Cuba sean mediadores en el proceso de pacificación interno (Galeano, Badillo y Rodríguez 2019, 69). Esta postura de interdependencia también sumó a Estados Unidos o la Unión Europea como cooperantes económicos y técnicos en materia de seguridad y humanitaria, ya que fueron convocados a ser los principales cooperantes para financiar el proceso de pacificación colombiano. En 2016 Colombia consigue la firma del Acuerdo de Paz con las FARC y Juan Manuel Santos fue condecorado como premio nobel de la paz en ese mismo año. En esta década también se materializó el objetivo de internacionalizar a Colombia con nuevos socios, toda vez que ingresa a la OCDE.

La llegada al poder de Iván Duque en 2018 trajo nuevas tensiones sobre la justicia transicional a nivel interno y, a nivel sudamericano enfrentó disputas especialmente con Venezuela. No obstante, existe una continuidad en la política de apertura comercial y la ampliación de la internacionalización del país.

Sin embargo, en 2018 Colombia experimentó una ruptura con su tradición securitista frente a la crisis migratoria venezolana. Colombia fue pionera en adoptar una posición humanitarista respecto del flujo de migrantes y esto la convirtió en líder del manejo de este flujo migratorio. Por otro lado, en los temas comerciales Colombia se mantuvo dentro de la CAN y mantuvo permanentemente gabinetes bilaterales con Ecuador y Perú. De hecho, en el ámbito de la promoción comercial lideró la realización del primer encuentro empresarial andino. No obstante, las diferencias ideológicas entre países del bloque andino llevaron a que, junto con Perú, apueste por un nuevo modelo de integración comercial: la Alianza del Pacífico.

A diferencia de Bolivia y Ecuador, Colombia no priorizó la incorporación de actores societales en las decisiones diplomáticas, aunque propuso iniciativas y lideró el manejo de las agendas en varios momentos de los Comités Intergubernamentales de la CAN. Esto se debe especialmente a que posee una institucionalidad fuerte.

3.5.4. Perú

Perú, contrariamente a lo experimentado por Ecuador y Bolivia, en un primer momento mantuvo continuidad con las políticas del regionalismo abierto y la cooperación norte-sur; sin embargo, al cierre de la década experimentó inestabilidad política y un giro a la izquierda con la llegada de Pedro Castillo a la presidencia en 2021.

Para Olana y Martínez (2010, 62) Perú abrió la década en estudio sobre la continuidad del multilateralismo dependiente. Esto quiere decir que diversifica sus relaciones con nuevos países del norte global, aunque mantiene el esquema de dependencia y la política de regionalismo abierto. Durante el mandato de Alan García, entre 2006 y 2011, Perú cooperó con China y Rusia en temas comerciales y provisionamiento de minerales; y, al mismo tiempo, trabajó por la firma del acuerdo bilateral con Estados Unidos, la Unión Europea y los países asiáticos. La presidencia de Ollanta Humana desde 2011 hasta 2016 continuó las relaciones con China y Rusia y cuidó las relaciones con la Unión Europea y Estados Unidos. Durante esta década también reconoció el liderazgo brasileño en la región sudamericana y cooperó bilateralmente para enfrentar las amenazas de las actividades ilegales en dicha región.

En cuanto a la CAN se abre con una postura favorable al multilateralismo regional, aunque desde 2014 el presidente en funciones suprimió a la CAN de su discurso, al tiempo que junto

con Colombia apostaba por la Alianza del Pacífico para posicionar una zona común con los países de Asia pacífico (Del Prado 2015, 170). Perú, al igual que los demás países de la CAN, reconoció la importancia del mercado andino y, consecuentemente, decidió por razones pragmáticas continuar en el bloque.

Olana y Martínez (2010,68) apuntan que las relaciones bilaterales del Perú con Bolivia y Ecuador se deterioraron, en el primer caso por la demanda de millas marinas por parte de Bolivia y, en el segundo caso, por las restricciones arancelarias impuestas por Ecuador a sus países vecinos, que se contraponen a la liberalización comercial que se espera dentro del mercado andino. En contraste, con Colombia mantuvieron convergencia ideológica durante casi toda la década pasada, se acompañaron en la firma de los acuerdos bilaterales con Estados Unidos y la Unión Europea y cooperaron bilateralmente en temas de seguridad y defensa (Bruce 2017, 99).

Esta configuración entre países fue evidente, sobre todo, en la agenda de exportaciones ya que, como se abordará en los capítulos subsiguientes, Colombia y Perú participaron activamente de los Encuentros Empresariales Andinos y de la promoción conjunta en las ferias internacionales; mientras que Ecuador y Bolivia desistieron de la promoción en terceros destinos en un par de ocasiones. En cuanto a los temas migratorios, se puede afirmar que Perú tuvo la posición más conservadora del bloque, justificado en las limitaciones de su normativa interna.

La llegada de Pedro Castillo al poder en 2021 responde al descontento social por falta de políticas que reduzcan las asimetrías y gestionen el impacto de la liberalización en la sociedad civil más vulnerable. Desde una posición de izquierda, Perú rompe con la trayectoria de liberalización e incorpora la preocupación por los asuntos sociales, aunque, como se abordará posteriormente, este cambio no se observa en su postura en los Comités Intergubernamentales.

Para cerrar este quinto subapartado, se presenta la siguiente tabla en la que se resume la posición de los países durante la década pasada, con respecto a los temas de las agendas que se abordarán en los capítulos subsiguientes:

Tabla 3.2. Posición de los países con respecto a las agendas de la integración andina

| País | Promoción de Exportaciones | Migraciones | Conflictos |
|-------------|--|--|---|
| Bolivia | Ruptura con el regionalismo abierto. Asuntos comerciales no son prioritarios | Diplomacia de los pueblos. Enfoque de garantía de derechos | Disputa por acceso al mar con Perú |
| Ecuador | Exportación de productos primarios | Ciudadanía universal y libre movilidad | Crisis por soberanía en la zona fronteriza con Colombia Tensiones por asuntos arancelarios en la CAN |
| Colombia | Apertura comercial e internacionalización del país | Tradición securitista, ruptura humanitarista | Crisis por soberanía en la zona fronteriza con Ecuador |
| Perú | Apertura comercial y multilateralismo | Securitista por restricciones normativas internas | Disputa por requerimiento boliviano de acceso al mar |

Elaborado por la autora.

En términos generales se observa que el periodo comprendido entre 2011 y 2021 presentó heterogeneidad entre la postura de los países miembros de la CAN con respecto a la promoción de exportaciones y las migraciones. Colombia y Perú fueron favorables a la apertura comercial, mientras que Ecuador y Bolivia mantuvieron una política mesurada sobre estos temas. En cuanto a las migraciones, Bolivia y Ecuador tuvieron posturas más favorables que Colombia y Perú; aunque como se verá en el quinto capítulo, esto se modificó con la crisis migratoria venezolana de 2018. Finalmente, todos los países tuvieron conflictos con otros miembros del bloque andino o con la CAN, aunque en ningún caso esto produjo ruptura definitiva de las relaciones entre países o con la CAN.

3.6. Conclusiones parciales

En el presente capítulo, que contextualiza la evolución de la Comunidad Andina, se ha observado que este proceso de integración regional cambia de acuerdo con la coyuntura de sus países miembros. En cincuenta años de integración andina el bloque ha conseguido logros principalmente en el ámbito comercial. Los asuntos comerciales estuvieron en el debate

andino desde el momento fundacional, en un principio desde una perspectiva de desarrollo a través de la industrialización y, posteriormente, con la consolidación del mercado común andino y las estrategias de apertura comercial. En contrapartida, los asuntos migratorios alcanzaron niveles de implementación desde finales de los años noventa, a partir de la primera reingeniería.

Las dos reingenierías del proceso de integración andino abrieron la puerta a la participación de los actores no gubernamentales. Inicialmente, este tipo de actores tuvieron un papel esporádico y pasivo, ya que se consultaba a empresas y medios de comunicación sobre la percepción del mecanismo, a través de encuestas de opinión. Con la primera reingeniería se creó el Sistema Andino de Integración que institucionalizó la participación de los actores no gubernamentales en la figura de Consejos Consultivos. A partir de ello, se registran Opiniones e intervenciones en Comités Intergubernamentales por parte de los Consejos Consultivos integrados por actores no gubernamentales. Estos nuevos actores obtienen voz propia y aparecen con un papel activo en la dinámica de integración. No obstante, aunque la segunda reingeniería mantuvo los Consejos Consultivos laborales y empresariales, no se observa que los actores no gubernamentales ganaran peso en la toma de decisiones.

Por otro lado, se identifica que las políticas de Estado de los países miembros de la CAN están sujetas a los intereses del gobierno de turno. Esto explica que las convergencias y divergencias entre países afecte al avance o estancamiento del proceso andino y de las agendas de exportaciones y migraciones en específico. El auge de la integración durante los años noventa se produjo cuando todos los gobiernos eran de corte neoliberal; mientras que las divergencias llevaron al estancamiento del mecanismo y sus consecutivas reingenierías.

Pareciera que las reestructuras de la Comunidad Andina no han podido resolver los problemas de largo plazo del bloque. Si bien la primera reingeniería consolida el norte de regionalismo abierto que los países acordaron durante la década de los noventa, la última reingeniería no termina de implementarse. Actualmente, la CAN se enfrenta a las divergencias políticas, a un presupuesto reducido y la promoción de la Alianza del Pacífico como proyecto de integración comercial en tres de los cuatro países andinos. Esto ha provocado que la CAN pierda cierta vigencia en el orden de prioridades de sus países miembros.

La constante del periodo comprendido entre 2011 y 2021 es que existieron posiciones divergentes entre los países de la CAN. Si bien Colombia y Perú se mostraron afines al regionalismo abierto, Ecuador y Bolivia promovieron un regionalismo social; en un segundo momento, hubo giros. A partir de 2017 Ecuador gira a la derecha, en 2019 Bolivia experimenta un gobierno de derecha y en 2021 Perú gira a la izquierda.

A pesar de ello, se puede afirmar que todos los países se mantuvieron en el bloque andino por razones pragmáticas, vinculadas principalmente a la importancia del mercado común andino. A pesar de las divergencias y los giros ideológicos, los países mantuvieron constante su posición en los Comités Intergubernamentales andinos, especialmente en el ámbito comercial.

Las migraciones, por otro lado, si experimentaron cambios. La forma en que los países andinos enfrentaron la migración masiva de venezolanos de 2018 evidenció que Colombia pasó de la securitización al humanitarismo, mientras que Ecuador pasó de la ciudadanía universal al humanitarismo. Perú mantuvo su postura conservadora, mientras que Bolivia continuó apoyando la garantía de derechos al migrante.

Si bien las reingenierías abrieron paso a que los actores no gubernamentales puedan contribuir con la integración andina, en términos generales, se observa que la participación de este tipo de actores en la toma de decisiones decayó tras la segunda reingeniería.

A pesar de que en el contexto general existieron divergencias entre países, las agendas de promoción de exportaciones y migraciones generaron productos reconocibles durante la década en estudio. Precisamente por ello, en los capítulos subsiguientes se abordarán las dinámicas propias que condujeron el avance cada agenda y cuál fue el papel de los actores no gubernamentales en cada uno de estos espacios.

Capítulo 4. Aurora en la promoción de exportaciones andinas

Las exportaciones andinas experimentaron una lenta evolución en los primeros años del bloque andino. Sin embargo, a partir de los años dos mil en los países miembros se ha consolidado institucionalidad a este respecto, que ha permitido el desarrollo de actividades de promoción comercial como bloque andino, a través del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Entre 2011 y 2021 destaca la consecución de los Encuentros Empresariales Andinos (EEA), la participación conjunta en ferias internacionales en destinos lejanos como China, Australia y Estados Unidos y varias acciones para reducir obstáculos al comercio.

El objetivo de este capítulo es mostrar el papel que tuvieron los actores no gubernamentales en el desarrollo de la agenda de promoción de exportaciones andinas entre 2011 y 2021. Para ello, en primera instancia se aborda el desarrollo histórico de la promoción comercial de los países andinos en la CAN previo a 2011. Luego, se explora el momento de la década en estudio, comprendido entre 2011 y 2014, donde el referido Comité Andino acciona exitosamente los encuentros empresariales, la participación conjunta y la prospección comercial. El tercer apartado se enmarca entre 2016 y 2021 donde el Comité experimenta el decrecimiento de su impulso inicial; se realizan los encuentros empresariales y toma fuerza la armonización normativa para reducir obstáculos al comercio. Finalmente, se concluye sobre la participación de los actores no gubernamentales en el desarrollo de la promoción de exportaciones identificando su posición como actores del proceso de difusión, considerando el contexto de la gobernanza regional y del regionalismo social y la difusión de políticas implementado durante el periodo de estudio.

4.1. Antecedentes del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE)

A nivel sudamericano, la promoción comercial encuentra sus raíces en consultorías de los años ochenta realizadas para la Comunidad Andina (CAN) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Un estudio de CEPAL (1987) sobre promoción comercial realizado para ALADI plateó ámbitos potenciales de acción en incentivos fiscales, beneficios arancelarios, financieros y de otros tipos para implementar los objetivos de integración e instó

a los países a implementar políticas comerciales observando los objetivos de integración de los organismos que suscribe.

En el caso de los países andinos identifica que Perú y Colombia contaban con mecanismos para promover las exportaciones desde los años cincuenta, Ecuador apenas los emplea desde los años setenta, mientras que durante los años ochenta Bolivia todavía realizaba acciones aisladas e incipientes. Para los años ochenta, la mayoría de estos países emitían certificados tributarios, exoneraban gravámenes y aduanas total o parcialmente a materias primas. Inclusive, generaban fondos nacionales para promover las exportaciones y realizaban misiones comerciales: Ecuador y Perú privilegiaban las exportaciones no tradicionales -relacionadas con manufacturas y otros no relacionados con la producción petrolera y minera- mientras que en Colombia promovía todo tipo de exportaciones.

Sin embargo, en el caso de los países andinos ninguna de las acciones se preocupaba por la integración con ALADI, aunque si dentro del bloque andino gracias a que contaban con financiamiento por parte de la CAF.⁷ La colaboración entre países andinos y la CAF fue levantada como ejemplo a replicarse en toda la región. La cooperación entre los países andinos y la CAF privilegiaba proyectos que faciliten la internacionalización de empresas manufactureras en el mercado regional andino. Para esto se destinaron millones de dólares para abrir nuevas líneas de crédito en los sectores de interés para la integración andina.

Como ya se dijo en el capítulo anterior, la CAN nació con un enfoque desarrollista que privilegiaba al sector manufacturero; visión que cambiaría en los años noventa potenciando la apertura comercial. En consecuencia, durante los años noventa, se cuestionó la pertinencia de mantener las entidades gubernamentales que promueven las exportaciones en diversos ejes del comercio internacional, incluido el mercado andino, asumiendo que el libre mercado podría impulsar naturalmente la internacionalización de las empresas.

Si bien no hubo una promoción directa por parte de los Estados, durante esta década tuvieron oportunidades de expansión las exportaciones no tradicionales de manufacturas (Reinoso 2001, 78). Varios exportadores se beneficiaron de la ley de Preferencias Arancelarias y Erradicación de la Droga (ATPDEA) creada en Estados Unidos para combatir los cultivos

⁷ Actualmente la Cooperación Andina de Fomento se denomina Banco de Desarrollo de América Latina.

ilícitos en los países andinos.⁸ Esto mismo permitió el crecimiento del mercado andino, ya que los países dinamizaron su producción manufacturera y, consecuentemente, el intercambio de insumos y bienes intermedios entre ellos. Este proceso se trató mayoritariamente de la cooperación entre empresas y la búsqueda del aprovechamiento de oportunidades con los grandes socios comerciales.

A pesar de que estudios como el de Macario (1995) identificaban un resultado positivo de la promoción gubernamental de exportaciones, lo cierto es que los países prefirieron accionar sobre la firma de acuerdos comerciales con terceros países y/o regiones. Esto implicaba que la integración andina impulsaría el crecimiento de los mercados en los que las empresas andinas pueden participar, ya que se ampliarían las posibilidades de comercio en los destinos con los que se firmarían los acuerdos comerciales. Sin embargo, la internacionalización de las empresas corre a cuenta de la cooperación entre ellas. Esta visión corresponde al modelo Diamantopoulos (Martínez 2011) descrito en el segundo capítulo, donde la cooperación horizontal entre empresas es lo que dinamiza la internacionalización.

En la segunda mitad de esta década los países empezaron a gestar los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y con Europa. Los presidentes andinos generaron lineamientos para una negociación común con terceros, refiriéndose específicamente a los procesos del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y con la Organización Mundial del Comercio (OMC). La creación del ALCA comercialmente era coherente ya que el 60% de las exportaciones andinas se realizaban hacia países del ALCA y el 61% de sus importaciones provenían de estos países.

A nivel sudamericano la CAN realizó negociaciones bilaterales con países del MERCOSUR y ALADI para ampliar el alcance y cobertura de sus acuerdos. Entre 1999 y 2000 entró en vigor acuerdos con Brasil y Argentina que, según Reinoso (2001, 72-73) contenían 800 y 2608 subpartidas en diversos rubros, respectivamente, que benefició al sector exportador y manufacturero. Por su parte Uruguay y Paraguay no entraron a negociar nuevos rubros, sino que en 2001 prorrogaron el acuerdo vigente y manifestaron su interés por un nuevo acuerdo entre bloques subregionales.

⁸ Esta ley estadounidense concedía beneficios arancelarios a los productos manufacturados andinos como estrategia de lucha contra las drogas.

Durante los años dos mil fue central la unificación de la institucionalidad encargada de la promoción comercial dentro de cada uno de los países. Si bien en las décadas pasadas cada país tuvo varias entidades de apoyo financiero, de información y de promoción, actuando separada e individualmente. En esta década se proponen unificar dichas funciones en una sola entidad capaz de coordinar centralmente las políticas de Estado en una misma dirección.

En Colombia, por ejemplo, existía una agencia -PROEXPO- y un instituto -INCOMEX- para promover el comercio exterior; en Ecuador existía un ministerio de comercio (MICEI) y un fondo nacional -FOPEX-; y en Perú contaban con un ministerio de comercio -MEFC- y un fondo -FOPEX-. Bolivia tenía departamentos ministeriales levantando modelos para la obtención de data a este respecto.

La consolidación de la promoción comercial en una misma institución del nivel nacional hizo posible el desarrollo de acciones a nivel subregional en esta materia. Para 2003, mediante la Decisión 566, se creó el Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE) encargado de operativizar el Programa de Promoción Empresarial con los países y regiones con los que ya existían acuerdos comerciales. A opinión de los expertos Segovia (entrevista, Quito 8 de abril de 2022) y Rivadeneira (entrevista, Quito, 15 de abril de 2022), las actividades de promoción de exportaciones son demandantes en costo y tiempo. Rivadeneira (entrevista, Quito, 15 de abril de 2022) explicó que promover un sector exportador es una labor de largo aliento que demora, aproximadamente, una década y demanda acciones permanentes de todo tipo.

Si bien existieron acuerdos con los socios sudamericanos, otros acuerdos comerciales se truncaron; ese fue el caso del ALCA y la Unión Europea. Santiago Segovia (entrevista, Quito 8 de abril de 2022) resalta que en el caso de la Unión Europea los cambios de gobierno en Ecuador y Bolivia trajeron nuevos temas y posiciones alejadas de la unidad que habían manejado como bloque en un primer momento. En ninguno de los dos procesos se consiguió un acuerdo de bloque, debido a diferencias ideológicas internas o entre los países andinos.

De hecho, en el cambio de siglo el libre comercio ya no era una aspiración uniforme de los países de la subregión andina. El conceso se rompió con la llegada de Hugo Chávez al poder de Venezuela en el año 1999 y con el ascenso al poder de Evo Morales en Bolivia y Rafael

Correa en Ecuador. Esto trajo al bloque una mirada de la integración desde la izquierda, muy afín a la priorización de agendas sociales, contrapuesta a la postura de regionalismo abierto de Colombia y Perú.

Francisco Rivadeneira (Ex Ministro de Comercio Exterior de Ecuador, entrevista, Quito, 15 de abril de 2022) afirma que hubo un sismo en la CAN cuando los gobiernos de izquierda entraron al poder en Ecuador, Bolivia y Venezuela (antes de su salida) “*porque entran con una agenda diferente y la visión de la parte empresarial no era la prioridad para muchos de ellos*”. De hecho, a partir de 2006, la heterogeneidad en el bloque andino será permanente, aunque, como ya se dijo en el capítulo precedente, los países miembros de la CAN decidieron mantenerse en el bloque andino por razones pragmáticas.

A pesar de que fallaron las negociaciones de nuevos acuerdos comerciales como bloque andino y de las diferencias ideológicas entre sus miembros, lo cierto es que los países de la CAN encontraron una salida práctica a sus diferencias mediante la cooperación de promoción de exportaciones en el CAAPE. Se retoma el impulso a la promoción gubernamental en la promoción de exportaciones, haciendo caso al modelo Czinkota y Singer (Martínez 2011) y los planteamientos de Macario (1995) que destacan un papel positivo de las políticas públicas de promoción y la cooperación público-privada.

En 2003 este Comité de Exportaciones generó dos guías, la primera contenía un índice de oferta exportable de los países de la CAN y la segunda explicaba las razones por las que los capitales extranjeros deberían invertir en CAN. Para 2011 el Comité se había reunido seis veces y ya contaba con un reglamento de funcionamiento.

Antes del 2011 la promoción de las exportaciones andinas ya involucraba otros actores. Previo a la primera reingeniería del bloque andino, como se expuso en el capítulo anterior, la participación de los actores no gubernamentales no se daba de forma activa, sino que se aplicaban encuestas de percepción a medios de comunicación y al empresariado CAN (2017, 198-201). Esta participación poco institucionalizada también se dio en la elaboración de las guías de 2003. La entidad encargada del desarrollo de ambos documentos aplicó encuestas de percepción a líderes de los sectores empresariales, instituciones que conectaban al sector

privado con las instancias gubernamentales y a las instituciones gubernamentales implicadas en el comercio de exportación.⁹

Sin embargo, luego de la primera reingeniería además de las instancias consultivas para actores no gubernamentales, estos aparecen con un papel más activo en la toma de decisiones, ya que pueden emitir criterios y recomendaciones no vinculantes al proceso de integración. En el ámbito de las exportaciones interviene el Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA), que se conforma con representantes de las cámaras de comercio, empresariales, de exportaciones y de producción de cada uno de los países miembros. De acuerdo con las actas de este Consejo Consultivo, hasta 2011 se habían reunido quince veces. También resulta evidente que en este espacio participaron los altos líderes empresariales de cada país.

Además del CAAPE y del CCEA, en esta agenda existe un tercer grupo de actores constituido por otros organismos intergubernamentales como ALADI, CAF, CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Unión Europea para desarrollar consultorías o entregar de fondos no reembolsables a las actividades del Comité. Esto será desarrollado en los siguientes subapartados.

La promoción de exportaciones en la Comunidad Andina realizada hasta 2011 evidencia que los países experimentaron una consolidación progresiva de su institucionalidad en este ámbito que se consolidó en 2003 con la creación del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Este Comité también les permitió a los países resolver la heterogeneidad de visiones que cada país adoptaba para la integración regional: entre una visión liberal del regionalismo abierto y el regionalismo social de izquierda. En cuanto a la estrategia de promoción comercial se observan varios momentos: durante los años ochenta los países cooperan exclusivamente para promover las manufacturas, le sigue el modelo Diamantopoulos de cooperación horizontal entre empresas de los años noventa y, finalmente, el modelo de Czinkota y Singer de cooperación público-privada vigente desde la constitución del CAAPE en 2003.

La participación de actores no gubernamentales en este periodo fue reducida. No todos los implicados en la promoción comercial fueron consultados desde el principio como actores relevantes. Solamente desde finales de la década de los noventa se consideró el criterio del

⁹ Documento de trabajo. 2003. Estrategia Andina de Promoción de inversiones. Lima, 4-5 de diciembre de 2003.

empresariado mediante la aplicación de encuestas y como actores del proceso mediante el Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA). No se encontró evidencia de que dicho consejo hayan presentado propuestas u observaciones al trabajo desarrollado por el Comité de Promoción de Exportaciones durante este periodo. Tampoco se registra actividad relevante para esta agenda por parte de los otros actores intergubernamentales. La gobernanza regional andina en promoción de exportaciones se limitó a la discusión intergubernamental.

4.2. Despunte de la promoción andina de exportaciones (2011-2015)

Se observa que durante este período (2011-2014) el Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE) se reunió cada tres meses hasta 2014 con la finalidad de llevar un seguimiento apropiado de sus asuntos. Durante este periodo hubo dos ejes principales de trabajo: por un lado, los Encuentros Empresariales Andinos y, por el otro, la participación conjunta en terceras ruedas de negocios en destinos lejanos y misiones conjuntas de prospección comercial.

Los encuentros empresariales, de acuerdo con Segovia (entrevista, Quito 8 de abril de 2022) *“eran una rueda de negocios en la cual los exportadores [andinos] hacían match en una plataforma que se diseñaba para tener citas con potenciales compradores, tanto andinos como invitados de otros países”*. Este evento se realizó anualmente con sede en uno de los países andinos. En cuanto a la participación conjunta en terceros destinos, el experto señala que *“era otro tipo de promociones, o sea, dependiendo del sector que se elegía y cuáles eran los sectores con mayor potencialidad y los países con mayor potencialidad, participamos [como bloque andino] en ferias internacionales.”* Junto con este tipo de participaciones se desarrollaron prospecciones comerciales que procuraban herramientas para fortalecer la capacidad exportadora andina en los países sede de dichas ferias.

En este primer momento, la agenda de promoción de exportaciones se basó en el modelo Czinkota y Singer (Martínez 2011) donde las políticas públicas ayudan a las empresas a dar el salto de internacionalización; y su manejo estuvo, casi exclusivamente, en manos gubernamentales.

4.2.1. Encuentros Empresariales Andinos

Entre 2011 y 2015 se llevaron a cabo cuatro encuentros empresariales andinos. Todos fueron organizados por el Comité Andino de Promoción de Exportaciones y, en momentos, con la

colaboración del Consejo Consultivo Empresarial Andino. Con el desarrollo de cada encuentro empresarial creció la demanda de recursos logísticos y financieros, la participación de las empresas y sectores productivos, así como los ingresos percibidos.

El I Encuentro Empresarial Andino se llevó a cabo en marzo de 2012 en Ecuador y no contó con un país invitado. El 30% de las empresas participantes fueron PYMES y se generaron intenciones de negocio por US\$ 64,3 millones de dólares americanos, siendo el principal beneficiario el sector textil- confecciones. Al ser el primer evento de este tipo, la estructura de costos, actividades de montaje y logística relativas al evento estuvo a cargo de Colombia, la presidencia pro - tempore, quien debió cubrir algunos compromisos económicos que Perú y Bolivia no atendieron oportunamente.¹⁰

En las reuniones de evaluación del I encuentro empresarial se identificó que el número de citas agendadas en este evento fue bajo, lo que pudo repercutir en la concurrencia del empresariado. Por ello, asumieron el reto de mejorar el mecanismo de agendamiento de citas en las próximas ediciones.¹¹ En general, el I encuentro empresarial tuvo un impacto positivo que se tradujo en el interés de otros sectores de la CAN por vincularse a este espacio: se buscó incluir una feria demostrativa de productos derivados del uso sustentable de la biodiversidad amazónica y promover al sector turístico. Inclusive, a nivel latinoamericano otros organismos intergubernamentales replicaron esta iniciativa pionera en la región. En 2013 la Alianza del Pacífico lanzó su propia rueda de negocios y en 2014 lo hizo ALADI. Frente a esto Perú mocionó en el Comité Andino que se cambie la fecha del encuentro andino para evitar una sobreposición con otros eventos.¹²

La preparación del II Encuentro Empresarial Andino requirió cinco reuniones preparatorias donde Colombia fue elegida sede, a pesar de que originalmente se acordó que fuera Bolivia,¹³ en reconocimiento a su gestión previa. Se acordó que el país invitado fuera Brasil, con quien

¹⁰ Informe. 7/2011. Informe de la VII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Lima, 7 de diciembre de 2011.

¹¹ Informe. 9/2012. Informe de la IX Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Guayaquil, 29 de marzo de 2012.

¹² Informe. 13/2012. Informe de la XIII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Lima, 07 de diciembre de 2012.

¹³ Informe. 10/2012. Informe de la X Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Bogotá, 30 de mayo de 2012.

el 80% del comercio andino era en el sector de alimentos.¹⁴ Para este evento la SGCAN consiguió que el 9% de los fondos no reembolsables con la CAF fuera para financiar la participación de PYMES en este evento y en otras ferias internacionales programadas ese año.

¹⁵ El II encuentro contó con la participación de 320 exportadores y 80 compradores andinos; el sector de mayor participación fue la agroindustria y se generaron compromisos por US\$ 89,5 millones de dólares americanos. Entre las conclusiones del evento se levantó la necesidad de desarrollar un Sistema Andino de Inocuidad de Alimentos para facilitar los trámites de exportación.¹⁶

A partir de la preparación del III Encuentro Empresarial Andino los países parecen aplicar el mecanismo de aprendizaje (Dobbin, Simmons y Garrett 2007) porque desarrollan una agenda que replica los aciertos y corrige los errores. Hasta ese momento se habían desarrollado dos talleres de buenas prácticas en promoción comercial entre las agendas de promoción de los países miembros de la CAN y se tomaron acciones puntuales. Por ejemplo, cada país activó su consejo comercial para evitar duplicidad de esfuerzos con otros foros y para sistematizar las listas de empresas ausentes en los encuentros (gris) y aquellas que si asistieron (blanca).¹⁷

El III encuentro empresarial se realizó en 2014 con sede en Perú, relegando nuevamente a Bolivia.¹⁸ Chile fue el país invitado y en esta edición los países se plantearon metas de participación de 50 compradores y 100 exportadores por cada país andino.¹⁹ En este evento participaron 704 empresas, se desarrollaron más de 4.300 citas de negocios y se llegó al récord de US\$ 106,9 millones de dólares americanos en expectativa de negocios.²⁰

En ese evento se crearon nuevos espacios como un showroom enfocado al turismo y una sala de degustación para exponer los productos exportables.²¹ Esto incidió en los costos que los

¹⁴ Informe. 12/2012. Informe de la XII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Bogotá, 29 de octubre de 2012.

¹⁵ Informe. 16/2013. Informe de la XVI Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Lima, 1 de junio de 2013.

¹⁶ *ibidem*.

¹⁷ Informe. 17/2013. Informe de la XVIII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). La Paz, 26 de agosto de 2013.

¹⁸ Informe. 15/2013. Informe de la XV Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Bogotá, 25 de abril de 2013.

¹⁹ Informe. 16/2013. Informe de la XVI Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Lima, 1 de junio de 2013.

²⁰ Informe. 21/2014. Informe de la XXI Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Lima, 30 de abril de 2014.

²¹ Informe. 19/2013. Informe de la XIX Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Lima, 12 de diciembre de 2013.

países debieron asumir; cada uno debía aportar US\$ 80.000 dólares para este evento.²² Además, la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) destinó US\$ 100.000 dólares americanos para financiar la participación de pequeños productores-exportadores, asociaciones o empresarios pertenecientes a pueblos indígenas, campesinos o afro.²³

En 2015 se llevó a cabo el IV Encuentro Empresarial Andino en Bolivia y se invitó a España como país comprador.²⁴ Colombia y Perú apoyaron las actividades de Bolivia mediante la facilitación de guías prácticas y materiales de la organización de ediciones anteriores. En este evento participaron 352 exportadores y 217 compradores de los sectores de alimentos, textiles, confecciones, joyería, metalmecánica y otros. Los compromisos de negocios llegaron US \$ 51,8 millones de dólares americanos.

Si bien las actividades de planeación y ejecución de estos encuentros estuvieron en manos de los delegados gubernamentales al Comité Andino, también se involucró el Consejo Consultivo Empresarial Andino, quien fue apelado para facilitar un listado de las empresas importadoras que podrían ser invitadas al primer encuentro. La participación de este consejo se produjo esa única vez durante este subperiodo. En contraste, en las actas de reunión de este Consejo Consultivo muestran interés por involucrarse en la planificación del segundo evento, aunque nunca tuvieron un delegado en las cinco reuniones de planificación del evento.²⁵ También se conoce que un delegado de este Consejo Consultivo participó en el lanzamiento del III encuentro empresarial de 2014; esto, sin embargo, no implica una incidencia real en la toma de decisiones.

En consecuencia, la participación de las empresas en la planificación de los encuentros empresariales fue esporádica y pasiva. El proceso de realización y evaluación de los encuentros empresariales recayó exclusivamente en los actores gubernamentales, sin

²² Informe. 18/2013. Informe de la XVIII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Guayaquil, 02 de octubre de 2013.

²³ Informe. 20/2014. Informe de la XX Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Bogotá, 27 de febrero de 2014.

²⁴ Acta. 21/2018. Acta de la XXI reunión ordinaria del Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA). Lima, 16 de mayo de 2018.

²⁵ Informe. 17/2012. Informe de la XVII reunión ordinaria del Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA). Lima, 02 de octubre de 2012.

influencia relevante del sector empresarial. Por ello, este eje de agenda se configura como un proceso de difusión *top-down*, parecido al caso expuesto por Navarrete y Figueroa (2013).

Sin embargo, el sector empresarial participó activa y crecimiento de los eventos, constituyéndose en su beneficiario más importante. En las cuatro primeras ediciones se generaron expectativas de negocios por aproximadamente US\$ 320 millones de dólares.²⁶ Esto, de acuerdo con la categorización de De la Torre (2011) posiciona a los delegados al Consejo Consultivo Empresarial como actores *insiders*. Su participación en estos eventos refuerza la estrategia subregional andina.

Con estos encuentros la CAN se posiciona como líder regional en la organización de macro ruedas de negocios para fortalecer su mercado regional. Alianza del Pacífico y ALADI replicarán esta iniciativa. Implícitamente aparece una cooperación público-privada que legitima el éxito de esta política regional.

Destaca que los beneficios de este tipo de encuentros no fueron únicamente para el gran empresariado, en este periodo se destinaron recursos para que las PYMES, los pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes participen de estos encuentros. Por ende, la alineación entre el nivel local, gubernamental y regional caracterizaron a este Comité. Este tipo de alineación es propia del regionalismo social, que se observa en otros estudios como el de Perrotta (2014).

4.2.2. Participación conjunta en terceros destinos y prospecciones comerciales

El segundo eje de la agenda andina de promoción de exportaciones fue la participación conjunta en macro ruedas internacionales de destinos lejanos. En varias ocasiones aprovecharon esta participación para realizar simultáneamente prospecciones comerciales e identificar las posibilidades de negocios en dichos lugares. Durante este periodo se participó en la Feria Food & Hotel de China (FHC) en 2012 y 2013, en la Feria Fine Food de Australia en 2013 y 2014, y en la Feria Magic de Estados Unidos en 2014 y 2015.

El objetivo de la participación en la Feria Food & Hotel de China (FHC) en 2012 fue promover el sector de alimentos. La CAF destinó US\$ 134.204 dólares americanos para apoyar esta iniciativa. En total participaron 24 empresas, 6 fueron ecuatorianas, 4 peruanas, 4

²⁶ Informe. 20/2014. Informe de la XX Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Bogotá, 27 de febrero de 2014.

colombianas y 10 bolivianas. Cada país seleccionó las empresas más idóneas para participar del evento. La SGCAN se encargó de la logística, la publicidad y la difusión de esta participación conjunta.²⁷

Los países también decidieron participar de la edición 2013 de la FHC, pero esta vez realizaron una prospección comercial previa, con la intención de capacitar a los empresarios, las agencias gubernamentales de exportación y la SGCAN en oportunidades de negocios y formas de exportar eficientemente a China.²⁸ En esta participación se mejoró la publicidad, la degustación y la internación oportuna de muestras de los productos a ser promocionados. También requirió que cada país aporte US\$ 65.000,00 dólares americanos para los cubrir los gastos de participación.²⁹ En esta edición participaron 9 empresas ecuatorianas, 7 colombianas, 5 peruanas y 2 bolivianas.³⁰ Luego, no volvieron a participar del evento.³¹

Por otro lado, la participación en la Feria Fine Food 2013 y 2014 en Australia permitió dimensionar que productos andinos como el café y la quinua tienen un gran potencial en el mercado australiano.³² La participación de 2013 requirió el aporte de US\$ 45.000 dólares americanos por cada país miembro, además de los fondos no reembolsables otorgados por la CAF.³³ En esta participación estuvieron 12 empresas en total, tres por cada país, y ofertaron mayoritariamente café, cereales y chocolate.³⁴ Para la participación en la feria australiana en 2014 se realizaron innovaciones parecidas a las implementadas en la FHC 2013 de China.³⁵ Durante las coordinaciones preparatorias de esta edición, Bolivia y Ecuador declinaron su participación,³⁶ presumiblemente por asuntos presupuestarios.

²⁷ Informe. 11/2012. Informe de la XI Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). La Paz, 23 y 24 de agosto de 2012.

²⁸ Informe. 12/2012. Informe de la XII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Bogotá, 29 de octubre de 2012.

²⁹ Informe. 17/2013. Informe de la XVIII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). La Paz, 26 de agosto de 2013.

³⁰ Informe. 19/2013. Informe de la XIX Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Lima, 12 de diciembre de 2013.

³¹ Informe. 18/2013. Informe de la XVIII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Guayaquil, 02 de octubre de 2013.

³² *Ibidem*.

³³ Informe. 15/2013. Informe de la XV Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Bogotá, 25 de abril de 2013.

³⁴ Informe. 18/2013. Informe de la XVIII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Guayaquil, 02 de octubre de 2013.

³⁵ Informe. 17/2013. Informe de la XVIII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). La Paz, 26 de agosto de 2013.

³⁶ Informe. 19/2013. Informe de la XIX Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Lima, 12 de diciembre de 2013.

Los países andinos también participaron en la Feria Magic de Estados Unidos, edición agosto, de 2014 y 2015. En la edición de 2014 participaron 8 empresas colombianas, 8 ecuatorianas, 10 peruanas y ninguna boliviana en el sector textil y confecciones.³⁷ No se obtuvieron datos de la participación en 2015, pues se encontraban en proceso de reingeniería en la CAN.

También en esta feria se realizó una prospección comercial en 2014, a través del auspicio al seminario de *Apparel Magazine*, donde participaron 150 potenciales compradores de Estados Unidos, México, Canadá y Europa.³⁸ En 2014 también se realizó una prospección comercial a Israel, donde participaron 24 empresas andinas, 6 de cada país, y se identificaron potencialidades en los sectores agroindustriales, muebles y metalmecánica.³⁹

Sin embargo, el avance de estas medidas se vio afectado por asuntos presupuestarios y por la falta de homologación en la política comercial de los países. A partir de 2014 se dejó de asistir a eventos, a pesar de tener múltiples oportunidades: no atendieron la invitación a participar de la Feria Pollutec en Lyon Francia, ni realizaron la misión de prospección comercial planificada al medio oriente. Por otro lado, desde 2013 los países no homologaron los beneficios que ofrecían a sus posibles compradores, a pesar de la sugerencia realizada por Colombia.⁴⁰

Sobre la participación conjunta y las prospecciones comerciales no se observa que el Consejo Consultivo Empresarial Andino tuviera incidencia en las decisiones, aunque, al igual que en eje de encuentros empresariales, si se beneficiaron de estos eventos. Los beneficiarios se reducen a un pequeño sector empresarial que contaba con buen nivel de estandarización y capacidad de producción, patentes y registros internacionales y/o buena capacidad de negociación, como señalaron Rivadeneira (entrevista, Quito, 15 de abril de 2022) y Segovia (entrevista, Quito 8 de abril de 2022).

Sin embargo, el Consejo Consultivo Empresarial participó activamente en otros asuntos comerciales de la CAN. En 2015 le pidió a la SGCAN que emita un criterio sobre la

³⁷ Informe. 21/2014. Informe de la XXI Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Lima, 30 de abril de 2014.

³⁸ Informe. 22/2014. Informe de la XXII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Medellín, 24 de julio de 2014.

³⁹ Informe. 20/2014. Informe de la XX Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Bogotá, 27 de febrero de 2014.

⁴⁰ Informe. 16/2013. Informe de la XVI Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Lima, 1 de junio de 2013

salvaguardia cambiaria impuesta por Ecuador, en función de lo que mandaba la normativa andina.⁴¹ De acuerdo con José Durán Lima, jefe de asuntos económicos de la división de integración y comercio internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (entrevista, 20 de mayo de 2022) en el caso del comercio Ecuador-Colombia, la diferencia cambiaria entre sus monedas beneficiaba a los productos colombianos que entraban a Ecuador, pero afectaba al mercado local que debía devaluar sus precios para competir con los productos colombianos. Segovia (entrevista, Quito 8 de abril de 2022) señaló que, en ese entonces, la balanza de pagos ecuatoriana enfrentaba un déficit de aproximadamente US\$ 3.000 millones de dólares que afectó de forma importante el esquema económico ecuatoriano.

En efecto, la CAN notificó a Ecuador con la Resolución 1762 donde se deniega la imposición de las salvaguardias cambiarias; aunque autorizó la salvaguardia por balanza de pagos mediante la Resolución 1784, entendida como un mecanismo emergente y temporal.

Se observa que el empresariado, a través del Consejo Consultivo que les representa, se comporta como un actor *insider* (De la Torre 2011) del esquema andino de promoción comercial. El empresariado se alineó con los intereses estatales y las acciones regionales para generar los Encuentros Empresariales, para ser parte de las participaciones conjuntas en terceros destinos y para cuestionar las salvaguardias ecuatorianas; los empresarios refuerzan y participan de la gobernanza comercial propuesta por el Comité Andino Intergubernamental.

Esto, por otro lado, no significó que actuaran en la planeación de todos los puntos de la agenda; las decisiones sobre la participación conjunta se producen exclusivamente en el Comité Andino de Autoridades de Promoción Comercial, con excepción de las Resoluciones de la CAN sobre las medidas ecuatorianas en 2015. En consecuencia, la difusión de este eje de la agenda de promoción comercial se produce de arriba hacia abajo, es decir de manera *top-down*, como en el caso descrito por Navarrete y Figueroa (2013).

Si bien la promoción conjunta inicia con un gran impulso, lo cierto es que las restricciones presupuestarias y la heterogeneidad de enfoques limitó el crecimiento de esta agenda. Este tipo de promoción responde puramente a una estrategia de promoción comercial y pierde

⁴¹ Acta. 19/2015. Acta de la XIX reunión ordinaria del Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA). Lima, 23 de enero de 2015.

fuerza en una década donde el regionalismo social era relevante. De hecho, la participación conjunta desaparece tras la reingeniería de la CAN.

4.2.3. Relación con otros actores intergubernamentales

Entre 2011 y 2015 los actores intergubernamentales fueron socios importantes para el desarrollo de esta agenda. La CAF fue el socio más cercano a las actividades del Comité ya que asignó aproximadamente US\$ 658.000 dólares americanos en fondos de cooperación no reembolsable para todo tipo de actividades. Por su parte, AECID concedió un fondo no reembolsable por \$ 100.000 dólares americanos para la participación de poblaciones indígenas, campesinos o afroamericanos en las actividades de promoción comercial. En contraste, el Comité Andino no pudo obtener fondos no reembolsables del BID, a pesar de los esfuerzos técnicos. Dicho organismo ofreció líneas de crédito, aunque destinaba fondos no reembolsables para las ruedas de negocios de Alianza del Pacífico. También se produjo cooperación técnica entre organismos. La CAN solicitó estudios de mercado para fortalecer el comercio andino en diferentes temas a la ALADI, la CEPAL y la Unión Europea.

En términos generales, entre 2011 y 2015 la gobernanza regional de promoción de exportaciones se lideró desde la CAN, quien fuera pionera en instaurar macro ruedas de negocios. El tipo de gobernanza que se configuró corresponde al modelo Czinkota y Singer (Martínez 2011) donde los Encuentros Empresariales Andinos, la promoción conjunta en China, Australia y Estados Unidos y la prospección comercial en China, Israel y Estados Unidos fueron políticas subregionales eficientes en promover las exportaciones andinas. La agenda andina basada en estos tres ejes consiguió posicionar a la cooperación público-privada como eje de las acciones del Comité Andino de Promoción de Exportaciones y posicionó a los actores no gubernamentales como actores *insiders*.

4.3. Decrecimiento de la promoción de las exportaciones (2016-2021)

En este periodo el Comité Andino de Promoción de Exportaciones no retomó la promoción conjunta, mantuvo los Encuentros Empresariales Andinos y se cooperó para el fortalecimiento del mercado andino a través de mecanismos para la facilitación al comercio. Pese a los cambios, estos asuntos se condujeron con un enfoque de cooperación público-privada, al igual que en el periodo anterior.

Como ya se dijo en el capítulo antecedente, los países se comportan como *free-riders* tras el proceso de reingeniería (Piña y Reggiardo 2021), lo cual no contribuyó a profundizar los mecanismos de promoción comercial, aunque les permitió cooperar para mantener un mercado importante para sus economías. Durante este periodo los países sostuvieron la promoción comercial sobre la cooperación público- privada, que se corresponde con el modelo Czinkota y Singer (1994), aunque en este segundo momento enfocada en la convergencia normativa para reducir los obstáculos al comercio andino.

La convergencia fue posible porque, como señala Rivadeneira (entrevista, Quito, 15 de abril de 2022), los países andinos poseen una oferta exportable bastante similar y que sus estrategias de comercio exterior son parecidas, salvo Colombia que es quizá el país con mayor desarrollo y diversificación de su oferta exportable. Además, la pervivencia de los Encuentros Empresariales sucede porque, como explica Segovia (entrevista, Quito 8 de abril de 2022), varios estudios realizados por la SGCAN concluyen que el proceso de exportación de las empresas acumula aprendizajes obtenidos a diferentes escalas, que parten del nivel subregional andino, pasando por el regional sudamericano (incluyendo México) y finalmente se direccionan a destinos más lejanos. Los encuentros empresariales han generado un *efecto plataforma* en el sector de las PYMES de acuerdo con Durán Lima (entrevista, 20 de mayo de 2022). Esto mismo ha fortalecido el mercado regional.

4.3.1 Encuentros Empresariales Andinos

Entre 2016 y 2021 los Encuentros Empresariales Andinos se produjeron en diferentes modalidades. Hasta 2019 se realizaron de forma presencial, mientras que las últimas dos ediciones fueron virtuales. En este lapso se desconoce la participación de otros socios cooperantes.

En 2016 se desarrolló el V encuentro empresarial en Ecuador con Argentina como país invitado. Contó con la participación de 286 empresas en total, de los cuales 130 fueron compradores alemanes. Los principales sectores beneficiados fueron: alimentos y pesca, textiles y confecciones. Se agendaron 2.000 citas de las cuáles se generaron compromisos de negocios por US\$ 32,1 millones de dólares americanos.

La VI edición de este encuentro empresarial fue en 2017 con sede en Colombia y la Unión Europea fue el bloque invitado. Participaron 301 empresas compradoras y exportadoras,

principalmente de los sectores de la agroindustria, químicos, metalmecánica y sistema moda. Los compromisos de negocios crecieron levemente en esta edición, alcanzado US\$ 32,4 millones de dólares americanos.

El VII Encuentro Empresarial Andino realizado en 2018 fue en Perú y la Unión Europea nuevamente fue invitada. Al evento acudieron 500 empresarios de diferentes sectores vinculados inclusive a servicios tecnológicos. Las 2.000 citas agendadas devengaron compromisos de negocios por US\$ 50,2 millones de dólares americanos, mayoritariamente en productos con valor agregado. En esta edición, por primera vez, se incluye al sector servicios, aunque ya en 2014 Perú había planteado considerarlo.⁴²

La VIII edición 2019 fue con sede en Bolivia y nuevamente participó la Unión Europea. Contó con la presencia de 2543 empresas de varios sectores. Se alcanzaron interacciones de compra por US\$ 22,1 millones de dólares americanos.

Las siguientes dos ediciones se realizaron de manera virtual. En la IX edición del Encuentro Empresarial Andino de 2020 Ecuador debió liderar el encuentro y se invitó a la Unión Europea y el Reino Unido. Participaron 237 empresas, alcanzando compromisos por US\$ 4,2 millones de dólares americanos. En el X encuentro de 2021 Colombia asumió el liderazgo, aunque no se contó con invitados extracomunitarios. La X edición involucró especialmente al sector retail, aunque no se trató de un evento puramente especializado; participaron 234 empresas andinas y se generaron transacciones por US\$ 1,6 millones de dólares. En la décima edición se realizaron talleres y seminarios temáticos, simultáneamente a la habitual rueda de negocios.

Entre 2016 y 2021 se observa que la participación empresarial fue de 236 empresas en promedio. La modalidad virtual no afectó al nivel de participación empresarial. Sin embargo, respecto del periodo entre 2011 y 2015 si se redujo la participación a casi la mitad, pues en ese primer momento asistieron en promedio 590 empresas por evento. La participación de las PYMES se incrementó a lo largo de los diez encuentros empresariales, pues pasaron de representar un 30% en el primer encuentro, a significar el 70% en la última edición.

⁴² Informe. 22/2014. Informe de la XXII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE). Medellín, 24 de julio de 2014.

En cuanto a los ingresos percibidos, los datos del Comité Andino de Exportaciones muestran que entre 2011 y 2015 se generaron negocios por US\$ 312, 5 millones de dólares americanos, mientras que entre 2016 y 2021 el monto asciende a US\$ 142,6 millones de dólares americanos. Al igual que la participación empresarial, los ingresos percibidos por este evento se redujeron a la mitad.

Al igual que en el periodo pasado, la difusión de estos encuentros empresariales se produce gracias a la aplicación del mecanismo de aprendizaje, en los términos planteados por Dobbin, Simmons y Garrett (2007). El Comité Andino fue perfeccionando la modalidad de planificación y ejecución de los encuentros empresariales, conforme evaluaron cada edición al final de su ejecución. Asimismo, de acuerdo con Segovia (entrevista, Quito 8 de abril de 2022), el tiempo fue complejizando las dinámicas de estos encuentros ya que, cada vez era más frecuente que las empresas sean exportadores y compradores al mismo tiempo.

Sin embargo, la pandemia trastocó el aprendizaje obtenido en las ocho ediciones presenciales, ya que retrasó la implementación de varias innovaciones planteadas en las ediciones anteriores. Por ejemplo, no se pudo implementar los planteamientos del Consejo Consultivo Empresarial, realizados a partir de 2019, sobre el cambio de sede en países extracomunitarios para aumentar la posibilidad de atraer a compradores extracomunitarios; o cambiar la lógica de los encuentros empresariales hacia el desarrollo de ferias sectoriales.⁴³

De hecho, Francisco Rivadeneira (entrevista, Quito, 15 de abril de 2022) manifestó que sería interesante tener, por ejemplo, la Feria Andina de las Confecciones y los Textiles. Asimismo, Santiago Segovia (entrevista, Quito 8 de abril de 2022) destacó que sería interesante promover las misiones, los encuentros y las ruedas de negocios aplicando el *business to business* (sectorización). Para Durán Lima (entrevista, 20 de mayo de 2022) también sería importante promover ruedas de negocios enfocadas a crear y fortalecer cadenas de valor.

Los esfuerzos en las últimas dos ediciones del encuentro han sido un reto enorme para los países que demandaron todo su esfuerzo en adaptarlas a la virtualidad. Durán Lima (entrevista, 20 de mayo de 2022) señala que tras la pandemia es obligatorio usar medios telemáticos para los emprendimientos y el comercio. Las redes sociales ahora son necesarias

⁴³ Acta. 22/2019. Acta de la XXII reunión ordinaria del Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA). Santa Cruz, 20 de septiembre de 2019.

para difundir y promocionar los productos, así como para conocer las innovaciones del mercado.

Al igual que en el periodo anterior, entre 2016 y 2021 el empresariado andino se constituye como actor *insider* (De la Torre 2011) del esquema de promoción andina de exportaciones. Aunque no participaron de las reuniones del Comité Andino de Promoción de Exportaciones, el empresariado participó activamente de los encuentros empresariales organizados. La cooperación entre actores gubernamentales, intergubernamentales y el empresariado se cimentó en el modelo Czinkota y Singer (Martínez 2011) de cooperación público-privada en la promoción comercial andina. A pesar de ello, el periodo entre 2016 y 2021 consiguió resultados menos favorables que en el periodo anterior por la falta de novedad del mecanismo, los efectos recesivos de estos años y la reconfiguración logística que demandó la pandemia.

Entre 2016 y 2021 se observa que la difusión de los encuentros empresariales se produjo del nivel gubernamental hacia el empresariado; nuevamente el modelo de cooperación público-privada se difunde como una agenda *top-down* (Navarrete y Figueroa 2013). Aunque a partir de 2019 la cooperación entre ambos interlocutores (Comité Andino de Exportaciones y Consejo Consultivo Empresarial) se institucionaliza, no se observa una incidencia real en la performance de los encuentros empresariales.

4.3.2. Facilitación al comercio

El desarrollo de este eje de la agenda de promoción de exportaciones se produce en los temas donde existe convergencia normativa entre los países o los países tienen esta intención conjunta. Tampoco se ciñe exclusivamente al Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones; la CAN aparece como un interlocutor integral del Consejo Consultivo Empresarial Andino, quien participó en la definición de las prioridades en esta materia. Desde 2016 la CAN optó por abordar la promoción comercial y la facilitación de asuntos aduaneros en forma conjunta frente al empresariado.

En un primer momento, con apoyo del BID, la CAN hizo seguimiento a la implementación de las ventanillas únicas de comercio exterior (VUCEs) en cada país andino. En lo posterior se trabajó para la interoperabilidad entre ellas, el reconocimiento mutuo de firmas digitales entre los países y la digitalización de los trámites más concurridos.

Por otro lado, se trabajó en normas de homologación de denominación de origen y, con apoyo de CEPAL, la Matriz Insumo-Producto (MIP). La MIP agrupaba los datos de todos los países andinos con la finalidad de tener una herramienta que permita identificar cadenas de valor, encadenamientos productivos y de empleo que podrían ser impulsados a los mercados de exportación; la homologación en denominación de origen podría facilitar el intercambio de insumos y bienes medios entre productores andinos. Como ejemplifica Segovia (entrevista, Quito 8 de abril de 2022), gracias a la denominación de origen común andina podía suceder que un exportador cafetalero colombiano podría comprar café ecuatoriano para completar el cupo que debía exportar a Estados Unidos o Australia, por ejemplo. Estas medidas indudablemente fortalecieron el comercio y la capacidad exportadora andina.

En este periodo, los actores no gubernamentales tuvieron un papel bastante activo sobre temas que afectaron al comercio intracomunitario, pues encaminaron el avance de algunos y propusieron otros. De hecho, en 2018 se plantearon que el Consejo Consultivo Empresarial Andino debía mantener reuniones separadamente de la CAN y, dentro de la CAN, con instancias máximas en la toma de decisiones como la Secretaría General, La Comisión (encargada de asuntos comerciales) y el Comité Andino de Relaciones Exteriores⁴⁴.

Esto hizo que las reuniones anuales entre el Consejo Empresarial Andino y la Secretaría de la CAN o sus Comités intergubernamentales fueran espacios de intercambio de posturas, donde los representantes empresariales fueron propositivos y resolutivos. Este hecho, sin embargo, no le abrió paso a otro tipo de empresariado que no fueran las cámaras nacionales de empleo, industria o exportación. El gran empresariado tuvo mayor incidencia en la gestión comercial durante este periodo.

El consejo empresarial tuvo incidencia en varias decisiones de la CAN. En 2018, la CAN se mostró favorable al criterio empresarial respecto de las tasas de control aduanero impuesta por Ecuador,⁴⁵ pues pidió excluir de esta medida a las tasas que afectan el comercio de materia prima y bienes intermedios andinos. Además, participó de las reformas en la normativa de la nomenclatura arancelaria (Decisión 422 y su Reglamento). E, inclusive, se

⁴⁴ Acta. 21/2018. Acta de la XXI reunión ordinaria del Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA). Lima, 16 de mayo de 2018.

⁴⁵ Acta. 21/2018. Acta de la XXI reunión ordinaria del Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA). Lima, 16 de mayo de 2018.

acogió su propuesta de una agenda digital andina que apoye las necesidades del sector industrial y productivo.⁴⁶

La agenda andina comenzó en 2018, pero ganó fuerza con la llegada de la pandemia. Aunque las innovaciones son propuestas empresariales, se basaron en el desarrollo que la CAN había generado en comercio y en denominación de origen. Inicialmente, el trabajo interno del consejo empresarial identificó acciones puntuales y aisladas para mejorar las capacidades del empresariado.⁴⁷ Pero en mayo de 2020 ya habían creado grupos de trabajo especializados en dos asuntos: facilitación al comercio y denominación de origen. Como resultado, en materia de facilitación al comercio se propuso a la CAN la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCEs) a nivel andino, y también la homologación del operador económico autorizado. En cuanto a la denominación de origen el consejo empresarial buscaba digitalizar los certificados de origen y hacer válido el intercambio digital de los mismos; también se buscó homologar los formatos de declaración jurada de origen entre los países andinos.⁴⁸

El consejo empresarial también procuró incidir para recuperar su estabilidad macrorregional⁴⁹ causada por la pandemia por COVID-19. Propuso diversos lineamientos enfocados a facilidades tributarias, diversificar las modalidades de empleo e inyectar liquidez al mercado. También instaron a fortalecer la integración comercial andina, reconociendo que el mercado andino es un amortiguador de la producción y el consumo en el contexto de crisis.

De hecho, en 2020, se emite la Opinión N° 1 del Consejo Consultivo Empresarial Andino. En el documento pidieron avanzar en el intercambio de certificados de origen digitales, el intercambio de certificados escaneados en casos de emergencia, que se aplique el mecanismo drawback en los asuntos aduaneros,⁵⁰ la digitalización de los procesos de las cadenas de valor de exportación, garantizar la movilidad de los fletes de exportación, fortalecer el comercio

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Acta. 23/2020. Acta de la XXIII reunión ordinaria del Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA). Lima, 11 de febrero de 2020.

⁴⁸ Acta. 1/2020. Acta de la I reunión extraordinaria del Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA). Videoconferencia, 04 de mayo de 2020.

⁴⁹ Acta. 1/2020. Acta de la I reunión extraordinaria del Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA). Modalidad virtual, 4 de mayo de 2020.

⁵⁰ El mecanismo drawback busca que no se exporten los impuestos que incorpora un producto que será exportado a un tercer destino. Para ello, es necesario acordar las formas de supresión y compensación entre los países implicados en las transacciones.

intrarregional y potenciar el comercio electrónico para las PYMES. Este documento no registra acuerdos de reuniones, sino que plantea una mirada global a los asuntos comerciales de la CAN desde la perspectiva empresarial.

Finalmente, por iniciativa propia, y por sugerencia del empresariado,⁵¹ la CAN buscó convergencia y complementariedad económica con otros procesos regionales. El Comité Andino de Promoción de Exportaciones identificó posibles temas de convergencia con Alianza del Pacífico, MERCOSUR y ALADI. De acuerdo con CAN (2017) tenían 90 relaciones preferenciales vigentes y se esperaba avanzar de la mano de los Operadores Económicos Autorizados para superar las discrepancias entre normativas arancelarias y de comercio entre los diferentes bloques. Con la Alianza del Pacífico ya se trabajaba en la convergencia de las VUCEs y del operador económico autorizado, así como en promoción del gobierno abierto a través del comercio electrónico.

En términos generales, la facilitación al comercio fue el segundo componente de la agenda de promoción comercial andina entre 2016 y 2021, que se desarrolló juntamente con los planteamientos del empresariado. Este es el único eje de agenda de promoción comercial donde se observa que la difusión se produce de abajo hacia arriba; es decir, se configura como una agenda bottom up, similar al caso planteado por Porto de Oliveira (2017). Los representantes empresariales incidieron principalmente en dos momentos de la formación de esta agenda (Casar y Maldonado 2008 y Repetto y Potenza 2021): en la propuesta de alternativas y en la elección de las soluciones. Además, como en todos los momentos anteriores, el Consejo Consultivo Empresarial Andino participa como *insider* (De la Torre 2011) del sistema de promoción comercial andino.

La gobernanza que se configura entre 2016 y 2021 alrededor de la promoción comercial y la facilitación al comercio se alinea con el modelo Czinkota y Singer (Martínez 2011), ya que la cooperación público-privada es latente. De hecho, en retrospectiva de toda la década se observa que la promoción comercial andina se desarrolló sobre la continuidad, en lo posible construyendo políticas de Estado de largo aliento (Rivadeneira, entrevista, Quito, 15 de abril de 2022).

⁵¹ Acta. 23/2020. Acta de la XXIII reunión ordinaria del Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA). Lima, 11 de febrero de 2020.

A continuación, se presenta una tabla que resume el proceso de difusión de la agenda de promoción comercial andina expuesta a lo largo de este capítulo:

Tabla 4.1. Difusión de la agenda de promoción comercial andina entre 2011 y 2021

| Periodo | ¿Qué se difunde? | Temas de Agenda | Actores | Modalidad de difusión | Mecanismo aplicado |
|-------------------------------|---|---|---|-----------------------|---|
| Despunte (2011 – 2015) | Cooperación público - privada (modelo Czinkota y Singer) posicionando las ruedas de negocio en Sudamérica | Encuentros Empresariales Andinos (EEA) | <ul style="list-style-type: none"> • Estados: organizan • OI*: cooperan financiera y técnicamente • ANG*: Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA) y empresariado se benefician, colaboran esporádicamente y se alinean con el modelo subregional (insiders) | Top-down | Aprendizaje: Colombia cimenta las bases y la evaluación posterior al evento perfecciona acciones |
| | | Promoción Comercial conjunta en terceros destinos | <ul style="list-style-type: none"> • Estados: planifican • OI: cooperan financiera y técnicamente • ANG: empresariado se benefician y se alinean con el modelo subregional (insiders) | Top-down | Aprendizaje: los países cooperan para la organización, el financiamiento y la selección de destinos |
| Decrecimiento (2016– 2021) | Cooperación público - privada (modelo Czinkota y Singer) procurando convergencia normativa | Encuentros Empresariales Andinos (EEA) | <ul style="list-style-type: none"> • Estados: planifican • ANG: empresariado se benefician y se alinean con el modelo subregional (insiders) | Top-down | Aprendizaje: los países y las empresas aprovechan el <i>efecto plataforma</i> de los EEA |
| | | Facilitación al comercio | <ul style="list-style-type: none"> • ANG: CCEA emite Opinión N°1 y proponen ejes de acción y se alinean con el modelo subregional (insiders) • Estados: acogen ejes de acción • OI: cooperan para la convergencia normativa | Bottom - up | Aprendizaje: países incorporan experiencia del flujo migratorio y las surgencias del empresariado para enfrentar los efectos de la pandemia |

Elaborado por la autora.

Nota: *OI acrónimo para Organismos Intergubernamentales; ANG: acrónimo para actores no gubernamentales

4.4. Conclusiones parciales

Consolidar la promoción comercial en los países andinos ha sido un proceso de largo plazo. Los países miembros de la CAN comenzaron con pocas medidas arancelarias a nivel nacional en los años setenta. Durante los años ochenta y noventa contaron con departamentos en diversas instituciones del nivel nacional para desarrollar esta promoción. Durante ese periodo, se transitó del modelo de promoción Czinkota y Singer (cooperación público-privada) hacia el modelo Diamantopoulos (cooperación horizontal entre empresas) acompañado de medidas gubernamentales indirectas como la firma de acuerdos comerciales. Los años dos mil se caracterizaron por unificar las funciones de promoción de exportaciones en una institución nacional que, a su vez, permitió la creación del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones en 2003.

La promoción andina de exportaciones entre 2011 y 2021 atravesó dos momentos: un despunte hasta 2015 y luego un decrecimiento desde 2016. La reingeniería fue un parteaguas en este asunto. Sin embargo, durante todo este periodo se identifica que la agenda andina de promoción de exportaciones se basó en el modelo Czinkota y Singer, es decir, la cooperación público-privada. Asimismo, el avance de los ejes de esta agenda andina, especialmente la realización de los Encuentros Empresariales Andinos se produjo gracias a la aplicación del mecanismo de aprendizaje, que implicó que los países y las empresas ajusten su participación en cada nuevo encuentro con la finalidad de aprovechar el *efecto plataforma* que produjo esta rueda de negocios en las empresas andinas interesadas en exportar.

En cuanto a los actores no gubernamentales, el empresariado se benefició durante todo este lapso de los beneficios de los Encuentros Empresariales Andinos, de la promoción conjunta, de la prospección comercial y la facilitación del comercio, y el Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA) contribuyó esporádicamente con la organización de los Encuentros Empresariales Andinos. Durante todo este periodo este tipo de actores se alinearon con los intereses planteados por los gobiernos y la CAN. Consecuentemente, se puede afirmar que los actores no gubernamentales participan como actores *insiders* del sistema de promoción comercial andino.

El subperiodo comprendido entre 2011 y 2015 se desarrolló sobre dos ejes de agenda: los Encuentros Empresariales Andinos anuales y la promoción comercial conjunta en destinos

lejanos como China, Australia y Estados Unidos. Ambos ejes fueron decididos en el nivel gubernamental, aunque se observa cierta participación de los representantes empresariales del Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA) de forma pasiva y esporádica. Esto constituye una forma de difusión de agendas subregionales top down, es decir, de arriba hacia abajo. Durante este periodo se obtuvo una creciente participación empresarial y recaudaciones por más de US\$ 300 millones de dólares.

En cuanto al subperiodo comprendido entre 2016 y 2019 se observa mayor apertura a la incidencia del sector empresarial en la agenda de promoción comercial. En el caso de los Encuentros Empresariales Andinos empiezan a incidir desde 2019; mientras que en la facilitación del comercio marcan los temas desde 2018. En este lapso se observa que, mayoritariamente se produjo una difusión de la agenda *bottom-up*, es decir, del sector empresarial (abajo) hacia el nivel intergubernamental (arriba).

A pesar de que existió una mayor apertura a la participación de actores no gubernamentales, en este periodo las recaudaciones cayeron a la mitad, comparadas con el subperiodo anterior.

Esto, no necesariamente implica que la incidencia de estos actores tuviera un impacto negativo, ya que en este subperiodo se atravesó una recesión económica causada por el COVID-19.

En cuanto a la gobernanza andina en promoción de exportaciones, se identifica que en el periodo comprendido entre 2011 y 2015 la CAN se convirtió en líder regional, ya que implementó las ruedas de negocios anticipadamente a otros mecanismos regionales. Se observa que en este subperiodo hubo preocupación por los asuntos sociales ya que se financió la participación de PYMES y empresariado de pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes en las actividades de promoción comercial.

En contraste, entre 2016 y 2021 la CAN pierde su liderazgo por falta de renovación de los encuentros empresariales, que debieron ajustarse a la modalidad virtual, postergando otras innovaciones como la sectorización o el cambio de sedes. Durante este lapso desaparece la promoción conjunta en terceros destinos y la agenda social. Se procuran facilidades al comercio para fortalecer las exportaciones dentro del mercado andino. Este lapso se caracteriza por la búsqueda de convergencia normativa entre los países andinos y con otros mecanismos de integración.

A pesar del despunte y decrecimiento experimentado entre 2011 y 2021 de la CAN como líder regional en la promoción comercial andina, se observa que ni los giros ideológicos de los países, ni las controversias comerciales afectaron el avance de estos temas. Resulta evidente que la promoción comercial andina se desarrolló en armonía con el complejo de gobernanza regional cooperativo latinoamericano.

Capítulo 5. Convergencia de enfoques de la migración andina

El presente capítulo presenta y analiza los momentos de la migración andina con la finalidad de mostrar los mecanismos empleados para difundir los temas de su agenda hasta convertirlos en Decisiones andinas. Asimismo, se muestra el papel que han tenido los actores no gubernamentales en el desarrollo de la agenda migratoria andina. Para ello, se presentan tres grandes apartados. El primero recoge los abordajes que han existido en la CAN hasta el año 2010. Posteriormente, se muestra el desarrollo del Comité Andino de Autoridades de Migración y su agenda entre 2011 y 2015. Finalmente, se recogen las acciones de este Comité entre 2016 y 2021 que los llevó a generar el Estatuto Migratorio Andino. Se concluye sobre el proceso de construcción de la agenda migratoria, el tipo de mecanismos que les permitió obtener resultados y el papel de los actores no gubernamentales en el proceso.

5.1. Antecedentes del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM)

Las migraciones no fueron parte de los temas abordados originalmente en el Acuerdo de Cartagena en 1969. De hecho, en un primer momento existió la aprobación de herramientas jurídicas al respecto, aunque nunca llegaron a ejecutarse. Ese fue el caso de la Decisión 116 que contiene el Instrumento Andino de Migración Laboral aprobada en 1977, por iniciativa de los ministros de trabajo de los países miembros; o la Decisión 113 que contenía el Instrumento Andino de Seguridad Social.

De acuerdo con Neira (2009, 400) durante las décadas de los años setenta y ochenta la migración andina estaba vinculada principalmente con la migración estacional, donde trabajadores andinos se desplazaban por las fronteras terrestres entre países para cubrir temas agrarios. Sin embargo, la CAN no accionó herramientas normativas a este respecto, aunque ya enunciaba a “los trabajadores” en algunos documentos que se referían a la atención de la población. Los sujetos de la migración estacional se plantearon como beneficiarios indirectos de la integración andina; aunque se desarrolló normativa a este respecto, nunca llegó a implementarse en los niveles nacionales.

Los años noventa incorporaron a las migraciones andinas como un tema de debate. Para este momento, la migración ya era un fenómeno más significativo demográfica y económicamente. Por otro lado, en esta década se generó el Sistema Andino de Integración (SAI) que consolida una visión renovada del bloque andino encaminada hacia la apertura

comercial y la consolidación del mercado común andino. En este momento surge la preocupación por la relación entre comercio y migraciones.

Durante los años noventa, el mayor flujo de migrantes dentro de la subregión fue de colombianos, seguidos por ecuatorianos, hacia Venezuela. Según Neira (2009) la mayoría de las personas en este flujo migratorio eran mujeres, de baja escolaridad que no contaban con la documentación regularizada. La migración no se limitaba al territorio comunitario; se registra que colombianos y bolivianos ya migraban hacia Argentina, Brasil y México. Estados Unidos y Canadá también eran destinos de la migración, aunque durante los años dos mil hubo un incremento sin precedentes de migrantes andinos hacia estos destinos.

La búsqueda por consolidar un mercado común andino implicaba no solo la libre circulación de mercancías, sino también de personas. La liberalización de servicios requirió un mayor contingente, con capacidades específicas para desarrollar los sectores productivos que se bonificarían del mercado andino; en consecuencia, la mano de obra especializada ya no solamente se procuraba en el ámbito nacional, sino que se aprovecharía el contingente de la subregión andina para suplir estos asuntos. En ese sentido, se emitió la Decisión 439, que contiene el Marco General de Principios y Normas para la Liberalización de Servicios en la Comunidad Andina de 1998, que marca el inicio de este proceso. Simultáneamente, se dieron los primeros pasos para desarrollar política regional en materia migratoria, aunque se trató de la facilitación ciertos trámites administrativos para los migrantes.

En 1996 aparece, por primera vez, la Tarjeta Andina de Migraciones (TAM) mediante la Decisión 379, que generó un único formato para que los países levanten el registro de la movilidad de los ciudadanos andinos. Este documento permite el control migratorio y estadístico de las migraciones intracomunitarias. Además, la CAN asumió la importancia de las migraciones para la subregión ratificando la vigencia del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM) en la Decisión 471 de 1999, que les encomienda el desarrollo de los temas migratorios subregionales.

Posteriormente, durante la primera década de los años dos mil, hubo mayor desarrollo de los temas migratorios en la CAN. En este periodo se posicionan los dos temas centrales de la agenda migratoria andina: la migración laboral y la migración por turismo.

Durante la primera década del siglo XXI los temas migratorios se abordaron desde la lógica de la integración comercial y la consolidación del mercado común. La Decisión 501 del 2001 creó las Zonas de Integración Fronteriza en la Comunidad Andina (ZIF), donde se establece que su configuración incluirá la participación de los actores implicados: empresarios y trabajadores. Las ZIF se establecieron para aprovechar la intensa dinámica comercial y de movilidad entre las fronteras terrestres de los países, con la finalidad de regular y facilitar las dinámicas socioeconómicas.

En 2001 también se avanzó en aspectos administrativos del control migratorio: se actualizó el formato de la Tarjeta Andina de Migración (TAM) mediante Resolución 527; se autorizó a portar el documento de identidad como requisito suficiente para el desplazamiento de los ciudadanos andinos en calidad de turistas (Decisión 503) y se creó el pasaporte andino (Decisión 504).

Al año siguiente, en 2002, se establecieron las condiciones técnicas de dicho pasaporte a través de la Decisión 502, donde contribuyeron técnicamente la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Pese a esto, recién en 2010 entró en vigor el referido pasaporte. En 2002 también se produjo la Decisión 526 que estableció las Ventanillas Únicas en los principales aeropuertos de los países andinos, con la finalidad de facilitar el ingreso de los ciudadanos andinos a otros países de la subregión.

En esta década también aparecen atisbos de regionalismo social en materia migratoria andina. Durante 2002 los presidentes de los países miembros proclamaron la Carta Andina, donde se reconocía a los migrantes laborales y sus familias como sujetos de protección especial de derechos. Esta carta reconocía la necesidad de construir una ciudadanía andina basada en la garantía de derechos, diversificando así los objetivos migratorios enfocados, tradicionalmente, en su vinculación económica.

En 2002 se planteó la posibilidad de crear un Observatorio Laboral Andino con participación tripartita: el Comité Andino de Ministros de Trabajo y los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral; sin embargo, no se encontraron registros de que efectivamente se pusiera en marcha. Ya para 2004 los asuntos sociales estaban contenidos en el Plan Integrado de Desarrollo Social para la Comunidad Andina (PIDS) que contenía 14 proyectos en diversos

ejes sociales, procurando la cohesión y gobernabilidad democrática. El PIDS fue el primer plan desarrollado por la CAN con la participación de actores de la sociedad civil y las migraciones fueron asunto de varios de los proyectos sugeridos.

De acuerdo con Neira (2009, 401), durante 2003 Latinoamérica representaba el 35% del volumen de remesas mundiales; Colombia era el tercer país que recibió más remesas, seguido de Ecuador y Perú. Este autor reconoce, además, que todos los países andinos incrementaron notablemente el ingreso de remesas, lo que significó un aporte significativo al PIB y una forma de Inversión Extranjera Directa.

La importancia económica de las remesas produjo que se discutiera con mayor énfasis el papel del emigrante andino y las remesas, esto devino en algunas acciones en esta materia. Los países andinos generaron la Decisión 548 sobre la Asistencia Consular que posibilita a los ciudadanos andinos en terceros destinos realizar sus gestiones en cualquier consulado andino, en los lugares donde no exista representación de su país de origen. Si bien se trata nuevamente de una facilidad administrativa, esta herramienta es la única que contempló la presencia de ciudadanos andinos en destinos extrarregionales.

Hasta este momento toda la gestión migratoria andina se enfocó en los migrantes laborales. Entre 2003 y 2005 se emitieron varias normativas en este único sentido. Se actualizó el Instrumento Andino de Migración Laboral con la Decisión 545, el Instrumento Andino de Seguridad Social con Decisión 583, el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo mediante Decisión 584 y su reglamento mediante Resolución 957.

Para Martínez y Stag (2006, 339) el desarrollo normativo de la CAN en materia migratoria generó la unidimensionalización del migrante andino. Con ello se refiere a que el complejo fenómeno migratorio se reduce a los asuntos laborales, esto despolitiza al migrante y lo posiciona únicamente en su papel económico.

El mecanismo institucional de la CAN para conseguir los avances previamente expuestos fue, en primera instancia el Comité Andino de Autoridades de Migración como instancia técnica y el Comité Andino de Ministros de Relaciones Exteriores como instancia política. Entre 2000 y 2004, el Comité Andino de Migraciones se había reunido en cinco ocasiones; sin embargo, entre 2004 y 2010 no se reunieron. Esto, no significó que el trabajo técnico se detuviera. Durante el lapso de inactividad se produjeron los Foros Andinos de Migraciones (FAM) que,

por iniciativa de la SGCAN y el país a cargo de la Presidencia Pro-Tempore (PPT), reunieron a representantes gubernamentales de los países miembros y funcionarios de la SGCAN para discutir el rumbo que debería tomar la integración andina en materia migratoria.

Entre 2008 y 2010 se desarrollaron tres Foros Andinos que emitieron Declaraciones con sugerencias de ejes y temas migratorios. En todos los Foros Andinos se sugiere la reactivación del Comité Andino de Migraciones, la adopción del enfoque de protección de derechos y la búsqueda de convergencia normativa entre los países andinos para resolver problemas regionales comunes. También se propuso abordar la trata y tráfico de personas y el retorno de los migrantes andinos a sus países de origen.

En cuanto a la participación de actores no gubernamentales en este periodo, a diferencia de la agenda de promoción comercial, ya hubo acciones directas. El Consejo Consultivo Laboral Andino, a diferencia del Consejo Empresarial, ya había emitido varias Opiniones, especialmente en el año 2000. Hasta 2011 este consejo se había reunido 21 veces y emitió 12 Opiniones en diferentes temas.

En lo migratorio se destacan las Opiniones N° 7, 8 y 9 donde el consejo laboral planteó sus observaciones a los instrumentos andinos de seguridad y salud en el trabajo, la migración laboral y la seguridad social, respectivamente. Las observaciones fueron planteadas en el sentido de actualizar los documentos de los años setenta, con la intención de que se renueve el abordaje de estos temas, en observancia de los estándares internacionales vigentes e incluyendo la participación de los actores locales implicados.

Específicamente, en el caso de la migración laboral,⁵² se plantearon siete puntos que instan a los países a trabajar coordinadamente en fronteras y en la armonización normativa para facilitar la migración laboral. Aunque no se implementaron todas las sugerencias, la renovación del Instrumento de Migración Laboral (Decisión 545) realizada en 2003 contempló derechos de forma más amplia que en el documento de los años setenta. El Consejo Consultivo Laboral incidió en la agenda migratoria a través de mecanismos institucionales de la CAN con propuestas de ejes de agenda que fueron implementadas años más tarde. Esto, de acuerdo con las etapas de formación de agenda (Casar y Maldonado 2008

⁵² Opinión. 008/2000. Opinión del Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA). Lineamientos Generales para la Modificación de la Decisión 116 “instrumento Andino de Migración Laboral”. Lima, 9 de junio de 2000.

y Repetto y Potenza 2021) se sitúa como incidencia en la definición de alternativas viables; en este caso, para renovar el abordaje de la migración laboral.

La gestión andina en materia migratoria también cooperó con otros actores intergubernamentales para implementar, por ejemplo, la Tarjeta Andina de Migraciones. De hecho, el Consejo Consultivo Laboral mostró interés en que se genere convergencia con otros espacios subregionales. Entre 2004 y 2006 hubo reuniones con la Coordinadora de Centrales Sindicales del Conosur y con el Consejo Asesor Laboral de ALADI que procuraban construir la unidad sindical de los países de la región latinoamericana. No obstante, apenas llegaron a coordinaciones para emitir declaraciones conjuntas.

En resumen, la agenda migratoria andina empezó a tener relevancia en la década de los noventa, especialmente en el contexto de apertura comercial del cambio de siglo. En el lapso entre 2000 y 2005 hubo mayor efervescente en el trabajo sobre migraciones. Luego de esto se experimentó una pausa en la toma de decisiones, aunque no se descuida el tema, ya que se ejecutan los Foros Andinos de Migraciones.

En este contexto, los actores no gubernamentales aparecen con una voz activa y constante en varios temas. En lo concerniente a las migraciones el Consejo Consultivo Laboral incidió en la actualización de la migración laboral de 2003, pero no lo hizo en tiempo real, sino que su Opinión del año 2000 fue plasmada con posterioridad en la normativa de 2003. Pese a esto, se observa que el proceso de difusión de la agenda migratoria previa al 2010 se realiza de abajo hacia arriba, es decir, con agenciamiento *bottom-up*, en el sentido descrito por Porto de Oliveira (2017). Finalmente, los actores laborales no legitiman el ordenamiento andino, de hecho, intervienen para profundizar debates o actualizarlos. En tal sentido, se constituyen como actores *outsiders*, en el sentido planteado por De la Torre (2011).

5.2. Reconfiguración de la agenda migratoria (2011-2015)

Hasta 2010 el Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM) se había reunido once veces desde su creación en 1999. Aunque se discutió una propuesta para reglamentar el funcionamiento de este Comité, no hubo avance.⁵³ Entre 2011 y 2015 se observa una significativa reducción de los ejes que abordó este Comité; ya no se desarrollan múltiples

⁵³ Informe. 12/2011. Informe XII reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Lima, 27 de septiembre de 2011.

aristas como en el periodo precedente a 2011, sino que el debate se ciñe a la obtención del Estatuto Migratorio Andino (EMA). En esta agenda, hubo cambios en las líneas argumentales del EMA en el periodo post reingeniería. Los Foros Andinos de Migraciones (FAM) le dieron voz a la sociedad civil, que son los actores no gubernamentales activos en este periodo.

Por otro lado, los organismos internacionales cooperaron técnicamente con la SGCAN en materia migratoria, siendo la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) su principal socio. La CAN participó para cooperar con la gobernanza regional migratoria. Nieto, funcionario de la Secretaría General de la Comunidad Andina para los temas de migraciones (entrevista, 22 de junio de 2022) señaló que la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) es un foro donde convergen los mismos actores del Comité Andino de Autoridades de Migraciones (CAAM), aunque se trata de un espacio ampliado a la región sudamericana.

En ese sentido, el CAAM procuró avanzar coordinadamente con los demás espacios regionales de migraciones para conseguir un objetivo político común: la convergencia normativa en materia migratoria. Además, resalta que la sociedad civil promovió el enfoque de derechos como nuevo paradigma de la gestión migratoria andina, aunque no se insertó en la agenda de este periodo.

5.2.1 Ensayos de la agenda migratoria andina

En cuanto al enfoque inicial de los países andinos en el tema de migraciones, de conformidad con lo expuesto en el tercer capítulo de este estudio, se tiene que Colombia y Perú mantuvieron un enfoque securitista, mientras que Ecuador y Bolivia se posicionan sobre el enfoque de garantía de derechos.

Durante el periodo de inactividad formal del Comité Migratorio Andino, los países miembros y delegados de la SGCAN participaron de otros foros. La Conferencia Sudamericana de Migraciones organizó reuniones anuales para discutir los caminos de la gobernanza migratoria a nivel sudamericano, lo que les permitió interactuar en un contexto más amplio. En dicha conferencia también participaron delegados de los demás países de Sudamérica y de otros organismos como la OIM, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el MERCOSUR. En este foro se promulgó una visión de las migraciones con enfoque en la protección de derechos del migrante y sus familias.

En el periodo de inactividad del Comité Andino, y en fechas que coincidían con la CSM, se desarrollaron tres Foros Andinos de Migración que, como se vio en el apartado anterior, plantear nuevos enfoques y temas para la gestión de migraciones andinas. Ya con la reactivación del Comité Migratorio Andino estos Foros Andinos siguieron desarrollándose hasta 2013. En este momento los Foros Migratorios Andinos contaron con la participación de actores gubernamentales y de la sociedad civil; instaron a que el Comité Andino considere varias nuevas propuestas: la reglamentación de las Decisiones sobre migración laboral y seguridad social, que la cooperación consular comprenda la asistencia en salud para los migrantes en terceros destinos y que se avance con el intercambio de la estadística migratoria.

Los Foros Andinos de Migraciones impulsaron, desde su segunda edición en 2009, el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones (PADHM) como herramienta para replantear la gestión subregional en migraciones: transitar de lo laboral hacia la protección integral de derechos y la migración como ejes de desarrollo. El borrador generado en este espacio fue tratado formalmente en 2011 por el Comité Andino de Migraciones y obtuvieron su versión final en 2013. Sin embargo, esta convergencia entre la sociedad civil y los actores gubernamentales plasmada en el PADHM no llegó a materializarse en la subregión andina,⁵⁴ aunque los países continuaron trabajando a nivel sudamericano en la Conferencia Sudamérica de Migraciones.

Durante los Foros Andinos de 2010 y 2011, con sede en Quito y Bogotá respectivamente, participaron actores locales de la sociedad civil implicados en las migraciones. Estos actores formaban parte de redes, fundaciones, diarios y colectivos de voluntarios de las ciudades anfitrionas del evento. Sus propuestas buscaron que los países andinos brinden atención integral al migrante, que se avance en la integración social, que se trabaje hacia la convergencia normativa para implementar integralmente las Decisiones andinas migratorias; inclusive, pidieron trabajar en la homologación de la experiencia laboral entre el país de origen y destino de los migrantes andinos en terceros países.⁵⁵

La participación civil en estos Foros Andinos fue incrementándose con el tiempo, convirtiéndose en un tema de interés para el nivel técnico de los países. La delegación de Colombia fue la pionera en presentar una propuesta para institucionalizar la participación de

⁵⁴ Informe. 3/2012. Informes Tercer Foro Andino de Migraciones. Quito, 4 y 5 de octubre de 2012.

⁵⁵ *Ibidem*.

la sociedad civil en los Foros Andinos de Migraciones. La idea era contar con paneles de diálogo nacionales que convoquen a los actores locales para debatir y generar documentos consensuados, donde se pueda recoger solicitudes y aportes para elevarlos a la gestión migratoria subregional.⁵⁶ Tampoco este proyecto de institucionalización de la participación se incluyó en la reingeniería de la CAN. De hecho, los Foros Andinos de Migraciones dejaron de ocurrir durante y después de dicha reingeniería.

Si bien los países andinos habían asumido el compromiso de ampliar el enfoque productivo de las migraciones hacia el reconocimiento del derecho de libre movilidad andina, lo cierto es que, al retomar las acciones del Comité Migratorio Andino en 2011, no hubo consenso sobre el enfoque a seguir. Esta falta de consenso en el enfoque sucedió en varias ocasiones, por lo que los países debieron ajustar más de una vez la agenda de este Comité.

Sin embargo, en lo que sí encontraron consenso los países fue en implementación en el ámbito nacional de las Decisiones andinas que ya existían. La OIM apoyó a la CAN para realizar un estudio conjunto para viabilizar dicha implementación, ajustándose a las normas internas.⁵⁷ Este asunto resultaba trascendente ya que la normativa interna entre los países era bastante heterogénea, como ya se dijo, precisamente por el enfoque de cada uno.

En la reunión de 2011 también se definieron algunas prioridades: reglamentar las Decisiones sobre el Instrumento Andino de Migración (Decisión 545),⁵⁸ la cooperación y asistencia consular (Decisión 548) y el Instrumento Andino de Seguridad Social (Decisión 583). Se discutió la actualización de los documentos nacionales reconocidos para la internación temporal de los ciudadanos andinos. En ese mismo año entró en vigor la Decisión 750 sobre un Sistema Andino de Intercambio de Información Migratoria, basado en los contenidos de la TAM.

En este momento la implementación de esta Decisión se realizó unilateralmente por los países miembros, no hubo directrices comunes a ese respecto, aunque la SGCAN fue encargada de

⁵⁶ Documento de trabajo. 4/2013. Participación de la sociedad civil en el Foro Andino de Migraciones. IV Foro Andino de Migraciones. Bogotá 9 y 10 de mayo de 2013.

⁵⁷ Informe. 12/2011. Informe XII reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Lima, 27 de septiembre de 2011.

⁵⁸ Informe. 12 y 13/2011. Informes XII y XIII reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Lima, 27 de septiembre de 2011 y videoconferencia del 8 de noviembre de 2011.

consolidarla mensualmente para su posterior publicación. Si bien esta Decisión no tuvo un impacto relevante en este subperiodo, en 2016 fue clave para destrabar las negociaciones del Estatuto Migratorio Andino (EMA).

De igual manera, durante este periodo, se aprobó el Reglamento para la cooperación y asistencia consular, mediante la Resolución 1546 de febrero de 2013. Este reglamento fue impulsado por la delegación de Colombia e implementada por todos los países miembros.⁵⁹ Se instrumentalizaría con un proyecto piloto de cooperación consular en España, para brindar atención en salud a los migrantes andinos en dicho país. También se propuso un proyecto piloto para la atención consular en destinos donde hubiera presencia de dos de los países miembros, aunque de esto último no se encontraron reportes de su implementación.

En este primer periodo se observa que los esfuerzos técnicos no se encontraban alineados a las decisiones del nivel político de la CAN. Ese fue el caso del PADHM que, a pesar de ser una propuesta técnica consensuada en el CAAM en 2013, no se aprobó en las instancias de máxima decisión de la CAN. Luego de ello, el Comité Andino de Migraciones propuso otra salida: avanzar mediante planes trianuales elaborados a partir de talleres subregionales con participación de la sociedad civil,⁶⁰ sin embargo, no existen registros de dichos talleres, ni tampoco de que tales planes hayan tenido algún grado de desarrollo.

Durante este subperiodo cobra fuerza el enfoque de derechos, impulsado por la sociedad civil, a través de los Foros Andinos de Migraciones, aunque no llega a materializarse en la normativa andina. El problema aparece entre los actores gubernamentales técnicos y políticos, ya que parecen no estar alineados. El nivel político se impone y marca la agenda migratoria.

En este sentido, se identifica que la difusión se produjo en aplicación de mecanismos de coerción (Dobbin, Simmons y Garrett 2007) por parte de los niveles ejecutivos en la toma de decisiones andinas, frente a la postura técnica materializada en el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones (PADHM). Los países avanzaron sobre el eje de reglamentar las Decisiones andinas ya existentes y proyectaron estrategias de implementación de dichas Decisiones andinas y sus reglamentos en los niveles nacionales. La difusión de estas agendas se produjo *top-down* (Navarrete y Figueroa 2013).

⁵⁹ Informe. 4/2013. Informes Cuarto Foro Andino de Migraciones. Bogotá, 9 y 10 de mayo de 2013.

⁶⁰ Informe. 14/2013. Informe XIV reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Quito, 01 de febrero de 2013.

Finalmente, en este subperiodo los actores no gubernamentales, que aparecen como sociedad civil en los Foros Migratorios, se contraponen a la gobernanza migratoria andina; no refuerzan el abordaje de las migraciones exclusivamente sobre lo laboral, sino que impulsan una nueva perspectiva sobre las migraciones: el enfoque de derechos humanos. En consecuencia, este tipo de actores se ubican como *outsiders* (De la Torre 2011) del sistema andino de migraciones.

5.2.2 Definición de la agenda: Estatuto Migratorio Andino

En el contexto sudamericano, en el año 2013 había entrado en vigor el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR,⁶¹ lo que reconfiguró las prioridades del CAAM trazadas en 2011. La nueva prioridad andina fue evaluar el impacto del acuerdo de MERCOSUR en los países andinos. En términos generales, los países encontraron que dicho acuerdo tenía un alcance más amplio que las Decisiones sociolaborales de la CAN y, consecuentemente, plantearon que debería existir una norma andina integral que recoja y amplíe el avance normativo andino. En ese sentido, se planteó la necesidad de un Estatuto Migratorio Andino (EMA) que incluya nuevos temas como la circulación sin ánimo de residencia y la residencia de ciudadanos comunitarios.⁶²

Los expertos Nieto (entrevista, 22 de junio de 2022) Dávalos (entrevista, 27 de junio de 2022) y Espíndola, Viceministra de Movilidad Humana de la República del Ecuador (entrevista, 26 de julio de 2022) coinciden en que el Acuerdo de Residencia de MERCOSUR fue posible gracias a una convergencia política entre los países signatarios, donde la experiencia argentina fue una importante referencia. De hecho, Dávalos (entrevista, 27 de junio de 2022) indicó que la cercanía ideológica de los gobiernos en turnos posibilitó la obtención del acuerdo. Esto mismo no sucedía en la CAN, ya que las divergencias entre gobiernos habían estancado, como ya se vio, varias alternativas levantadas a nivel técnico desde el Comité Andino de Autoridades de Migraciones.

Frente a este escenario la SGCAN solicitó a la OIM detener la consultoría en curso sobre formas de implementar la normativa migratoria andina en los niveles nacionales,

⁶¹ Acuerdo. 2002. Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados parte del MERCOSUR. Brasilia, 6 de diciembre de 2002.

⁶² Informe. 14/2013. Informe XIV reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Quito, 01 de febrero de 2013.

direccionándola ahora para generar un posible borrador sobre el estatuto migratorio andino. Una vez que el borrador estuvo listo, se socializó con los países miembros y fue discutido en el Foro Andino de Migraciones de 2013. De hecho, el Foro Andino, que contaba con participación de organizaciones de la sociedad civil, planteó una nueva versión que incorporaba observaciones al producto de la consultoría. La suma del borrador de la consultoría y la propuesta del Foro Andino de Migraciones de 2013 fue un documento denominado “Bases del Estatuto Migratorio Andino” que se convertiría, como señala Nieto (entrevista, 22 de junio de 2022) en la primera versión del Estatuto Migratorio Andino (EMA).

Esta versión, sin embargo, fue discutida apenas en 2015, una vez que concluyera el proceso de reingeniería institucional. Nieto (entrevista, 22 de junio de 2022) y Dávalos (entrevista, 27 de junio de 2022) señalaron que la primera propuesta se trataba de un documento ambicioso que incluía la parte laboral. *“El objetivo era subsumir toda la normativa Andina en un solo documento, que es un Estatuto Migratorio bastante amplio.”* (Nieto, entrevista, 22 de junio de 2022)

Durante este periodo, la OIM fue el organismo internacional que cooperó permanentemente con el nivel técnico para generar las propuestas de agenda e instrumentos normativos que se discutieron durante este periodo. Los Consejos Consultivos Empresariales y Laborales no aparecen activamente en este periodo, aunque son los mecanismos formales de participación de la sociedad civil en la integración andina.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil aparecen con un rol activo en la propuesta de la agenda migratoria andina, especialmente en los Foros Andinos de Migración (FAM). Si bien desde 2013 dejan de aparecer, las Declaraciones de los FAM fueron un insumo importante para la gestión del CAAM y los proyectos de Decisión y Resolución que se elevaron a los niveles políticos del Sistema Andino de Integración. Para Gurrieri (2005) y Neira (2015) las organizaciones civiles, comunitarias y religiosas que trabajan cotidianamente con los migrantes en los países de origen y destino son voces que necesitan ser incorporadas en la construcción de las agendas migratorias.

En términos generales, el periodo comprendido entre 2011 y 2015 se observa una reconfiguración de la agenda migratoria andina enfocada en generar un instrumento

migratorio, especialmente, porque el MERCOSUR en 2013 puso en vigencia el suyo propio. El primer borrador de dicho instrumento era un documento que abarcaba de forma amplia los asuntos migratorios, procurando una especie de convergencia normativa con MERCOSUR, a pesar de las divergencias ideológicas existentes en la CAN de ese tiempo.

En el periodo entre 2011 y 2015 la agenda migratoria andina obtuvo resultados conservadores debido a la imposibilidad de obtener acuerdos en el nivel político, especialmente en los asuntos que no fueran de gestión administrativa de las migraciones. Varios temas planteados desde un enfoque de defensa de derechos humanos (Araujo y Eguiguren 2009) y alineados a intereses característicos del regionalismo social no consiguieron apoyo en los niveles políticos. Sin embargo, la posibilidad de generar un Estatuto Migratorio Andino abrió la puerta a que el enfoque de derechos sea incorporado en dicha normativa.

La agenda migratoria andina se configura aplicando mecanismos de coerción en un primer momento, aunque luego se transita al aprendizaje, cuando la CAN tomará la experiencia de MERCOSUR para plantearse el reto de igualarle en la obtención de un estatuto migratorio subregional. En ambos momentos la difusión se produce *top-down* (Navarrete y Figueroa 2013) ya que es el nivel gubernamental quien decide los temas en la agenda migratoria. Dentro del bloque andino, Colombia aparece como líder subregional proponiendo institucionalizar la participación de la sociedad y liderando los proyectos piloto para implementar la normativa en cooperación consular. A nivel sudamericano, el MERCOSUR se posicionó como el líder regional.

La participación de actores no gubernamentales entre 2011 y 2015 estuvo protagonizada por la sociedad civil. Los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral no se pronunciaron en temas migratorios. En el marco de los Foros Andinos de Migraciones, la sociedad civil propuso líneas de acción al Comité Andino, especialmente en la definición de planes, agendas y estrategias que no fueron acogidos por el nivel político de la CAN. Sin embargo, la perspectiva planteada por este tipo de actores parece tener incidencia en el primer borrador del Estatuto Migratorio Andino. En consecuencia, los actores no gubernamentales son enteramente *outsiders* (De la Torre 2011), pues nacen del nivel societal y rompen con el enfoque andino de armonización normativa enfocada en las migraciones laborales.

5.3. Negociaciones del Estatuto Migratorio Andino (2016-2021)

Tras el proceso de reingeniería de la CAN, se observa que los ejes e iniciativas del periodo anterior se estancaron para darle prioridad al Estatuto Migratorio Andino y la digitalización de la Tarjeta Andina de Migración (TAM).

Durante este periodo sucede la crisis migratoria venezolana en 2018 que provoca cambios en las posturas de los países respecto del EMA y, finalmente, se observa que al final de este periodo, entre 2019 y 2021, las negociaciones del EMA se intensificaron hasta definir el Estatuto Migratorio Andino definitivo. El EMA, que es el principal producto del Comité Andino de Migraciones, tuvo nueve versiones que se ajustaron a las necesidades y requerimientos de los países miembros.

Durante este periodo, los actores no gubernamentales no participaron del proceso de negociación formal. De hecho, Nieto (entrevista, 22 de junio de 2022) explicó que los países prefirieron mantener las negociaciones sin participación de terceros actores y que esta postura fue apoyada desde la SGCAN. Los países tenían un objetivo común: que el EMA fuera un instrumento de convergencia con el Acuerdo de Residencia de MERCOSUR y, de esta manera, contribuyera a la gobernanza migratoria regional que se promovía desde otros espacios como la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM).

Esto, sin embargo, no necesariamente significó la ausencia de otras miradas en la adopción de la agenda, sino que, como explica Espíndola (entrevista, 26 de julio de 2022) la sociedad civil hace su trabajo previamente a las negociaciones intergubernamentales; en un primer momento se recogieron las demandas de los actores y, en un segundo momento, los países asumieron compromisos basados en las expectativas que pudieran cumplir. En esta lógica, los actores no gubernamentales incidieron en la agenda migratoria cuando propusieron alternativas (Casar y Maldonado 2008 y Repetto y Potenza 2021) en el periodo anterior, que fueron consideradas en este periodo para ser incluidas en el Estatuto Migratorio Andino.

5.3.1. Delimitación del Estatuto Migratorio Andino

Durante 2016 el CAAM se reunió en cuatro oportunidades para discutir la actualización y virtualización de la Tarjeta Andina de Migraciones (TAM) y para comenzar la discusión del EMA. Respecto de la TAM, los países intercambiaron sus formatos virtuales y plantearon el

reconocimiento mutuo de las TAM electrónicas, acordaron que en ese mismo año todos los países tengan implementado este mecanismo.⁶³

En cuanto al estatuto migratorio, al principio de las negociaciones todos los países coincidían en que los asuntos laborales debían estar incluidos en el EMA,⁶⁴ aunque este consenso se fraccionó paulatinamente y para la cuarta reunión de ese año quedaron claros dos asuntos.⁶⁵ todos los países estaban interesados en generar el estatuto migratorio, aunque no había apoyo al primer borrador propuesto. Bolivia fue el primer país en sentar que la inclusión de los asuntos laborales en el estatuto requería de la aprobación de su Consejo Nacional de Migraciones. En general, los países observaron terminología, la inclusión de los residentes extracomunitarios y los asuntos laborales.

Las discrepancias, sin embargo, no estancaron definitivamente el proceso de negociación ya que la Secretaría de la CAN aprovechó otros espacios sudamericanos de convergencia intergubernamental, para identificar las posturas de los países. Ese fue el caso de la conferencia sudamericana de Migraciones. Esta estrategia le permitió mediar de mejor manera las diferencias de los países en el Comité Andino de Migraciones. Aunque en un primer momento la OIM participó de las negociaciones del estatuto migratorio en calidad de instancia asesora, a partir de 2018 las negociaciones fueron exclusivamente intergubernamentales.

En ese mismo año, los países retomaron el tema de intercambio de información, especialmente porque se produjo un aumento significativo en el flujo de la migración venezolana en los países andinos. Más de cinco millones de venezolanos salieron de su país y se internaron en toda Suramérica, especialmente en Colombia, Ecuador y Perú, en búsqueda de protección internacional. Este evento desbordó la capacidad individual de respuesta de los países y, eventualmente los países desarrollaron acciones conjuntas para atender a los refugiados venezolanos.

⁶³ Informe. 17/2016. Informe XVII reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Videoconferencia, 15 de noviembre de 2016.

⁶⁴ Informe. 15/2016. Informe XV reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Videoconferencia, 28 de abril de 2016.

⁶⁵ Informe. 18/2016. Informe XVIII reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Lima, 12 de diciembre de 2016.

A nivel andino, los países se plantearon intercambiar información sobre los flujos de migración venezolana. La SGCAN estuvo a cargo de elaborar la propuesta y, en la reunión ordinaria de ese mismo año, Bolivia planteó que el intercambio de información debería ser amplia, no únicamente sobre los flujos migratorios venezolanos. En consecuencia, la discusión giró en torno a la implementación de la Decisión 750, sobre intercambio de información migratoria entre los países.

La discusión andina de intercambio de información fue llevada por primera vez al nivel sudamericano en septiembre de 2018, en el Proceso de Quito, que reunió a 13 países sudamericanos para esbozar una estrategia conjunta de intercambio de información sobre la migración venezolana y de atención de emergencia para los migrantes. Aunque es un foro sin carácter vinculante, se instó a los países a implementar políticas de acogida para los migrantes.

En un primer momento, en cuanto a los países andinos se refiere, cada país accionó de acuerdo con su normativa interna, siendo Colombia el país con mayor apertura a la acogida; mientras que Perú y Ecuador tomaron medidas más restrictivas. A partir de este momento Colombia y Ecuador experimentaron cambios en su postura sobre la gestión migratoria. Colombia desarrolla normativa de acogida; mientras que Ecuador adopta medidas restrictivas temporalmente, aunque luego asume posturas con más apertura.

Aunque inicialmente los países andinos tomaron posiciones disímiles, en el mediano plazo todos desarrollaron mecanismos de internación temporal para los migrantes. Estos mecanismos consistieron en el registro del flujo migratorio con la finalidad estadísticas, así como la asistencia en salud y seguridad para garantizarles derechos, desde un enfoque humanitarista. A partir de estas gestiones, los países mostraron un enfoque más favorable a la garantía de derechos, en los términos planteado por Araujo y Eguiguren (2009).

Contraria a la postura que califica como securitarista la reacción de los países andinos (Ramírez 2018, Gissi Barbieri et al. 2020), todos los expertos entrevistados para esta investigación calificaron como generosa y humanitaria la reacción de los países andinos frente a la crisis migratoria venezolana. Nieto (entrevista, 22 de junio de 2022) destacó que, durante el pico de la crisis y en lo subsiguiente, no se registraron muertes por gestión del proceso migratorio y que, en medida de los recursos disponibles de cada país, se ha brindado

asistencia en salud, educación y otros servicios a los migrantes y sus familias. Dávalos (entrevista, 27 de junio de 2022) y Espíndola (entrevista, 26 de julio de 2022) añadieron que los países han protegido los derechos de los migrantes y que, inclusive, las organizaciones de la sociedad civil siguen contribuyendo para luchar contra la xenofobia y en la inserción de la diáspora venezolana en las sociedades de acogida.

En el mediano plazo, estas acciones individuales de los países andinos produjeron una convergencia en la gestión del flujo migratorio venezolano. Esto, consecuentemente, se proyectó en las negociaciones del Estatuto Migratorio Andino en curso; los países demostraron que la gestión de las migraciones podría encontrar un punto intermedio entre las perspectivas securitarista y de libre movilidad. Frente a este escenario, los países identifican pertinente la perspectiva de garantía de derechos que se había propuesto durante los Foros Andinos de Migración.

5.3.2 Consolidación del Estatuto Migratorio Andino

Perú, como presidencia del Comité Andino de Migraciones en 2019, propuso una nueva redacción del Estatuto Migratorio Andino que excluyera los asuntos polémicos en las negociaciones entre 2016 y 2018. Este nuevo borrador fue la base de las negociaciones que tuvieron éxito. En las tres reuniones del Comité Andino de Migraciones desarrolladas en 2019, se dejó por fuera a los ciudadanos extracomunitarios, el pasaporte andino,⁶⁶ así como también los temas laborales.⁶⁷ Perú y Colombia fueron los pioneros en identificar los temas que debieron excluirse de las negociaciones para poder avanzar. Asimismo, los países propusieron cambios en la terminología o la inclusión de nuevas definiciones para darle mayor claridad al estatuto migratorio.

A pesar de que las negociaciones obtuvieran grandes avances, lo cierto es que los delegados al Comité Andino de Migraciones no siempre tuvieron potestad para aprobar los borradores trabajados. En diferentes ocasiones, Colombia, Bolivia y Ecuador manifestaron que no contaban con autorización para aprobar un posible borrador final, debido a que el borrador de partida se encontraba en discusión por parte de sus autoridades nacionales. Es evidente que

⁶⁶ Informe. 20/2019. Informe XX reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Videoconferencia, 30 abril de 2019.

⁶⁷ Informe. 21/2019. Informe XXI reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Videoconferencia, 16 de mayo de 2019.

los países cambiaron de estrategia: las posiciones técnicas debían consultarse previamente con el nivel político para guardar coherencia.

Nieto (entrevista, 22 de junio de 2022) manifestó que los demás foros regionales, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso de Quito fueron espacios que le permitió identificar los puntos de convergencia y divergencia entre los países andinos y, a partir de ello, desarrolló estrategias de mediación en las negociaciones del EMA. Se avanzó en los contenidos que los países estaban dispuestos a negociar.

En esta etapa, las negociaciones tuvieron algunos puntos críticos. El tiempo de permanencia por residencia temporal fue un asunto donde los países mostraron posturas cambiantes a lo largo de las cuatro negociaciones finales. Entre 2019 y 2020 se evaluaron diversas propuestas que oscilaron entre tres y un año.⁶⁸ Finalmente, por iniciativa de Colombia, definieron un plazo de “hasta” dos años,⁶⁹ que les permitía a los países ajustarlo a su normativa interna.

A partir del año 2020 los países ya consultaban al nivel político sobre el borrador integral y no sobre artículos puntuales. Ese fue el caso de Perú, Bolivia y Ecuador que elevaron a consulta interna la solicitud de residencia temporal, los requisitos para la residencia permanente,⁷⁰ o el impacto del estatuto migratorio en los flujos migratorios.⁷¹

Las últimas reuniones del Comité Migratorio Andino, previo a la aprobación del Estatuto Migratorio Andino, fueron para definir el aprovechamiento y periodicidad de intercambio de información migratoria que se había aprobado en 2011 y discutido en 2018. Sobre este asunto, Colombia generó una propuesta para homologar la herramienta de intercambio de información y la SGCAN delineó una metodología que permita cruzarla eficientemente entre países.⁷²

⁶⁸ Informe. 22/2019. Informe XXII reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Videoconferencia, 11 de septiembre de 2019.

⁶⁹ Informe. 23/2020. Informe XXIII reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Videoconferencia, 20 de agosto de 2020.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Informe. 24/2020. Informe XXIV reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Videoconferencia, 19 de noviembre de 2020.

⁷² Informe. 25/2021. Informe XXV reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM). Videoconferencia, 24 de marzo de 2021.

Tras ocho años de negociaciones y nueve borradores, el Estatuto Migratorio Andino fue aprobado por los miembros del Comité Migratorio Andino y, posteriormente, se convirtió en la Decisión 878 del 12 mayo 2021.

Este instrumento avanzó en medida que los implicados aplicaron mecanismos de aprendizaje (Dobbin, Simmons y Garrett 2007) para dar continuidad a las negociaciones. El aprendizaje se produjo en las formas y temas de negociación, así como en la gestión que efectivamente consiguieron dar al aumento de flujo migratorio en los países.

Aunque, efectivamente los asuntos laborales, los residentes extracomunitarios y la seguridad social quedan fuera y que se partió desde enfoques disímiles sobre la migración, este instrumento reconoce los derechos a la no discriminación, al trato nacional, a la no criminalización, a la reunificación familiar, a la educación, al sufragio en el ámbito local, a la transferencia de remisas y a cumplir con sus deberes y obligaciones.

Se estableció que la residencia temporal andina concede al migrante los mismos derechos que los nacionales del país de recepción; también le faculta a circular por el territorio subregional, siempre que se cumplan con las disposiciones del país de tránsito o destino.

En este sentido, se observa que el enfoque de derechos planteado en los Foros Migratorios Andinos por parte de la sociedad civil entre 2008 y 2015, fue implementado en el Estatuto Migratorio Andino de 2021. El enfoque de derechos pasó de ser un asunto residual, al eje sobre el que se cimentó el Estatuto Migratorio Andino. De esta manera, los actores no gubernamentales llegaron a tener una posición relativamente *insider* (De la Torre 2011) en el largo plazo.

Sin embargo, otros aspectos levantados por la sociedad civil en dichos Foros Migratorios no se incluyeron, tal es el caso de los derechos en lo referente a la migración laboral. Además, el aumento del flujo migratorio venezolano en 2018 hizo que los países implementaran una visión más garantista en sus políticas nacionales migratorias. Aquí, la sociedad civil incide, de forma indirecta y activa.

En consecuencia, los actores no gubernamentales aparecen con un agenciamiento *bottom-up* (Porto de Oliveira 2017) sobre el enfoque de derechos en el Estatuto, que no se produce en tiempo real, sino que es de largo plazo. La sociedad civil propuso el enfoque de derechos en la primera mitad de la década en estudio (2013) y los países acogieron esta perspectiva en la

segunda mitad de la década (2021), impulsados, además, por la gestión realizada con el flujo migratorio venezolano (2018) que los llevó a adoptar medidas convergentes entre países.

Martínez y Stag (2006, 104) plantearon que Sudamérica es una región donde las migraciones se basan en el multilateralismo, siendo el MERCOSUR y la CAN organismos que procuran generar una gobernabilidad migratoria. En ese mismo sentido, todos los expertos entrevistados afirman que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y el Estatuto Migratorio Andino (EMA) de la CAN se complementan y coinciden en beneficio de la migración y movilidad de los ciudadanos de sudamericanos. Ambos instrumentos subregionales contribuyen con la armonización normativa que se habían planteado como objetivo de la gobernanza migratoria regional.

En el caso de la CAN y, a diferencia del Acuerdo de Residencia, la convergencia política e ideológica no fue un factor decisivo. De acuerdo con el proceso de negociación analizado previamente, se identifica que el trabajo conjunto de los países para enfrentar la crisis migratoria venezolana contribuyó a unificar el enfoque con que se abordaba el estatuto migratorio. Asimismo, las estrategias de negociación de los países (coordinación interna entre el nivel técnico y el político), así como la mediación eficiente de la CAN fueron determinantes para obtener un documento consensuado.

Aun habiendo logrado el objetivo, los países enfrentan varios retos en la gestión migratoria andina a futuro. En principio, Nieto (entrevista, 22 de junio de 2022) destacó que los países trabajan en la implementación del Estatuto. Aunque Ecuador propuso la gratuidad del trámite para la obtener la residencia, Espíndola (entrevista, 26 de julio de 2022) señaló que no será posible por imposibilidades planteadas por otros países, aunque no descartan implementar tarifas preferenciales.

Dávalos (entrevista, 27 de junio de 2022) y Espíndola (entrevista, 26 de julio de 2022) coinciden en que la migración estacional es un eje con grandes potencialidades. Espíndola (entrevista, 26 de julio de 2022) destacó que Ecuador trabaja en un proyecto piloto con Australia para generar acuerdos de este tipo de movilidad que, potencialmente, podría constituirse como una política para combatir la migración ilegal a los países desarrollados.

Finalmente, Nieto (entrevista, 22 de junio de 2022) y Espíndola (entrevista, 26 de julio de 2022) apuntaron las potencialidades de la cooperación y asistencia consular. Por un lado, se

encuentra interesante reglamentar la emisión de pasaportes de emergencia andinos en cualquier lugar del mundo basado en la experiencia ecuatoriana.⁷³ Pero, también se podrían evaluar acciones conjuntas para frenar la trata de personas, que es el segundo negocio ilícito más lucrativo después del narcotráfico.

A continuación, se presenta un cuadro resumen del proceso de difusión de la agenda migratoria andina entre 2011 y 2021:

⁷³ Experiencia ecuatoriana de emitir pasaportes virtuales de emergencia y entregarlos vía WhatsApp a sus ciudadanos, generada en el contexto de facilitar el retorno de los ciudadanos ecuatorianos que se encontraban en territorio del conflicto Rusia-Ucrania en 2022.

Tabla 5.1. Difusión de la agenda migratoria andina entre 2011 y 2021

| Periodo | ¿Qué se difunde? | Temas de Agenda | Actores | Modalidad de difusión | Mecanismo aplicado |
|-------------------------------|---|--|--|-----------------------|--|
| Reconfiguración (2011 – 2015) | Predominante: armonización normativa sobre la migración laboral | Ensayos de agenda (2011 -2013) | <ul style="list-style-type: none"> • Estados (nivel político): deciden reglamentación de normativa andina • OI*: cooperan técnicamente • ANG*: sociedad civil participa de los FAM y se contraponen con el modelo subregional (outsiders) | Top-down | Coerción: el nivel político decide por sobre los acuerdos entre el nivel técnico con la sociedad civil |
| | Residual: garantía de derechos | Definición de agenda: EMA) (2013 – 2015) | <ul style="list-style-type: none"> • Estados: buscan convergencia regional • OI: cooperan técnicamente | Top-down | Aprendizaje: países buscan replicar el Estatuto Migratorio de MERCOSUR |
| Negociaciones (2016– 2021) | Enfoque de garantía de derechos | Delimitación del EMA (2016 - 2018) | <ul style="list-style-type: none"> • Estados: excluyen temas que no son de interés común; coordinación técnica – política; gestión de crisis migratoria • OI: intercambio de información regional | Bottom - up | Aprendizaje: los países tienden a la convergencia tras su experiencia en la crisis migratoria |
| | | Consolidación del EMA (2019 -2021) | <ul style="list-style-type: none"> • Estados: trabajan sobre interés común; coordinación técnica – política • ANG: sociedad civil posiciona en largo plazo su enfoque en el EMA (parcialmente insiders) | Bottom – up | Aprendizaje: los países incorporan las propuestas donde existe convergencia |

Elaborado por la autora

Nota: *OI: acrónimo para Organismos Intergubernamentales; ANG: acrónimo para actores no gubernamentales

5.4. Conclusiones parciales

La agenda migratoria andina, antecedente al 2011, tuvo poco desarrollo, aunque experimentó un despunte con el cambio de siglo. Entre los años setenta y noventa el enfoque se produjo alrededor de la migración laboral concibiendo el proceso migratorio bajo una única perspectiva alrededor de su vinculación con el comercio. Durante los años dos mil, los actores no gubernamentales rompieron con el referido enfoque y promovieron la garantía de derechos para los migrantes por medio de Opiniones remitidas al Sistema Andino de Integración. Aunque en este momento no hubo una incidencia total de las propuestas de la sociedad civil en la agenda migratoria andina, se acogió el requerimiento de actualización normativa.

Ya en el periodo comprendido entre 2011 al 2021 se observa una transición progresiva de la agenda migratoria, de una diversificación de temas se transitó hacia la obtención del Estatuto Migratorio Andino. El subperiodo comprendido entre 2011 a 2015 se constituye como un escenario donde los países ensayaron varios ejes de agenda migratoria: avanzaron con la gestión administrativa de las migraciones, pero se estancaron en la transición de enfoques migratorios. Se mantuvo el foco en las migraciones laborales; el enfoque de derechos no fue acogido en la agenda andina. Finalmente, con la entrada en vigor del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, la CAN decidió elaborar una herramienta andina que consolide la materia migratoria andina e incorpore los asuntos tratados en el referido Acuerdo.

Entre 2011 y 2015 los actores no gubernamentales continuaron promoviendo el cambio de enfoque hacia la garantía de derechos, aunque no desde los Consejos Consultivos, sino desde su participación en los Foros Andinos de Migraciones. En el Comité Andino de Migraciones fueron incorporadas las demandas de estos actores, aunque no pasaron el filtro del nivel político. De hecho, durante este subperiodo se observa una falta de coordinación entre el nivel técnico y el nivel político de los países andinos. Precisamente por ello, la agenda migratoria andina se definió, en última instancia, en el nivel político.

En este primer momento se observa la aplicación del mecanismo de coerción para configurar esta agenda. Asimismo, la difusión en este momento se produjo de arriba (nivel político) hacia abajo (nivel técnico), es decir, *Top-down*. La sociedad civil se configura como un actor *outsider* del sistema andino de migraciones.

El periodo comprendido entre 2016 y 2021 fue una etapa de negociación gubernamental donde no incidieron en tiempo real otro tipo de actores. El enfoque de garantía derechos se planteó por la sociedad civil como una posible alternativa en la primera mitad de la década, pero en la segunda mitad este enfoque se acogió en el Estatuto Migratorio Andino por los tomadores de decisión. En consecuencia, la sociedad civil pudo incidir en el largo plazo.

En ese sentido, la difusión se produjo de abajo (sociedad civil) hacia arriba (decisión gubernamental), es decir *bottom-up*. Esto, sin embargo, no sitúa a la sociedad civil totalmente alineado al sistema andina, pues no todas sus propuestas fueron acogidas. Los actores no gubernamentales fueron parcialmente *insiders* del Estatuto Migratorio Andino.

En este segundo momento desaparece la descoordinación técnico-política, aunque esto no significó mayor celeridad en la negociación. Entre 2016 y 2018 se evidenciaron reticencias de los países en varios asuntos: la migración laboral, los residentes extracomunitarios y la terminología empleada. Posteriormente, entre 2019 y 2021, se aceleró el proceso de negociación, gracias a una eficiente mediación de la SGCAN y a que, tras la crisis migratoria venezolana, los países unificaron su enfoque alrededor del humanitarismo y de la garantía de derechos.

El mecanismo aplicado para la difusión del enfoque de derechos en las migraciones fue el aprendizaje. Los países mejoraron sus estrategias de negociación, emplearon filtros internos para unificar sus posiciones en los distintos niveles, excluyeron los temas que generaban divergencia y abandonaron los extremos, gracias a su experiencia con la crisis migratoria venezolana.

Finalmente, en cuanto a la gobernanza regional migratoria, se observa que en el periodo comprendido entre 2011 y 2021 la CAN actuó para igualar el marco normativo de MERCOSUR. No obstante, en 2018 destaca la iniciativa de la CAN por suscitar el intercambio de información migratoria entre países y la atención al flujo migratorio andino.

Capítulo 6. Conclusiones

La presente investigación se ha desarrollado con la intención de contribuir a los estudios del regionalismo sudamericano que analizan la participación de actores no gubernamentales. Si bien existen estudios como los de Perrotta (2014), Herrero y Tussie (2015) y Sanguier y Brent (2017) sobre este tipo de participación en diversos organismos de integración sudamericano, no se encontró este tipo de exploraciones en el Sistema Andino de Integración. En consecuencia, esta tesis aporta para entender el papel de los actores no gubernamentales en el proceso andino de integración, en el periodo donde estuvo en auge el regionalismo social latinoamericano.

Esta investigación se ha propuesto comparar el papel de los actores no gubernamentales en la construcción de dos agendas del proceso andino de integración entre 2011 y 2021. A decir, la promoción de exportaciones y las migraciones andinas. Para conseguirlo, se aplicó una metodología cualitativa (Lamont 2015) empirista que permita obtener respuestas al analizar los hechos de la realidad concreta, para luego establecer conclusiones sobre el problema en análisis. Se emplea el método comparado para comprender las dinámicas generadas en la construcción de agendas en la Comunidad Andina.

Las fuentes primarias empleadas para esta investigación fueron los documentos oficiales del Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones, el Comité Andino de Autoridades de Migraciones, el Consejo Consultivo Empresarial Andino, el Consejo Consultivo Laboral Andino, documentos de trabajo de las referidas instancias y Decisiones y Resoluciones de la CAN en materia migratoria y de promoción comercial.

Las fuentes terciarias de esta investigación fueron notas de prensa de los países andinos, de la CAN y múltiples contribuciones académicas referentes a la gobernanza regional sudamericana, la gobernanza migratoria, la gobernanza en promoción de exportaciones, la difusión de políticas públicas, sus actores y el regionalismo social latinoamericano. Complementariamente, se consideraron aportes académicos que explicaban los contextos y hechos analizados a lo largo de los capítulos empíricos.

Además, se realizaron entrevistas semi estructuradas a Santiago Segovia, Francisco Rivadeneira y José Elías Durán, expertos en promoción comercial; así como a Silvia Espíndola, Carlos Nieto y José Iván Dávalos, expertos en materia migratoria.

Al preguntarnos ¿de qué manera han participado los actores no gubernamentales en la construcción de las agendas de promoción de exportaciones y migraciones de la CAN, entre 2010 y 2021? Se planteó inicialmente que el Sistema Andino de Integración y los enfoques adoptados para desarrollar las agendas en la CAN permitieron diferentes grados de participación de los actores no gubernamentales en la configuración de las dos agendas en estudio. Se consideró, en un primer momento, que la agenda de promoción de las exportaciones tuvo mayor apertura a la participación, mientras que la agenda migratoria tuvo un proceso más cerrado.

Para entender de mejor manera el proceso de difusión de ambas agendas en estudio se plantearon dos preguntas complementares: (1) ¿cómo se ha producido la difusión de políticas públicas en el desarrollo de las agendas de promoción de exportaciones y migraciones, en los países miembros de la CAN? y (2) ¿cómo influye la gobernanza regional andina para facilitar la participación de los actores no gubernamentales en la construcción de las agendas de promoción de exportaciones y migraciones de la CAN?

Sobre lo primero, se creía que ambas agendas se difundieron de arriba hacia abajo, es decir, con agenciamiento *Top-down*. En lo segundo, se creía que la región sudamericana funcionaba como un complejo de gobernanza regional cooperativo (Nolte 2015); es decir, un conjunto de actores regionales que no se contraponen, ni generan disputas insalvables, sino que cooperan. En la agenda de promoción de exportaciones se planteó que la gobernanza se desarrolló gracias a la cooperación público-privada, mientras que en los asuntos migratorios lo hacía para llegar a la convergencia normativa con el Acuerdo de Residencia de MERCOSUR.

Tras el proceso de investigación expuesto en los capítulos precedentes, se identificaron los siguientes aspectos relevantes en la difusión de las agendas de promoción de exportaciones y migraciones durante la década de 2011 a 2021:

Tabla 6.1. Comparación del proceso de difusión de las agendas de promoción de exportaciones y migraciones andinas entre 2011 y 2021

| Agenda | ¿Qué se difunde? | Temas de Agenda | Actores | Modalidad de difusión | Mecanismo aplicado |
|----------------------------|---|---|--|-----------------------|------------------------|
| Promoción de exportaciones | Modelo Czinkota y Singer: cooperación público - privada | Despunte (2011 -2015) | <ul style="list-style-type: none"> • Estados: organizan los EEA • OI*: cooperan financiera y técnicamente • ANG*: CCEA y empresariado colaboran esporádicamente y se alinean con el modelo subregional (insiders) | Top-down | Aprendizaje |
| | | Decrecimiento (2016 – 2021) | <ul style="list-style-type: none"> • Estados: acoge propuestas del CCEA y organiza los EEA • OI: cooperan técnicamente • ANG: CCEA emite Opinión N°1 y propone ejes de acción; se alinea con el modelo subregional (insiders) | Bottom – up | Aprendizaje |
| Migraciones | Enfoque de garantía de derechos | Reconfiguración de la agenda migratoria (2011 – 2015) | <ul style="list-style-type: none"> • Estados: organizan • OI: cooperan técnicamente • ANG: sociedad civil participa de los Foros Andinos de Migración y se contraponen con el modelo subregional (outsiders) | Top-down | Coerción y aprendizaje |
| | | Negociaciones del EMA** (2016 – 2021) | <ul style="list-style-type: none"> • Estados: trabajan sobre interés común; coordinación técnica – política • OI: intercambio de información regional • ANG: sociedad civil posiciona en largo plazo su enfoque en el EMA (parcialmente insiders) | Bottom – up | Aprendizaje |

Elaborado por la autora.

Nota: *OI es el acrónimo para Organismos Intergubernamentales; ANG es el acrónimo de actores no gubernamentales; ** EMA es el acrónimo de Estatuto Migratorio Andino

El principal hallazgo, obtenido tras el proceso investigativo, es que las agendas andinas de promoción de exportaciones y migraciones, entre 2011 y 2021, experimentaron diferentes etapas. En la promoción de exportaciones se observó que hasta 2015 la agenda giró en torno de los Encuentros Empresariales Andinos y la participación conjunta en terceros destinos. A partir de 2016 se mantuvo la ejecución de dichos Encuentros, aunque se recondujo el segundo eje hacia medidas de facilitación del comercio. En las migraciones se identificó que hasta 2015 se ensayaron varios ejes de la agenda, inicialmente enfocados en la armonización normativa, que luego se delimitaron en la obtención de un Estatuto Migratorio Andino. A partir de 2016 la agenda migratoria centró sus esfuerzos en la obtención de dicho Estatuto.

En cuanto al **proceso de difusión**, se observó que hasta 2015 la agenda de promoción de exportaciones se produjo de arriba hacia abajo, es decir *top-down*; luego hubo un giro en la difusión, pues se produjo de abajo hacia arriba, es decir, *bottom-up*, especialmente en los asuntos de facilitación al comercio.

En la gestión migratoria se observó que, hasta 2015, la difusión de la agenda se produjo *top-down*, jerarquizada en el nivel máximo de decisión política; luego de ello, se produjo una difusión *bottom-up* de largo plazo, que se materializó con el enfoque de garantía de derechos que adoptó el Estatuto Migratorio Andino.

En ambos casos se observa que la construcción de agendas entre 2011 y 2021 inician con procesos de difusión agenciado desde los niveles gubernamentales (*top-down*), aunque, en la segunda mitad de la década en estudio, se observa que las propuestas de los actores no gubernamentales se convirtieron en parte de dichas agendas (*bottom-up*). Esto, sin embargo, no supone una sincronía entre agendas. La agenda de promoción comercial acogió con mayor celeridad las propuestas de los actores no gubernamentales, comparada con la agenda de migraciones.

La incidencia de los actores no gubernamentales en la construcción de ambas agendas en el largo plazo podría explicarse con los argumentos de Espíndola (entrevista, 26 de julio de 2022), quien explicó que este tipo de actores inciden en el planteamiento de las posibles alternativas de política pública, que es un momento previo a la toma misma de decisiones intergubernamentales, ya sea en los niveles técnicos y/o políticos.

Además, estos hechos denotan que la construcción de las agendas subregionales andinas se produce de manera lenta, a pesar de los objetivos de la última reingeniería, que procuraban optimizar los procesos en este mecanismo de integración.

Los actores no gubernamentales que incidieron en la configuración de la agenda andina de promoción de exportaciones fueron representantes empresariales de las cámaras de comercio y producción de los países andinos, a través del Consejo Consultivo Empresarial Andino, quienes llegaron a plantear temas en esta agenda. También se observó que las pymes, el empresariado de pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes y los gremios tuvieron alguna participación, especialmente como beneficiarios en los Encuentros Empresariales Andinos. Estos actores apoyaron permanentemente la visión intergubernamental de promoción de exportaciones, por lo que, entendido desde una perspectiva de la acción colectiva transnacional, se ubican como *insiders* al sistema andino.

Los actores no gubernamentales que incidieron en la configuración de la agenda migratoria andina fueron, en un primer momento, los representantes gremiales que participaron en el Consejo Consultivo Laboral Andino durante los años dos mil. Posteriormente, aparece la sociedad civil con voz propia en los Foros Andinos de Migraciones. En ambos momentos hubo continuidad sobre el enfoque de derechos en las migraciones, que terminó plasmado en el Estatuto Migratorio Andino, aunque estos actores no participaron de las negociaciones formales.

A diferencia de la agenda de promoción de exportaciones, en la agenda migratoria se observa que los actores no gubernamentales transitan de una contraposición inicial al modelo vigente, que luego se incorpora parcialmente en la norma andina. En consecuencia, la acción colectiva transnacional para la agenda migratoria andina traslada a los actores no gubernamentales de *outsiders* a parcialmente *insiders*.

En ambos casos se observa que los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral tuvieron incidencia en el desarrollo de las agendas andinas de promoción de exportaciones y migraciones, respectivamente. Destaca que en el caso de la agenda migratoria la sociedad civil tuvo un papel trascendente en la convergencia de enfoques, que posibilitó la publicación del Estatuto Migratorio Andino.

En cuanto al **asunto que se difundió en las agendas desarrolladas entre 2011 y 2021** se identifica que en el caso de la promoción de exportaciones se instituyó el modelo Czinkota y Singer, que involucra la cooperación público-privada para ayudar a las empresas en su inserción internacional. Esta postura se adoptó como salida a la imposibilidad de firmar nuevos acuerdos comerciales como bloque andino con terceros socios. El mecanismo para difundir esta agenda fue el aprendizaje de las experiencias de implementación de los Encuentros Empresariales y la evaluación de los resultados obtenidos. Respecto de los contenidos, se identifican tres elementos centrales: los encuentros empresariales, la promoción conjunta y la facilitación al comercio.

Los Encuentros Empresariales Andinos se desarrollaron permanentemente, llegando a realizar diez ediciones. En contraste, hubo otros asuntos que fueron de mediano plazo. Ese fue el caso de la promoción y las prospecciones comerciales que los países andinos realizaron conjuntamente en ruedas de negocios de destinos lejanos en China, Australia, Israel y Estados Unidos. En la segunda mitad de la década en estudio, 2016 a 2021, aparecen eficientemente las actividades de facilitación al comercio intracomunitario y los temas de denominación de origen. En esta agenda se observa que Colombia fue el país que contaba con mayor experiencia en temas de promoción comercial y, consecuentemente, lideró el desarrollo del Encuentro Empresarial Andino.

En el caso de la agenda migratoria andina, se identifica que el asunto central fue el enfoque con que se abordaron las migraciones, transitando de un modelo unidimensional, centrado en la relación de las migraciones con el comercio, hacia la garantía de derechos, entendida de forma amplia: en la salud, la educación, los derechos políticos y sociales. El mecanismo para difundir esta agenda combinó la coerción y el aprendizaje. En un primer momento aparece la coerción del nivel político para definir el eje de agenda, aunque luego se aplica el aprendizaje para concretar el Estatuto Migratorio Andino. Los países aprendieron a coordinar internamente entre su nivel técnico y político, una apropiada mediación de las discrepancias, que era conveniente aplicar modelos similares de gestión migratoria.

Respecto de los contenidos, la agenda migratoria andina transitó de la armonización normativa sobre asuntos administrativos de la migración hacia la exclusiva negociación del Estatuto Migratorio Andino. Hasta 2013 se obtuvieron varias Decisiones: el Instrumento

Andino de Migración (Decisión 545), la cooperación y asistencia consular (Decisión 548), el Instrumento Andino de Seguridad Social (Decisión 583) y el intercambio de información migratoria (Decisión 750). Sin embargo, a partir de 2014 los países negociaron el Estatuto Migratorio Andino, para lo cual debieron excluir los asuntos divergentes (migración laboral, residentes extracomunitarios y definiciones escuetas) y adoptarse paulatinamente al enfoque de garantía de derechos, especialmente luego del aumento del flujo migratorio andino en 2018. En cuanto al liderazgo, se identifica que Colombia y Perú impulsaron de forma importante las negociaciones.

Se identifica que la cooperación público-privada y la garantía de derechos a los migrantes son asuntos que se difundieron en las agendas estudiadas en esta investigación. En ambos casos, el abordaje de estos asuntos fue afín al regionalismo social latinoamericano, pues procuraron incorporar la dimensión social como eje de integración. En ambas agendas Colombia aparece como líder en varios temas: la organización de los encuentros empresariales, el intento de institucionalización de la participación civil en migraciones y el cambio de enfoque hacia la garantía de derechos de acogida al migrante. Finalmente, en ambos casos el aprendizaje fue el mecanismo empleado para desarrollar las agendas en estudio.

En cuanto a la **gobernanza durante la década de 2011 a 2021**, en promoción de exportaciones, inicialmente la CAN aparece como líder regional en el desarrollo de las ruedas de negocios para fortalecer el mercado andino. Los países realizaron importantes esfuerzos técnicos y financieros, inclusive cuando existían disputas comerciales en curso, ya que encontraban trascendente fortalecer el mercado andino. Sin embargo, luego de la reingeniería de la CAN y de la recesión por COVID-19 se observa un decrecimiento en los beneficios obtenidos por los Encuentros Empresariales y las demás acciones de facilitación comercial.

La gobernanza migratoria de la década en estudio se basó en el multilateralismo, toda vez que los países andinos buscaron converger con el Acuerdo de Residencia de MERCOSUR. Esto supuso que se deba ampliar el enfoque tradicionalmente enfocado en lo laboral que la CAN había mantenido en sus instrumentos previos al Estatuto Migratorio Andino. Esta búsqueda permitió que se sortearan las diferencias en términos, plazos y asuntos que se ensayaron durante el proceso de negociación.

Ambas agendas aportan al proyecto de integración. La gestión público-privada de la promoción comercial fue pionera a nivel sudamericano y facilitó posicionar productos andinos en el mundo, ese fue el caso del cacao, el café o los cereales como la quinua; inclusive se posicionó el imaginario de países andinos en los destinos lejanos. El Estatuto Migratorio Andino consigue la convergencia normativa, que facilita la circulación y residencia a los ciudadanos andinos en Sudamérica y viceversa. En ninguna de las dos agendas en estudio se identificaron conflictos insalvables entre la CAN y otros países u otros mecanismos regionales de integración; por el contrario, se observa cooperación técnica y financiera, especialmente hasta 2015, previo al proceso de reingeniería.

Por todo ello, la gobernanza de promoción de exportaciones y de migraciones andinas se sitúan como parte del Complejo de Gobernanza Regional Cooperativo; es decir, que se consiguió convergencia entre organismos, a pesar de las diferencias ideológicas y de enfoques entre los países miembros de la Comunidad Andina, reconociendo el beneficio del mercado andino. Este evento indudablemente contribuye a la pervivencia del bloque andino, que se ha sostenido por más de cincuenta años.

Finalmente, se han identificado algunas **limitaciones** de la gestión andina de actores no gubernamentales y de la presente investigación. En primer lugar, aunque la participación de actores no gubernamentales se produjo en las agendas de promoción de exportaciones y de migraciones, lo cierto es que estos actores fueron líderes de asociaciones nacionales, que no necesariamente elevaron los intereses de la mayoría de los asociados a los que representaron.

En el curso de esta investigación se observó que la CAN recoge muy poca información de la visión de actores societales locales en los varios asuntos de integración. Solamente hay registro de los representantes nacionales en las actas de los espacios institucionalizados.

Podría resultar muy útil realizar documentos de trabajo diagnóstico, con mapeo de actores.

En segundo lugar, aunque la participación de actores no gubernamentales en los Consejos Consultivos Andinos es un mecanismo eficiente para canalizar las demandas de este tipo de actores; los Foros Regionales de Migraciones fueron otro dispositivo que permitió elevar las voces de los actores locales de la sociedad civil en el nivel intergubernamental. Si bien existen mecanismos y esquemas de participación directa de la sociedad civil en algunos países

sudamericanos, lo cierto es que esta forma de participación democrática podría desarrollarse eficientemente en los esquemas de integración regionales.

En tercer lugar, se identifica que el esquema de participación de actores no gubernamentales suele desarrollarse y evaluarse desde la perspectiva gubernamental. Precisamente, por la disponibilidad de información, la presente investigación se desarrolló principalmente desde la perspectiva de los tomadores de decisiones. Sin embargo, resulta interesante profundizar la participación en el nivel intergubernamental, enfocada en la acción colectiva desde el nivel local y societal. Las investigaciones futuras podrían enfocarse en ese sentido precisamente.

Referencias

- Acharya, Amitav. 2011. *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Alemán Benítez, Pavel. 2020. “La política exterior del gobierno de Evo Morales frente a un entorno desfavorable en Sudamérica.” *Universidad de La Habana* 290: 268-290. <http://scielo.sld.cu/pdf/uh/n290/0253-9276-uh-290-268.pdf>.
- Araujo, Lorena y María Mercedes Eguiguren. 2009. “La Gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos.” *Andinamigrante* 3: 2-10. <http://hdl.handle.net/10469/197>.
- Balassa, Béla. 2013. “Towards a Theory of Economic Integration”. *Regionalism*, editado por Philippe De Lombaerde y Fredrik Söderbaum, I: 169-180.
- Blackett, Adelle. 2001. “Toward Social Regionalism in the Americas”. *Comp. Lab. L. & Pol'y Journal* 23: 901-966.
- Briceño, José. 2021. “Ideología y regionalismo andino: una historia de 50 años”. *Comentario Internacional* 20: 13-56. <https://doi.org/10.32719/26312549.2020.20.1.2>
- Bruce, Ronald. 2017. “Peruvian foreign policy in the new millennium: Continuity and change”. *Revista IRA* 2 (2): 65-119. <https://doi.org/10.18800/revistaira.201702.002>
- Burnham, Peter, Karin Gilland Lutz, Wyn Grant & Zig Layton-Henry, Z. 2008. “Documentary and Archival Analysis”. *Research Methods in Politics (Political Analysis)*. Second Edition. London: Macmillan. 187-208.
- CAN (Comunidad Andina). 2006. “Consideraciones sobre los efectos en el comercio intracomunitario de los acuerdos comerciales suscritos por los países andinos con terceros”. Documento de trabajo.
- . 2015. “Resultados del IV Encuentro Empresarial Andino - Bolivia 2015.” En canal de Comunidad Andina en YouTube. 31 de mayo de 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=dZdlCMvfguo>
- . 2017. *Rumbo a los 50 años. El arduo camino de la integración*. Editado por la Secretaría General de la Comunidad Andina.

- . 2018. *Normas sobre Migración en la Comunidad Andina*. Editado por la Secretaría General de la Comunidad Andina.
- . 2018. “Se inició VII Encuentro Empresarial Andino en Arequipa.” 9 de mayo de 2018. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/se-inicio-vii-encuentro-empresarial-andino-en-arequipa/>
- . 2019. *CAN en cifras 2019*. Editado por la Secretaría General de la Comunidad Andina.
- . 2019. “Encuentro Empresarial Andino espera congregar a más de 500 empresarios de los países de la CAN.” 19 de marzo de 2019.
- Cardona, Diego. 2011. “Seguridad y política exterior en la gran región andina: reflexiones y escenarios”. En *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: / Editorial Gente Nueva. 3-32.
- Casar, María Amparo y Claudia Maldonado. 2008. “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública. 7. 1-20. <http://hdl.handle.net/11651/815>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1987. Promoción de exportaciones e integración: experiencias y propuestas en el marco de la Asociación Latinoamericana de integración. <http://hdl.handle.net/11362/35811>
- Corbeta, Piergiorgio. 2010. “La entrevista cualitativa” En *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill. 343-404.
- Cordero, Martha. 2005. “Comunidad Andina: un estudio de su competitividad exportadora”. En *Serie estudios y perspectivas* N. 25. Sede Subregional de la CEPAL en México. Naciones Unidas.
- Dávalos, José Iván. Jefe de misión de la OIM en Ecuador, anterior jefe de misión de la OIM en Perú. Entrevista con la autora. Videoconferencia, 27 de junio de 2022.
- Daza Aramayo, Lourdes Gabriela. 2014. “Determinación de la competitividad en países de América Latina: aplicación de un nuevo método”. *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre: 219-234.

- Deacon, Bob, Isabel Ortiz y Sergei Zelenew. 2007. "Regional Social Policy". *DECA Working Paper 37*: 1-25.
- Deciancio, Melisa. 2016. "El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales". *Iberoamericana XVI* (63): 91-110.
- De la Torre, Verónica. 2011. "La acción colectiva transnacional en las teorías de los movimientos sociales y de las Relaciones Internacionales". *CONfines 7*(14): 45-72.
- Del Prado, Josefina. 2015. "Política exterior del Perú en la Comunidad Andina". En *La Política exterior peruana en el siglo XXI: agendas y propuestas*. Coordinado por Fabián Novak y Jaime García. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 159-174.
<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/53178>
- Dobbin, Frank, Simmons, Beth y Garrett, Geoffrey. 2007. "The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, ¿or learning?". *Annual Review of Sociology 33*. Disponible en:
https://scholar.harvard.edu/files/dobbin/files/2007_ars_dobbin_simmons.pdf
- Durán Lima, José. Jefe de asuntos económicos de la división de integración y comercio internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Entrevista con la autora. Videoconferencia, 20 de mayo de 2022.
- Espíndola, Silvia. Viceministra de Movilidad Humana de la República del Ecuador. Entrevista con la autora. Videoconferencia, 26 de julio de 2022.
- Galeano, Héctor, Reynell Badillo y Mateo Rodríguez. 2019. "Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018". *OASIS 29*: 57-79. DOI:
<https://doi.org/10.18601/16577558.n29.04>
- Gissi Barbieri, Jacques Ramírez Gallegos, María del Pilar Ospina Grajales, Bárbara Pincowsca Cardoso Campos y Sebastián Apolo Alvis. 2020. "Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú". En *Diálogo Andino 63*: 219-233.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812020000300219>

- Giusiano, Juan Emilio. 2011. “Revolución de los Pueblos Originarios en Bolivia: “El nacimiento de una nueva Política Exterior””. En *Centro de Estudios Sudamericanos*. https://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/29/art_giusiano.pdf
- Gortaire, Bernardo. 2016. “La Comunidad Andina: un proceso sin ciudadanía real”. En *Comentario Internacional* 16: 89-110. <https://doi.org/10.32719/26312549.2016.16.4>
- Gurrieri, Jorge. 2005. “El proceso consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana sobre migraciones”. Trabajo presentado a la Reunión del Grupo de Expertos sobre Migraciones Internacionales y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, México. 443-466. http://conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/migracion_internacional/migint_desarrollo/14.pdf
- Herrero, María y Tussie, Diana. 2015. “UNASUR Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America”. *Global Social Policy*. 15 (3): 261-277. DOI: 10.1177/1468018115599818.
- Hettne, Björn y Fredrik Söderbaum. 2002. “Theorising the rise of regions”. En *New regionalism in the global political economy*. Editado por Breslin Shaun, Christopher W. Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond. Londres: Routledge/Warwick. 33-47.
- Jordana, Jacint, Xavier Fernández y Andrea Bianculli. 2018. “Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: Introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies”. En *Regulation & Governance*. John Wiley & Sons Australia: Australia. DOI: 10.1111/rego.12189.
- Lamont, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. London: SAGE.
- Levi, Michel. 2014. “El caso de la Comunidad Andina”. Ponencia presentada en el foro de diálogo: *La integración regional en América Latina y el Caribe y la cooperación al desarrollo. La experiencia de la Unión Europea, la AECID y el BID*. Madrid. <https://xdoc.mx/documents/el-caso-de-la-comunidad-andina-michel-levi-coral-coordinador-5e77ca8ce951a>
- Macario, Carla. 1995. “América Latina: competitividad y políticas de promoción de exportaciones” En *Documento de Trabajo N° 38*. CEPAL (Comisión Económica para

- América Latina y el Caribe). 205-216.
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/311/2/RCE2.pdf>
- Maldonado, Pedro. 2015. “El IV Encuentro Empresarial Andino calcula generar negocios por USD 100 millones.” En *Revista Líderes*. 28 de abril de 2015.
<https://www.revistalideres.ec/lideres/encuentro-empresarios-comunidadandina-proecuador-negocios.html#:~:text=Entre%20este%2029%20y%2030%20de%20abril%20se,transacciones%20comerciales%20por%20alrededor%20de%20USD%20100%20millones>
- Martínez, Jorge y María Fernanda Stag. 2006. “El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana”. *Papeles de Población*. 12(48): 77-106.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11204805>
- Martínez, Carazo, Piedad Cristina. 2011. “Promoción de exportaciones: el caso de las PYMES del Caribe colombiano”. Universidad del Norte. *ProQuest Ebook Central*.
<http://ebookcentral.proquest.com/lib/senavirtualsp/detail.action?docID=3200834>
- Mármora, Lelio. 2010. “Modalidades de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur”. *Revista Internacional de Movilidad Humana* XVIII (35): 71-92.
- Montenegro, Adriana. 2017. “A governança migratória na América do Sul: a difusão de baixo para cima (*bottom-up*) do Acordo de Residência do Mercosul”. *Revista de administração pública* 52(2): 303-320.
- Moses, Jonathon & Torbjørn L. Knutsen. 2012. “Chapter 5: The Comparative Method”. En *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*. Second Edition. New York: Palgrave Macmillan. 95-116.
- Navarrete Yañez, Bernardo y Pamela Figueroa Rubio. 2013. “Los problemas de la Implementación *Top-Down* a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana”. Santa Fe, Argentina: UNL. DAAPGE 13 (20): 81-109.
- Neira Orejuela, Fernando. 2009. “Procesos migratorios y remesas en la Comunidad Andina.” En *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*. México: El Colegio de México. 395-420. <https://doi.org/10.2307/j.ctv3dnp14.15>
- . 2015 “Las políticas migratorias en la comunidad andina, un balance de su situación actual”. *Politeja* 6(38): 223-242. DOI I: 10.12797/Politeja.12.2015.38.16

- Nieto, Carlos. Funcionario de la Secretaría General de la Comunidad Andina para los temas de migraciones. Entrevista con la autora. Videoconferencia, 22 de junio de 2022.
- Nolte, Detlef. 2015. "Regional Governance from a Comparative Perspective". Paper presented at the FLACSO-ISA Conference, disponible en:
<http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/173c8786-1457-4222-a2b2-7f6b9d431bbf.pdf>.
- Olana, Aldo y Andrea Martínez. 2010. "Perú y el multilateralismo dependiente". En *Comentario Internacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. 9: 62-70.
<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/103>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 1950. Convención sobre el Estatuto de los refugiados. En *Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas*. Ginebra, 14 de diciembre de 2018.
- . 2018. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. En *Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. 10 y 11 de diciembre de 2018.
- Ordoñez, David y Susana Hinojosa. 2014. "La política exterior del Ecuador en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir." *Revista Retos* 8 (1): 143-156.
- Osorio, Cecilia y José Miguel Vergara. 2016. "La difusión de políticas públicas. Estado del Arte y contribuciones para la disciplina en América Latina". *Revista de Ciencias Políticas* 54 (2): 235-254. DOI: 10.5354/0716-1077.2017.44806
- Perrotta, Daniela. 2014. "La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 3(6): 177-206. ISSN 1 853-9254.
- Piña García, Denny y Giulliana Reggiardo Palacios. 2021. "La Comunidad Andina en el contexto global Posreingeniería de 2014: una mirada desde la acción colectiva". *Comentario Internacional* 20: 81-102. <https://doi.org/10.32719/26312549.2020.20.1.5>
- Porto de Oliveira, Osmany. 2017. "International Policy Diffusion and Participatory Budgeting. Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks". London: Palgrave Macmillan. – DOI:10.1007/978-3-319-43337-0.

- ProColombia. 2017. “VI ENCUESTRO EMPRESARIAL ANDINO”. En 24 de abril de 2017. <https://procolombia.co/lista-de-eventos/vi-encuentro-empresarial-andino>
- Prieto, Camilo. 2020. “The constructivist IPE of regionalism in South America”. En *The Routledge Handbook of Global Political Economy*. Editado por Ernesto Vivares. Routledge: New York and London. 602-622.
- Quiliconi, Cintia y Renato Rivera. 2019. “La Elipsis de la política exterior en Ecuador: del regionalismo autonómico al neoliberal”. *Análisis Carolina* 23: 1-15. https://doi.org/10.33960/AC_23.2019
- Ramírez, Jacques. 2018. “De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de “políticas de control con rostro (in)humano””. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 23: 0-28. <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3745>
- Redacción Elcomercio.com. 2016. “Encuentro Empresarial Andino culmina con acuerdos de negocios por más de USD 30 millones.” *Revista Líderes*. 29 de abril de 2016. <https://www.revistalideres.ec/lideres/encuentroempresarialandino-acuerdos-negocios-empresas-exportaciones.html>
- Reinoso, Alan Fairlie. 2001. “La Comunidad Andina y la integración hemisférica.” *THEMIS: Revista de Derecho* 42: 67-79. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11620/12156>
- Repetto, Fabián y Fernanda Potenza. 2021. “Coordinación y la coherencia institucional y con actores no estatales y participación ciudadana.” En *Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2021. LC/TS. 2021/157. 57-86. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47497/S2100410_es.pdf?sequence=1
- Revilla Blanco, Marisa. 2010. “América Latina y los movimientos sociales: el presente de la “rebelión del coro””. *Nueva Sociedad* 227: 51-67. ISSN: 0251-3552.
- Rivadeneira, Francisco. Primer ministro de Comercio Exterior del Ecuador, ex presidente de la Comisión durante la Presidencia Pro Tempore de Ecuador en la CAN, delegado de Ecuador ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) y experto en comercio exterior. Entrevista para la autora. Quito, 15 de abril de 2022.

- Rosenau, James N. 2000. "Change, Complexity, and Governance in Globalizing Space". En *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Editado por Jon Pierre, Oxford: Oxford University Press. 167-200.
- Segovia, Santiago. Miembro del equipo negociador de Ecuador con Estados Unidos, exfuncionario de la SGCAN en temas de promoción comercial y actual experto en el Banco Central del Ecuador. En entrevista con la autora. Quito, 8 de abril de 2022.
- Silva, Eduardo. 2015. "Social Movements, protest, and Policy." *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 100: 27-39.
- Sanguier, Marcelo y Zoe Brent. 2017. "Social and Solidarity Economy in South American regional governance". *Global Social Policy*. 20 (1): 159–170. DOI: 10.1177/1468018116686921
- Semian, Michael. 2016. "Region in its complexity: a discussion on constructivism approaches." *AUC Geographica* 51 (2): 179-188. DOI: <https://doi.org/10.14712/23361980.2016.15>
- Tarrow, Sidney. 1994. "Modular Collective Action". En *Power in Movement: social movements and Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Zepeda, Cielo María y Araceli Sánchez Castro. 2020. "Comunidad Andina (CAN): análisis del sistema de integración regional" En *InterNaciones*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara 7 (19): 285-374. <http://dx.doi.org/10.32870/in.v0i19.7134>
- Zepeda, Beatriz y María Gabriela Egas. 2010. "La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas". *Revista mexicana de política exterior*. México: Instituto Matías Romero 93: 95-134.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. "Gobernanza: una mirada desde América Latina". *Perfiles latinoamericanos* 19 (38): 39-64.