

El covid-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones

RAFAEL CASTRO ALEGRÍA Y DETLEF NOLTE*

RESUMEN

El presente artículo hace un balance de la respuesta de las organizaciones regionales latinoamericanas y caribeñas al covid-19. En especial, se pregunta si éstas han contribuido a hacer frente a la pandemia y busca encontrar explicaciones para la considerable divergencia entre las respuestas de nueve organizaciones regionales. En ese orden de ideas, en primer lugar, señala que el regionalismo latinoamericano ya se encontraba en crisis antes de la llegada del covid-19. Algunas de las características de esta crisis eran: una decreciente regionalización económica, una creciente polarización política regional, y la parálisis y la desintegración de algunas organizaciones regionales como la UNASUR. Es por eso que se argumenta que las expectativas con respecto al desempeño de las organizaciones regionales eran bastante bajas. Posteriormente, combinando fuentes académicas y primarias, se hace una valoración de las acciones desplegadas por cada organización frente a la pandemia del covid-19. Basándose en una categorización propuesta en la literatura académica de estas acciones se dividen en tres para su evaluación: el intercambio de información, la coordinación interestatal y la acción colectiva (interna y externa). En esa valoración se obtuvieron resultados mixtos: hubo algunas organizaciones que tuvieron un buen desempeño y otras que tuvieron un bajo rendimiento, en especial, si se tienen en cuenta sus mandatos fundacionales y la totalidad de sus capacidades institucionales. En segundo lugar, con base en la literatura sobre organizaciones internacionales y regionales, se propone que son cuatro las variables que tienen mayor poder explicativo para dar cuenta de la divergencia de las respuestas de las instituciones regionales a la pandemia: la diferenciación funcional, la autonomía de las organizaciones, el liderazgo y el saber hacer (know-how) acumulado. En tercer lugar, el artículo deriva unas lecciones más generales para el regionalismo latinoamericano de las respuestas regionales al covid-19 (y de la ausencia de éstas en algunos casos). Se defiende la idea de que un regionalismo más técnico, diferenciado funcionalmente y segmentado puede resistir mejor los embates de la polarización ideológica y los inevitables cambios de ciclo político en América Latina. Especialmente, si se compara con los riesgos de parálisis y crisis de organizaciones “sombrija” que abarcan una gran multiplicidad de agendas a través de numerosos consejos.

PALABRAS CLAVE

Regionalismo; Integración Regional; Covid-19; América Latina; Caribe.

TITLE

Covid-19 and the crisis of Latin American regionalism: lessons that can be learned and their limitations

EXTENDED ABSTRACT

This article takes stock of the response of Latin American and Caribbean regional organizations to Covid-19. It asks whether they have contributed to addressing the pandemic. It proposes explanations for the considerable divergence between the responses of nine regional organizations: the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA), the Andean Community (AC), the Caribbean Community (CARICOM), the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), the Southern Common Market (MERCOSUR), the Pacific Alliance (PA), the Pan American Health Organization (PAHO), the Forum for the Progress and Integration of South America (PROSUR), and the Central American Integration System (SICA). In other words, Latin American regional institutions are analyzed as an independent variable influencing national governments' responses and crisis management during the pandemic.

In that order of ideas, first, it is pointed out that Latin American regionalism was already in crisis before the arrival of Covid-19.

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.007>

Formato de citación recomendado:

CASTRO ALEGRÍA, Rafael y NOLTE, Detlef (2023). “El covid-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones”, *Relaciones Internacionales*, n° 52, pp. 135-152.

*Rafael CASTRO ALEGRÍA,
Universidad ICESI/
German Institute
for Global and Area
Studies. Contacto:
rafeca1318@gmail.
com

DETLEF NOLTE,
German Institute
for Global and Area
Studies. Contacto:
detlef.nolte@giga-
hamburg.de

Recibido:

18/04/2022

Aceptado:

07/09/2022

Some of the characteristics of this crisis were: a decreasing economic regionalization, a growing regional political polarization, a lack of leadership, and the paralysis and/or disintegration of some regional organizations such as CELAC and UNASUR. In addition, these elements have also aggravated historical structural weaknesses of Latin American regionalism, such as intergovernmentalism and inter-presidentialism, which have given impetus to regional integration in times of ideological affinities but sometimes have also paralyzed and set it back in times of divergence and lack of leadership. For these reasons, it is argued that expectations regarding the performance of regional organizations during the pandemic were quite low.

Subsequently, combining academic and primary sources, the article provides an assessment of the actions deployed by each organization in the face of the covid-19 pandemic. Based on a categorization previously proposed in the academic literature, which we apply to more cases and test on a broader empirical basis, these actions are divided into three types for their evaluation: information pooling, interstate coordination, and collective action (internal and external). Information pooling refers to an organization's ability to provide and centralize data, knowledge, and expertise. Interstate coordination encompasses actions aimed at jointly organizing the movement of goods, services, people, and the distribution of medical supplies. Collective action refers to actions that involve combining national resources or using shared resources to achieve common goals. It is subdivided into external or internal depending on whether the actors involved in the action, or the objective of the action, are internal or external to the organization itself. Mixed results were obtained in assessing the organizations based on this typology of the actions deployed. Some organizations performed well, and others performed poorly, especially if their constituent mandates and the totality of their institutional capacities are taken into account.

In the second part of the article, based on the academic literature on international and regional organizations and analyzing the nine cases under study, we argue that structure, mandate(s), and past experiences of regional institutions matter. Further, four variables have the most explanatory power to account for the divergence of the responses of regional institutions to the pandemic: functional differentiation, organizational autonomy, leadership, and accumulated know-how. Accordingly, this section shows how functional differentiation of the various integration agendas can allow progress to be made on specific issues that are seen as more technical, even amid ideological divergences and beyond the presidential summits. Regarding the autonomy of the organizations, it is argued that the organizations' capacity for agency vis-à-vis the Member States also allows them to increase their margin for action. Beyond the delegation of competencies and authority, the ability to set agendas and mobilize resources more autonomously allowed several of these organizations to act more decisively. Regarding the leadership variable, it is argued that leadership, be it the president of a member country (for example holding the pro tempore presidency) or a strong general secretariat of the organization, can be decisive in bringing organizations out of paralysis (as in the case of CELAC) or in advancing in response to the crisis even amid disputes between the presidents of the member states, as shown in the case of SICA and PAHO. Accumulated knowledge (know-how) also proved to be critical, as is shown especially in the cases of SICA, CARICOM, and PAHO -in this case, the accumulated experience in health crisis management proved instrumental in preparing and facing the virus. Moreover, it is interesting that the awareness of the structural weakness of SICA and CARICOM member countries has led them to develop know-how and more capacities for fundraising and channeling external resources to deal with crises. The importance of accumulated know-how makes the dismantling of regional institutions such as the UNASUR Health Council (which had experience and contributed to the management of previous pandemics) even more worrisome.

In its third section, the article derives some more general lessons for Latin American regionalism from the responses of these regional organizations to Covid-19 (and the absence of particular actions in some cases). However, some caveats are also raised about the limitations of these lessons. Some theses are discussed, and some proposals are formulated to contribute to the debate on how to shield regionalism from the ideological divergences that come with political changes in Latin America. Particular emphasis is placed on the idea that a more technical, functionally differentiated, and segmented regionalism can better withstand the onslaught of ideological polarization in Latin America. The critical point of segmentation is the creation of separate organizational bodies to deal with strategic and regionally less controversial issues -either because they are considered more technical or there are fewer dogmatic positions than in other regional agendas. For example, a South American health organization or a South American center for disease control could be created. It is argued that such an organizational approach can better withstand the assault of growing regional ideological polarization, especially when compared to the risks of paralysis and crisis of "umbrella" organizations that cover a multiplicity of issues through numerous councils or other sub-units. Segmented organizations on not-so-political or technical issues, which are endowed with greater autonomy, could be much better protected from the spillover of political polarization and conflicts between presidents. It could also be easier for civil society actors to work with such sectoral, technically oriented organizations. A more technical approach to regional cooperation would also strengthen the role of development banks such as the Development Bank of Latin America (CAF) or the Inter-American Development Bank as "orchestrators" of regional initiatives as it happened during the Covid-19 pandemic.

The article also warns that there is also a risk that lessons will not be learned, similar mistakes will be made again, and positive developments will be reversed. The essentially intergovernmental character of regional cooperation means that more technically oriented organs cannot be completely shielded from political cycles. Functional segmentation is not the solution to all problems of Latin American regionalism. There could always be a backlash against an overly independent and apolitical orientation of such technical organs, or they could become more politicized. Despite some positive examples of successful cooperation in combating the pandemic, many of the structural limitations of Latin American regionalism have not changed for the better.

KEYWORDS

Regionalism; Regional Integration; Covid-19; Latin America; the Caribbean.



Introducción

Tres años después de que se registraran los primeros casos de covid-19 en América Latina, en febrero de 2020, es el momento oportuno para hacer balance del estado de la investigación sobre el covid-19 y el regionalismo latinoamericano y extraer algunas conclusiones generales sobre la respuesta de las organizaciones regionales latinoamericanas a las pandemias.

El impacto de la pandemia de covid-19 en el regionalismo latinoamericano puede estudiarse desde diferentes ángulos. En primer lugar, las instituciones regionales latinoamericanas pueden analizarse como una variable interviniente que influye en la respuesta de los gobiernos nacionales a la pandemia y en su gestión de la crisis. En ese caso, la pregunta pertinente sería ¿han contribuido las organizaciones regionales a hacer frente a la pandemia? Independientemente de la mayor o menor disposición de los gobiernos nacionales a trabajar juntos durante la pandemia, se puede explorar qué tipos de instituciones regionales han facilitado mejor la cooperación. También cabe preguntarse qué lecciones pueden extraerse de la experiencia de la pandemia de covid-19 para el futuro del regionalismo latinoamericano.

Desde una perspectiva diferente, el regionalismo latinoamericano se convierte en la variable dependiente. Y la pregunta de investigación a formular se refiere a los efectos de la pandemia sobre la cooperación y las organizaciones regionales.

En nuestro análisis, nos centraremos en la primera pregunta de investigación. La segunda pregunta será abordada en otro trabajo. Analizaremos entonces las organizaciones regionales como variables intervinientes en la reacción latinoamericana a la pandemia del covid-19. Antes de analizar la respuesta de las organizaciones regionales latinoamericanas a la pandemia del covid-19, es necesario evaluar el estado en que se encontraban estas organizaciones y el regionalismo latinoamericano cuando estalló la pandemia. Mostraremos que el regionalismo latinoamericano estaba en mal estado cuando la pandemia golpeó la región. Aunque la pandemia exigía una respuesta regional colectiva, las expectativas con respecto a la actuación de las instituciones regionales eran, por tanto, bastante bajas. Expondremos que las organizaciones e instituciones regionales reaccionaron de forma muy diferente (con algunas sorpresas positivas) e intentamos explicar esas variaciones entre las respuestas. Para explicar esa variación, sostenemos que los factores con mayor poder explicativo son: la *autonomía*, la *diferenciación funcional*, el *saber hacer (know-how) acumulado* y el *liderazgo* en la respuesta a la pandemia.

En la última parte del artículo, discutiremos primero la cuestión de qué lecciones pueden extraerse de las diferentes actuaciones de las organizaciones regionales durante la pandemia del covid-19, en el marco del debate más amplio sobre cómo hacer que el regionalismo latinoamericano sea más resistente a las crisis. Ahí argumentamos que una orientación más técnica de las organizaciones regionales ha demostrado ser una ventaja en la pandemia. Las burocracias autónomas (con financiación asegurada) y agencia para la toma de decisiones pueden compensar, en algunos casos, la falta de liderazgo regional. Desde una perspectiva más amplia, una mayor *orientación funcional* y una *segmentación organizativa* de la cooperación regional pueden, hasta cierto punto, proteger a las organizaciones regionales de los efectos de derrame (*spill-over*) de los conflictos interpresidenciales.

I. El regionalismo latinoamericano en crisis

Existe un amplio consenso sobre la crisis en que se encontraba el regionalismo latinoamericano antes de que estallara la pandemia (Bianculli, 2021; Brun y Legler, 2021; Mariano et al., 2021; Granja, 2022; Deciancio y Quiliconi, 2022a, 2022b; Merke et al., 2021; Nolte, 2019, 2021; Nolte y Weiffen, 2021; Saraiva y Granja, 2022; Ribeiro y Katsikas, 2022). Así, la cooperación regional no cumplió con las expectativas de operar como un “escudo epidemiológico” para América Latina (Herrero y Nascimento, 2020).

El regionalismo latinoamericano es a la vez intergubernamental e interpresidencial. Esta combinación ha impulsado la integración regional a través de una diplomacia de cumbres, especialmente en épocas de fuertes liderazgos presidenciales y afinidades políticas entre presidentes y presidentas (Álvarez, 2021; Baracaldo y Chenou, 2019; Deciancio y Quiliconi, 2022b; Quiliconi y Rivera, 2019). Sin embargo, estas características del regionalismo latinoamericano han provocado bloqueos y retrocesos en tiempos de polarización y falta de consenso político. A mediados de la segunda década del siglo XXI, la polarización ideológica en las relaciones interestatales en América Latina se intensificó. Como resultado de la creciente polarización política y de los objetivos divergentes de la integración regional, el regionalismo latinoamericano se volvió “líquido” (Mariano et al., 2021).

Las organizaciones regionales latinoamericanas estaban mal preparadas para responder al estrés de la pandemia (Nolte y Weiffen, 2021a, 2021b). La única organización que representaba a toda América Latina y el Caribe (CELAC) y la única que incluía a todos los países sudamericanos (UNASUR) estaban paralizadas o en proceso de desintegración (Álvarez, 2021; Mijares y Nolte, 2022), y los miembros del Mercosur estaban en desacuerdo sobre el rumbo de la organización. A su vez, el componente social del Mercosur se encontraba debilitado de antemano. Junto con la UNASUR, también había desaparecido el Consejo Suramericano de Salud, lo que afectó directamente a la capacidad de Suramérica para hacer frente a la crisis del covid-19 y condujo a la fragmentación subregional (Agostinis, 2021; Herrero y Nascimento, 2022; Riggiozzi y Herrero, 2022). Como resultado, la pandemia golpeó a América Latina en un momento de gran debilidad institucional de sus organizaciones regionales.

También hubo una falta de liderazgo regional al principio y durante la pandemia, tanto a nivel latinoamericano como subregional (por ejemplo, en Sudamérica). Ni Brasil ni México fueron un modelo sobre cómo hacer frente al covid-19. Sin embargo, México, en el marco de su presidencia pro tempore de la CELAC, al menos incluyó el tema en la agenda de este foro político latinoamericano. Por el contrario, Brasil renunció a cualquier pretensión de liderazgo regional en el tema de la pandemia. Se podría hablar incluso de que ejerció un liderazgo negativo.

La debilidad institucional y la falta de liderazgo se encontraron con una crisis económica. La pandemia de covid-19 golpeó a una región que ya se encontraba en recesión económica tras el fin del *boom* de las materias primas en 2013. El producto interno bruto (PIB) regional creció sólo 0,4% en el período de 2014 a 2019 (CEPAL, 2021, p. 8), mucho menos que en la década de 1980, la llamada *década perdida* de América Latina. El predominio del sector primario en las exportaciones latinoamericanas ha sido un gran obstáculo para una mayor regionalización económica basada en



sectores industriales. América Latina siempre se ha caracterizado por una baja regionalización económica en comparación con otras regiones del mundo. Según la CEPAL (2021), desde 2010, “América Latina y el Caribe ha venido experimentando un proceso de desacoplamiento comercial” (p. 114)¹. Como resultado, en 2019, el comercio intrarregional (exportaciones) representó menos del 15% del comercio total latinoamericano.

En medio de la pandemia, algunos autores y autoras expresaron su esperanza de que la salud se convirtiera en el motor de una renovada cooperación regional y que América Latina y el Caribe aunaran esfuerzos para hacer frente al covid-19, por ejemplo, en materia de producción, compra y distribución de vacunas (Herrero y Nascimiento, 2020). Sin embargo, según la OPS (PAHO, 2021a), hasta mayo de 2021, menos del 4% de los insumos médicos utilizados para la respuesta al covid-19 en América Latina provenían de la región.

Viendo los resultados hasta ahora, la expectativa de un nuevo impulso a la cooperación regional parece haber sido demasiado optimista (Deciancio y Quiliconi, 2022a). Pero una comparación de las actividades de las organizaciones regionales durante la pandemia revela resultados interesantes. Algunas organizaciones regionales rindieron claramente por debajo de sus posibilidades, otras se revitalizaron e incluso algunas organizaciones zombis volvieron a la vida.

El gran número de publicaciones sobre este tema también incluye propuestas de tipologías para caracterizar los distintos tipos de respuestas de las organizaciones regionales a la pandemia de covid-19. Por ejemplo, en su estudio sobre el desempeño del SICA, la CARICOM, el MERCOSUR y la CELAC, Ruano y Saltalamacchia (2021) proponen una triple categorización de *los niveles de cooperación* en las entidades regionales (véase también Amaya y De Lombaerde, 2021). Los categorizan como intercambio de información (*information pooling*), coordinación interestatal (*inter-state coordination*) y acciones colectivas internas y externas (*collective action*). El *intercambio de información* se refiere a la capacidad de una organización para centralizar conocimientos técnicos (y datos) y proporcionarlos a sus estados miembros. Por ejemplo, la OPS asesoró a varias organizaciones regionales en la compra de suministros médicos y creó redes con universidades y otros actores y actoras relevantes para recopilar datos sobre casos de covid-19 (PAHO, 2020; PAHO, 2021b).

La *coordinación interestatal* abarca las acciones conjuntas para regular el movimiento de bienes, personas, servicios y la distribución de suministros médicos. Por último, la *acción colectiva* “...apunta a iniciativas que implican combinar capacidades nacionales y utilizar recursos comunes para alcanzar conjuntamente un objetivo” (Ruano y Saltalamacchia, 2021, p. 98). Estas autoras diferencian además entre acción colectiva *interna* y *externa*. La clasificación interna-externa se refiere a si el objetivo implica una meta dirigida hacia afuera o hacia adentro de la organización, y si involucra actores externos.

En adición, el ejemplo de la cooperación de la OPS con universidades y otras instituciones para recopilar datos ilustra que el apoyo prestado por las organizaciones regionales va más allá del ámbito del gobierno central e incluye la puesta en común de información con entidades subnacionales como las ciudades. Por lo tanto, para obtener una imagen detallada de las

¹ Todas las traducciones al castellano de citas de textos en inglés son de nuestra autoría.

actividades de las organizaciones regionales, también debemos prestar atención a las dinámicas de coordinación transnacionales, multisectoriales y multinivel, como las redes de expertos y otros actores estatales y no estatales que las organizaciones internacionales están “orquestando” (Palestini, 2020; Zamudio, 2021).

Podemos extraer varias inferencias aplicando la categorización de Ruano y Saltalamacchia (2021) y ampliando el número de casos analizados y las fuentes documentales (ver Tabla 1). Nuestra selección de estas organizaciones fue impulsada principalmente por la disponibilidad de evaluaciones académicas sobre cada una de ellas. Hemos construido esta tabla a partir de la información disponible en los sitios web de las organizaciones regionales y de las evaluaciones de los y las analistas citados a lo largo del documento cuando se hace referencia a cada organización. Es fundamental hacer la salvedad de que la tabla no da cuenta del nivel de eficacia de la respuesta. Sólo registra si hubo alguna acción en alguna de las dimensiones con un más (+) o con un menos (-) si no encontramos ninguna acción al respecto. Las valoraciones académicas utilizadas para recopilar la información de la tabla se combinaron con el análisis de fuentes primarias disponibles en los sitios web de las organizaciones regionales objeto de estudio.

Tabla 1. Los tipos de repuestas a la pandemia del covid-19 de las Organizaciones Regionales Latinoamericanas

Organización Regional	Intercambio de Información	Coordinación Interestatal	Acción Colectiva
ALBA	+	+	-
CAN	+	-	+(Interna)
CARICOM	+	+	+ (Externa)
CELAC	+	-	+
MERCOSUR	-	+	+ (Interna)
AP	+	-	-
OPS	+	+	-
PROSUR	+	+	-
SICA	+	+	+ (Externa)

Fuente: Elaboración de los autores basados en la tipología de Ruano y Saltalamacchia (2021)

Sólo unas pocas organizaciones regionales latinoamericanas han respondido a la pandemia de covid-19 con la totalidad de sus capacidades y usando a cabalidad sus mandatos de acción. Sin embargo, el panorama sobre qué organizaciones tuvieron un desempeño deficiente no es del todo claro, ya que los análisis sobre sus actuaciones están divididos en algunos casos. Por ejemplo, hay evaluaciones divergentes sobre el desempeño del MERCOSUR (Loss de Araujo y Neves, 2021; Melo y Papageorgiou, 2021). Por un lado, Zelicovich (2020) hace un balance positivo de las actividades del MERCOSUR. Afirma que esta organización logró desplegar acciones colectivas específicas y coordinación interestatal. En particular, señala que los gobiernos facilitaron el retorno de ciudadanos (varados en los países miembros), dispusieron políticas específicas para las



comunidades fronterizas y dotaron al Fondo de Convergencia Estructural de dieciséis millones de dólares para investigación aplicada a la salud, educación y biotecnología (MERCOSUR, 2020). Sin embargo, esto queda dentro de la dimensión *interna* de las acciones colectivas. Por otro lado, hay autoras que consideran que el impacto de tal iniciativa es más a largo plazo de lo que requeriría la gestión urgente de una crisis (Saraiva y Granja, 2022, p. 31). Además, el escaso presupuesto adicional asignado al Fondo de Convergencia Estructural y la vaga declaración emitida al principio de la pandemia son considerados por otras valoraciones primordialmente como actos simbólicos, ya que no condujeron a un aumento significativo de la coordinación regional (Neves y Costa, 2020).

Otras instituciones, como el nuevo foro subregional PROSUR, incluyeron la salud como uno de sus mandatos centrales. No obstante, PROSUR no cumplió las expectativas a la hora de presentar soluciones a la crisis (Silva et al., 2020). A pesar de celebrar varias reuniones y establecer cinco mesas de trabajo, PROSUR sólo intentó *intercambiar información* sobre las medidas nacionales de los estados miembros y *coordinar* los movimientos de personas entre países. Se tomaron algunas medidas para facilitar el movimiento de bienes críticos para luchar contra la pandemia (PROSUR, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d). Además, algunos de sus miembros acordaron comprar conjuntamente suministros médicos a través del Fondo Estratégico de la OPS (PROSUR, s.f.). Sin embargo, prácticamente todas las iniciativas de acción colectiva se quedaron en el nivel de “diagnóstico” (Silva et al., 2020).

La CAN también tuvo un desempeño deficiente. La CAN cuenta con un organismo regional de salud (Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue, ORAS-CONHU), creado en 1971, pero no fue capaz de impulsar decisivamente políticas públicas regionales frente a la pandemia, a pesar de que se plantearon propuestas como, por ejemplo, comprar vacunas conjuntamente (CAN, 2020a, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f, 2022a, 2022b).

No obstante, Bressan (2020) tiene una visión menos crítica del ORAS-CONHU. La autora brasileña señala que, aunque los países de la CAN se vieron más afectados por la pandemia que otros países latinoamericanos, esto se debió más a los déficits propios de los sistemas nacionales de salud y a la agitación política al interior de los países miembros.

Ahora bien, algunas de las acciones que la organización puso en marcha fueron de *intercambio de información*, por ejemplo, a través de un programa para ayudar a las pequeñas y medianas empresas a exportar y compartir digitalmente información aduanera y comercial. También hubo un intercambio de información más activo entre los ministros nacionales de salud y otras autoridades encargadas de hacer frente a la pandemia dentro de la CAN, en comparación con otras organizaciones regionales (CAN, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f, 2020g, 2020h, 2020i, 2020j, 2020k, 2020l, 2020g).

Adicionalmente, la Comisión de la CAN aprobó una normativa que autoriza a los estados miembros a reducir temporalmente un porcentaje de los costes de transporte utilizados para determinar el valor en aduana. Una de las justificaciones esgrimidas para tomar esta decisión fue hacer frente a la interrupción de las cadenas de suministro debida, en parte, a los cierres intermitentes de puertos a causa del covid-19 (CAN, 2022c).

Junto con la CAN, la AP ha estado en gran medida ausente de la resolución de problemas durante la pandemia. Se han llevado a cabo algunas acciones de *intercambio de información*, como el intercambio de mejores prácticas para hacer frente a los retos en la logística terrestre, aérea y marítima y en la comunicación y la educación. Aparte de eso, ha habido formación para el trabajo digital en ciertas áreas, pequeños concursos de innovación y la intención de reactivar el turismo y mejorar la asistencia consular. Empero, la orientación primordialmente comercial de la AP ha limitado sus posibilidades de responder al covid-19 (Naddi y Gonçalves, 2020; AP, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2022).

Más allá de esas y otras medidas menores, no hubo pasos significativos para coordinar actividades relacionadas con la pandemia, como la compra de vacunas (Oyarzún, 2021, p. 6; Álvarez, 2022). Sin embargo, para Saraiva y Granja (2022, pp. 31-32) esto ya va más allá de lo realizado por el MERCOSUR. Estas autoras valoran de forma más positiva el volumen de referencias de urgencia hechas en documentos de la organización respecto a la gestión de la pandemia durante 2020 (30% en la AP y sólo 13% en documentos y decisiones oficiales del MERCOSUR). Además, ponen en una luz más positiva la cooperación (todas las iniciativas mencionadas en el párrafo anterior) dentro de la AP, principalmente, destacando la multidimensionalidad de las acciones emprendidas. Sin embargo, no todas las acciones que incluyen en su evaluación pueden considerarse parte de la respuesta de la AP a la pandemia, pues varias de éstas ya formaban parte de iniciativas puestas en marcha antes de 2020. Este es especialmente el caso del Fondo de Cooperación, cuya fecha de creación antecedió al inicio de la pandemia.

La principal acción dentro del ALBA fue el envío de vacunas de fabricación cubana a sus miembros, pero, más allá de eso, la institución se limitó a tres operaciones logísticas de transporte de vacunas e insumos médicos chinos y al envío de veintiocho médicos cubanos a Antigua y Barbuda y dieciséis a San Vicente y las Granadinas (Álvarez, 2022, p. 11). Se implementó un corredor aéreo para realizar este tipo de operaciones logísticas. También se habló de crear un banco de vacunas del ALBA, pero al momento de redactar este documento no se habían dado pasos decisivos en este sentido² (ALBA, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f; Banco del ALBA, 2021).

Por otro lado, tenemos organizaciones “zombis” (Gray, 2018) que se encontraban en estado de parálisis cuando la pandemia golpeó América Latina pero que, no obstante, fueron capaces de *morder*. El caso zombi por excelencia es la CELAC, que funcionó sorprendentemente bien en el frente de la *acción colectiva*, bajo el liderazgo de México y Argentina, por ejemplo, organizando reuniones con grandes potencias como Rusia, China y la UE. La CELAC también coordinó foros y encargó informes a organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la CEPAL (Ruano y Saltalamacchia, 2021), entre otras acciones.

Cuando se observa el panorama más amplio de la arquitectura de la gobernanza regional, *los resultados son mixtos*, ya que algunas organizaciones obtuvieron buenos resultados. Los mejores

² Algunos de los comunicados del ALBA de finales de 2021 hablan de su funcionamiento, pero ha sido imposible encontrar datos al respecto. El único paso al que se hace referencia es la constitución de un Fondo Humanitario de dos millones de dólares como “paso previo” al banco de vacunas y medicamentos. Aun así, la descripción del fondo suena más a herramienta financiera para paliar las consecuencias económicas de la pandemia, e incluso de los desastres naturales. Por último, también se habló de crear un observatorio sanitario del ALBA.



ejemplos son el SICA y la CARICOM, que actuaron con prontitud y desplegaron esfuerzos en las tres dimensiones de respuesta. Se destaca su capacidad para coordinar acciones externas conjuntas para renegociar la deuda y solicitar apoyo técnico a largo plazo al BID y al Banco Mundial. Los estados miembros también realizaron compras masivas conjuntas de suministros médicos para obtener mejores precios (Parthenay, 2021). Además, desplegaron acciones multidimensionales que abarcaron la salud, la gestión de riesgos, el comercio, las finanzas, la seguridad, la justicia, la migración, el género, la investigación científica y la seguridad alimentaria (SICA, 2020a; CARICOM, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2021).

Además de las mencionadas en la Tabla 1, otras instituciones hemisféricas y regionales también contribuyeron a recopilar y compartir información relevante para combatir la pandemia. Entre éstas se encuentran la CEPAL, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Asimismo, otras organizaciones han contribuido con líneas de crédito y otras formas de financiación. Entre éstas se encuentran el BID, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Fondo Financiero de Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata) (Legler, 2021; Álvarez 2022).

2. Explicando los diferentes desempeños de las organizaciones regionales latinoamericanas

Como hemos mostrado, las reacciones de las organizaciones regionales latinoamericanas ante la pandemia variaron, lo cual plantea la pregunta ¿Cómo podemos explicar las variaciones en su desempeño? La estructura, el mandato(s) y las experiencias pasadas de las instituciones regionales (el saber hacer acumulado) o, en definitiva, como resume Briceño-Ruiz (2020, p. 35) “el modelo de regionalismo importa” o, como lo ponen Agostinis y Parthenay (2021), los “modelos regionales de gobernanza de la salud” importan.

Varios estudios de caso sobre América Latina (Parthenay, 2021; Ruano y Saltalamacchia, 2021) señalan también la importancia de un secretario general activo en la generación de consensos y propuestas técnicas en respuesta a la pandemia. Debre y Dijkstra (2021) analizaron la capacidad de respuesta al covid-19 de setenta y cinco organizaciones internacionales durante la primera ola de contagios. Uno de sus principales hallazgos fue que las organizaciones con mayor personal en la secretaría (más capacidad burocrática) pudieron reaccionar mejor ante la pandemia ampliando sus mandatos e instrumentos de política para hacer frente al virus y sus consecuencias. Además, encontraron que, más que la delegación de autoridad, fue significativo que se les hubiera delegado la capacidad de fijar agenda (*agenda-setting capabilities*) a las organizaciones internacionales para generar una respuesta más decisiva frente al covid-19.

Otro estudio sobre gestión de crisis por parte de organizaciones regionales e internacionales en la lucha contra la pandemia apunta a la importancia de la autonomía de las organizaciones frente a los estados miembros (Van Hecke et al., 2021). Briceño-Ruiz (2020, pp. 33-35) argumenta que las acciones conjuntas en relación al covid-19 han sido más sustanciales en organizaciones regionales multidimensionales que promueven objetivos más allá del comercio. En particular este autor hace referencia al SICA y CARICOM, donde existían instituciones regionales de salud antes

del estallido de la pandemia (el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica COMISCA y la Agencia de Salud Pública del Caribe CARPHA). Además, desde una perspectiva institucionalista histórica, se podría argumentar que los casos SICA y CARICOM muestran que el saber hacer acumulado por las organizaciones regionales en crisis pasadas facilita la cooperación frente a la pandemia del covid-19 (Parthenay, 2021).

Otra explicación se refiere a la *diferenciación funcional*. “Enfocarse en cuestiones funcionales/técnicas puede ayudar a promover la cooperación en un contexto de desacuerdos políticos/ideológicos entre estados” (Ruano y Saltalamacchia, 2021, p. 98). En ese sentido, la pandemia ha sido entendida como una ventana de oportunidad para potenciar la cooperación.

Asimismo, el *liderazgo* también es necesario en una crisis. En el caso de las organizaciones regionales, el liderazgo puede ser ejercido por las secretarías o por gobiernos individuales —por ejemplo, los gobiernos de las potencias regionales o quienes ejercen la presidencia *pro tempore* de la organización— (Morales Ruvalcaba, 2020). Es por eso que consideramos el liderazgo al interior de las organizaciones, sea de países individuales o de las secretarías, como una variable adicional para explicar el desempeño de las organizaciones regionales en la pandemia de covid-19.

Encontramos un fuerte soporte empírico a la importancia de la *autonomía*, el *conocimiento acumulado* y la *diferenciación funcional* como factores para explicar la variación en el desempeño de las organizaciones regionales frente a la pandemia de covid-19. Este es el caso del SICA, la CARICOM y la OPS³.

Además, se corroboraron los beneficios del liderazgo y la autonomía a través de una secretaría fuerte en el caso del SICA y la OPS. El secretario general del SICA ayudó a superar las diferencias entre los presidentes (Parthenay, 2021). En el caso de la OPS, el papel de la directora (equivalente al papel de un secretario general), la autonomía de la organización frente a los estados miembros y su capacidad técnica permitieron que la OPS operara incluso en un entorno altamente contexto políticamente polarizado como el venezolano. Allí se pudo asesorar y asistir tanto al régimen de Nicolás Maduro como a la oposición.

Como demuestra el ejemplo del SICA y la CARICOM (Parthenay, 2021), la respuesta de las organizaciones regionales a la pandemia no depende sólo de su fortaleza. Generalmente, se considera que ambas organizaciones son débiles. Sus presupuestos dependen del apoyo externo. Pero han aprendido a cooperar en la recaudación de fondos internacionales y a canalizar esa financiación externa para el cumplimiento de sus metas. Incluso se podría argumentar que el financiamiento externo fortaleció a estas organizaciones al verse obligadas a crear una estructura técnica o secretaría, como en el caso del COMISCA y la secretaría (Agostinis y Parthenay, 2021; SICA, 2020b).

Así pues, el SICA y la CARICOM tienen una historia (y un *saber hacer acumulado*) en la gestión de emergencias por desastres naturales y ambientales, que incluye una estrecha

³ Aunque la OPS está formalmente vinculada a la estructura interamericana desde 1949, también funciona como Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. Por lo tanto, la muy activa labor de la OPS no puede atribuirse plenamente a la OEA. Teniendo eso en cuenta, las limitadas actividades de la OEA relacionadas con la pandemia deben ponerse en perspectiva. Es por eso que decidimos no incluir a la OEA como organización regional independiente en nuestro análisis, sino sólo a la OPS.



cooperación para captar y canalizar recursos externos a la región. La tradición de *despolitizar la cooperación regional* (Dabène y Parthenay, 2017) a favor de un enfoque más técnico también les fue útil en la pandemia de covid-19.

En el caso de la CELAC, México y Argentina compensaron la falta de *autonomía* y *saber hacer acumulado* con el *co-liderazgo*. Persiguieron un enfoque de *diferenciación funcional* durante la presidencia *pro tempore* de la CELAC en México. En lugar de convocar a una audiencia presidencial de los estados miembros decreciente y distanciada, convocaron a actores de la sociedad civil, expertas y funcionarios gubernamentales de rango medio para trabajar en temas técnicos, y no tan polémicos. Este enfoque se potenció luego con la llegada de la pandemia y permitió a la organización mostrar resultados en los frentes de *intercambio de información* y *acciones colectivas externas* en un momento en que la hora de su muerte parecía encontrarse cercana (Ruano y Saltalamacchia, 2021, p. 104).

Por el contrario, la falta de secretaría, autonomía, saber hacer acumulado, diferenciación funcional y liderazgo contribuyen a explicar la ausencia de una respuesta colectiva de la AP y el PROSUR. Asimismo, todos estos factores explicativos estuvieron ausentes en la respuesta del ALBA a la pandemia. A pesar de tener un importante énfasis retórico en lo social y la solidaridad, el accionar de la organización fue exiguo más allá de las capacidades cubanas para producir vacunas y las mencionadas operaciones logísticas financiadas por el banco ALBA y conducidas por la fuerza aérea venezolana (Álvarez, 2022).

Como se mostró anteriormente, a pesar de cierta coordinación, la mayoría de los autores y autoras coinciden en que el MERCOSUR tuvo un desempeño deficiente. Especialmente, cuando se consideran sus capacidades y mandato de acción. La organización no actuó con decisión, a pesar de la existencia de una secretaría técnica, una relativa diferenciación funcional y un conocimiento acumulado. Aquí son más notorias las carencias de la falta de autonomía de la secretaría técnica. Especialmente cuando se compara con otras organizaciones regionales.

El director/a de la Secretaría Técnica del MERCOSUR no tiene poder para fijar la agenda regional ni poder de iniciativa en el proceso de toma de decisiones (Closa y Casini, 2016, p. 419). Estas funciones son retenidas por los estados miembros, lo que trae dificultades cuando los presidentes y presidentas de éstos están en desacuerdo en asuntos importantes de política regional. Todo esto también obstaculiza la posibilidad del director/a de ejercer liderazgo. Mariano, Bressan y Ferreira (2022) también argumentan que el órgano dedicado a los temas de salud tampoco tenía capacidad de decisión.

Adicional a lo anterior, según Bono (2020), por un lado, las instituciones sociales del Mercosur habían perdido importancia (y apoyo financiero) desde el giro ideológico hacia gobiernos conservadores en Argentina y Brasil. Por otro lado, los países miembros del Mercosur habían concentrado la cooperación en materia de salud en el marco de la UNASUR antes de su desintegración. En este caso, la falta de liderazgo y las profundas divisiones ideológicas entre los miembros del Mercosur impidieron una respuesta más coordinada. Todo ello aunado a las distintas formas de interpretar y afrontar la pandemia. El negacionismo de Bolsonaro en torno a la gravedad del virus es el ejemplo más destacado de estas valoraciones divergentes (Granja, 2022;

Lehmann, 2022; Mariano et al., 2022).

La CAN experimentó un problema similar. A pesar de contar con las prometedoras condiciones iniciales antes mencionadas —como tener un órgano de salud previamente existente (diferenciación funcional), autonomía y una secretaría técnica— no pudo juntar a sus miembros para implementar una respuesta decisiva. La falta de saber hacer acumulado y liderazgo, así como la inercia en la que había caído la organización, contribuyeron a que tuviera un desempeño deficiente.

En pocas palabras, si bien los gobiernos nacionales han determinado gran parte de la respuesta a la pandemia y ocasionalmente han buscado la coordinación y cooperación con otros estados, las organizaciones regionales existentes jugaron un papel de apoyo a los gobiernos, el cual cumplieron de diferentes maneras. Algunas organizaciones regionales incluso tomaron la iniciativa para ejecutar ciertas acciones. Con base en nuestros hallazgos, afirmamos que la *autonomía*, la *diferenciación funcional*, el *conocimiento acumulado* y el *liderazgo* explican la variación en el tipo y la profundidad de la respuesta de las organizaciones regionales a la pandemia de covid-19.

Tabla 2. Factores relacionados con la respuesta de las organizaciones regionales latinoamericanas al covid-19

	Secretaría	Autonomía	Saber Hacer Acumulado	Diferenciación Funcional	Liderazgo	Desempeño Fuerte/Débil
ALBA	-	-	-	-	-	-
MERCOSUR	-	-	+	-	-	-
PROSUR	-	-	-	-	-	-
CAN	+	+	-	+	-	-
SICA	+	+	+	+	-	+
CARICOM	-	+	+	+	-	+
CELAC	-	-	-	+	+	+
OPS	+	+	+	+	-	+
AP	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaborada por los autores

3. Lecciones por aprender

Durante la última década, la región había sufrido “...una desinversión de espacios para la coordinación de políticas multilaterales” (Pauselli, 2020), que tuvo consecuencias negativas durante la pandemia del covid-19. En ese sentido, se justifica la pregunta sobre qué lecciones se pueden extraer de la reacción a la pandemia para el regionalismo latinoamericano. Dado que la polarización política ha contribuido a la actual crisis del regionalismo latinoamericano, se debe considerar “...cómo controlar el rol potencialmente dañino de las/los presidentes en los procesos de gobernabilidad hemisférica y regional” (Legler, 2021, p. 339).



En vista de los déficits de las instituciones regionales existentes, Actis y Malacalza (2021, p. 125) han propuesto recientemente anteponer las *cuestiones temáticas a las dogmáticas y perseguir un enfoque más técnico para la cooperación regional*. Tal enfoque de “multilateralismo técnico-científico” (Legler 2021) podría facilitar la cooperación entre gobiernos ideológicamente opuestos en ciertos campos de la política regional. Un enfoque en cuestiones técnicas puede promover la *cooperación funcional*, lo que puede ayudar a eludir los desacuerdos político-ideológicos entre los estados (Ruano y Saltalamacchia, 2021).

El SICA (y sus acciones durante la pandemia) es un excelente ejemplo de este tipo de regionalismo funcional. El regionalismo latinoamericano necesita *cuerpos técnicos con autonomía burocrática* que puedan desarrollar agencia si su área de competencia funcional se ve afectada. Este tipo de *agencia tecnocrática* puede *compensar en parte la falta de liderazgo político* en la cooperación regional.

En cuanto a la salud pública y frente a futuras pandemias, coincidimos con Agostinis (2021) en que “...los estados suramericanos se beneficiarían de establecer una institución regional de orientación técnica encargada de prevenir, monitorear y controlar la propagación de enfermedades infecciosas” (p. 321). Quizás sea mejor crear nuevas organizaciones sectoriales como una *Organización Suramericana de la Salud* (o un centro suramericano para el control de enfermedades) (Agostinis, 2021), en vez de tener una sola organización sombrilla con subunidades sectoriales (como la UNASUR); pues, este tipo de instituciones tienen un mayor riesgo de desbordamiento (*spill-over*) de los conflictos político-ideológicos.

También podría ser más fácil para los actores de la sociedad civil trabajar con organizaciones sectoriales de orientación técnica. Un enfoque más técnico de la cooperación regional también fortalecería el papel de los bancos de desarrollo como el CAF o el BID como “orquestadores” (Palestini, 2020) de iniciativas regionales; como sucedió durante la pandemia de covid-19 (Álvarez, 2022; Legler, 2021; Zamudio, 2021).

También existe *el riesgo de que no se aprendan las lecciones*, y se vuelvan a cometer errores similares o se reviertan los logros alcanzados. El carácter esencialmente intergubernamental de la cooperación regional significa que los órganos más técnicamente orientados no están completamente protegidos de los ciclos políticos, como ilustra la congelación de los pagos a la OPS por parte de Brasil (y Estados Unidos) en el primer semestre de 2020.

El funcionalismo no es la solución a todos los problemas del regionalismo latinoamericano. Vivimos en una época en la que se cuestiona el conocimiento científico y los temas técnicos se politizan rápidamente. También podría haber una reacción contra una orientación demasiado independiente y apolítica de tales órganos técnicos. O podrían politizarse más, como lo demostró la elección (con el apoyo de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos) de Claver-Carone, un hombre de confianza del expresidente Trump, como presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (Castro Alegría, 2021). A pesar de algunos puntos positivos de cooperación exitosa en la lucha contra la pandemia, muchas de las limitaciones estructurales del regionalismo latinoamericano no se han transformado.

Conclusión

En el presente artículo, hicimos un balance del estado de la investigación sobre covid-19 y el regionalismo latinoamericano y proporcionamos una evaluación general de la respuesta de las organizaciones regionales a la pandemia. Se destacó que el regionalismo ya estaba en crisis antes de que la pandemia golpeará la región, por lo que las expectativas sobre su desempeño eran bastante bajas. Consideramos a las instituciones regionales latinoamericanas como una variable interviniente en la respuesta de los gobiernos nacionales a la pandemia. En ese sentido, respondimos a la pregunta: ¿han contribuido las organizaciones regionales a hacer frente a la pandemia? Una pregunta para la que encontramos resultados mixtos. Algunas organizaciones tuvieron un buen desempeño, especialmente CELAC, CARICOM, SICA y OPS, mientras que otras tuvieron un desempeño deficiente: MERCOSUR, PROSUR, AC, ALBA y PA.

Solo algunas de éstas respondieron con todas sus capacidades y en concordancia con la extensión de sus mandatos de acción. Para evaluar sus respuestas, aplicamos la categorización de Ruano y Saltalamacchia (2021) sobre los tipos de acciones que pueden ser implementadas: intercambio de información, coordinación interestatal y la acción colectiva interna y externa. Recopilamos la información combinando evaluaciones académicas del desempeño de cada organización regional y fuentes primarias disponibles en los sitios web de estas instituciones.

Para dar cuenta de las diferencias en el desempeño de las organizaciones, argumentamos que cuatro factores tienen el mayor poder explicativo: la *autonomía*, el *saber hacer acumulado*, la *diferenciación funcional* y el *liderazgo*. Una institucionalidad autónoma y funcionalmente diferenciada y la experiencia previa en el manejo de crisis sanitarias resultaron fundamentales para un desempeño óptimo y permitieron que SICA, CARICOM y la OPS se desempeñaran de la mejor manera. El liderazgo, ya sea en forma de una secretaría sólida o de gobiernos individuales, también ayudó a promover la cooperación incluso en medio de las animosidades presidenciales entre los estados miembros. El coliderazgo de México-Argentina en el caso de la CELAC ilustra el empuje que puede dar una presidencia *pro tempore* activa. También es un buen caso para la diferenciación funcional, ya que su enfoque de no concentrarse ni en temas muy controvertidos ni en las poco concurridas cumbres presidenciales dio resultado.

También extrajimos algunas lecciones para el regionalismo latinoamericano de estos hallazgos y mostramos sus limitaciones. Se concluyó que, a pesar del relativo estallido de la cooperación funcional en materia de salud, no hay efectos de derrame (*spill-over*) sobre otras áreas de la gobernanza regional, como esperaría el neofuncionalismo. Por lo tanto, las instituciones regionales mantienen sus históricas debilidades estructurales. Más allá de estas limitaciones, prestamos especial atención a las posibles formas de blindar a las organizaciones regionales de los inevitables cambios ideológicos que dismantelan su institucionalidad o las paralizan en tiempos de crisis. Abogamos por un regionalismo más técnico, funcionalmente diferenciado y segmentado que pueda proteger mejor a las instituciones de los escollos de los ciclos políticos y la polarización ideológica, en contraste con los mayores riesgos que corren las grandes organizaciones *sombrilla* con numerosas subunidades como los consejos sectoriales. ●



Referencias

- Actis, E. y Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, (291), 114-126.
- Agostinis, G. (2021). COVID-19, the Crisis of South American Regionalism, and the Relevance of Regional Institutions for Global Health Governance. *International Studies Review*, 23, 316-321.
- Agostinis, G. y Parthenay, K. (2021). Exploring the determinants of regional health governance modes in the Global South: A comparative analysis of Central and South America. *Review of International Studies*, 47 (4), 399-421.
- ALBA (2020a). *Presidente Maduro insta al ALBA-TCP socorrer al pueblo ecuatoriano frente al Covid-19*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/2020/04/03/presidente-maduro-insta-albatcp-socorrer-ecuador-frente-covid19/>
- ALBA (2020b). *Consejo conjunto y vacuna contra el COVID-19: las propuestas de Venezuela en conferencia del ALBA-TCP*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/2020/06/10/vacuna-covid-19-venezuela-alba-tcp/>
- ALBA (2020c). *Venezuela propone Plan de Contingencia Económica Post COVID-19 en reunión virtual del ALBA-TCP*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/2020/06/29/venezuela-propone-plan-contingencia-economica-post-covid-19-reunion-virtual-alba-tcp/>
- ALBA (2020d). *Nace el Fondo Humanitario del ALBA para hacer frente a los desafíos económicos de la pandemia del COVID-19*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/2020/07/04/fondo-humanitario-del-alba-desafios-economicos-covid-19/>
- ALBA (2021a). *Canciller Arreaza celebra concreción de bancos de vacunas y medicamentos del ALBA-TCP e insta a negociar con laboratorios como bloque de países*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/2021/01/19/canciller-arreaza-celebra-concrecion-bancos-vacunas-medicamentos-alba-tcp-insta-negociar-laboratorios-bloque/#more-104745>
- ALBA (2021b). *Declaración de la XX Cumbre del ALBA-TCP en conmemoración de su XVII Aniversario – 17 años en defensa de la paz y la integración latinoamericana y caribeña*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/acta/xx-cumbre-17-aniversario/>
- ALBA (2021c). *ALBA-TCP denuncia bloqueo arbitrario que impide el acceso de Venezuela al mecanismo COVAX para la adquisición de vacunas contra el COVID-19*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/comunicado/bloqueo-venezuela-covax-vacunas-covid-19/>
- ALBA (2021d). *Acta de la Reunión Especial del Consejo Social del Alba-Tcp | Sector Salud “Unidos Contra El Covid-19”*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/acta/acta-de-la-reunion-especial-del-consejo-social-del-alba-tcp-sector-salud-unidos-contra-el-covid-19-caracas-venezuela-19-de-enero-de-2021-formato-virtual/>
- ALBA (2021e). *Avanza concreción del Banco de Vacunas para países del ALBA-TCP*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/2021/01/17/avanza-concrecion-banco-vacunas-paises-alba-tcp/#more-104595>
- ALBA (2021f). *Plan de trabajo post pandemia 2021*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/acta/plan-de-trabajo-post-pandemia-2021/>
- AP (2020a). *Declaración de la AP sobre la pandemia del COVID-19*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/declaracion-de-la-alianza-del-pacifico-sobre-la-pandemia-del-covid-19/>
- AP (2020b). *Elegidos ganadores del Reto Covid-19 de la AP*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/elegidos-ganadores-del-reto-covid-19-de-la-alianza-del-pacifico/>
- AP (2020c). *AP y ASEAN se reúnen para estrechar relaciones en medio de la pandemia de COVID-19*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/alianza-del-pacifico-y-asean-se-reunen-para-estrechar-relaciones-en-medio-de-la-pandemia-de-covid-19/>
- AP (2020d). *Medidas adoptadas por los países de la AP para garantizar la continuidad del acceso a los servicios de comunicaciones durante la pandemia COVID-19*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/medidas-adoptadas-por-los-paises-de-la-alianza-del-pacifico-para-garantizar-la-continuidad-del-acceso-a-los-servicios-de-comunicaciones-durante-la-pandemia-covid-19/>
- AP (2020e). *Comunicado del Grupo Técnico de Educación (GTE) frente a la pandemia originada por el COVID-19*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/comunicado-del-grupo-tecnico-de-educacion-gte-frente-a-la-pandemia-originada-por-el-covid-19/>
- AP (2022). *XXVI Reunión de Ministros de Finanzas de la AP*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/xxvi-reunion-de-ministros-de-finanzas-de-la-alianza-del-pacifico/>
- Álvarez, M.V. (2021). América Latina y el Caribe y la Unión Europea afrontan la pandemia sin interlocutores. *Postdata*, 26 (2), 415-423.
- Álvarez, M.V. (2022). La gestión de la pandemia de COVID-19 y el regionalismo en América Latina y el Caribe Aprendizajes y desafíos pendientes. *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*, 71, 1-28.
- Álvarez, M.V. (2021). A Theory of Hegemonic Stability in South American Regionalism? Evidence from the Case of Brazil in UNASUR and Venezuela in ALBA. *Contexto Internacional*, 43 (1), 5-76.
- Amaya, A.B., y De Lombaerde, P. (2021). Regional cooperation is essential to combatting health emergencies in the Global South. *Globalization and Health*, 17 (1), 1-6.
- Banco del ALBA. (2021). *El Alba-Tcp Construye un Modelo Inédito para Enfrentar la Pandemia*. Recuperado de: <https://bancodelalba.org/en/el-alba-tcp-construye-un-modelo-inedito-para-enfrentar-la-pandemia>
- Baracaldo-Orjuela, D. y Chenou, J.M. (2019). Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American integration. *International Area Studies Review*, 22 (1), 41-63.

- Bianculli, A. (2021). América Latina, regionalismo, COVID-19 ¿y después? *Pensamiento Iberoamericano* 3^a Época, 2, 60-68.
- Bono, L. (2020) Mercosur en el marco de la pandemia por COVID 19, crónica de una crisis anunciada en Latinoamérica, una región en crisis. Los efectos de la pandemia. *Nueva Serie Documentos de Trabajo 25 Instituto de Relaciones Internacionales Universidad de la Plata*, 39-46.
- Bressan, R. (2020). Comunidade Andina e a pandemia de COVID-19. *Cadernos de Regionalismo*, 4, 23-30.
- Briceño-Ruiz, J. (2020). Da crise da pós-hegemonia ao impacto da COVID-19. O impasse do regionalismo latino-americano. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, 22, 21-39.
- Brun, É. y Legler, T. (2021). La agencia latinoamericana y caribeña en la gobernanza global y regional de la Covid-19. *Foro Internacional*, 61 (244), 247-258.
- Castro Alegría, R. (2021). When Tone Is Not Everything: Joe Biden and Latin America. *GIGA Focus Latin America*, 1, 1-11.
- CAN (2020a). Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de la Comunidad Andina respecto a la propagación del coronavirus (COVID-19). Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunidad-andina-respecto-a-la-propagacion-del-coronavirus/>
- CAN (2020b). 22 mil personas participaron en programa de la Comunidad Andina “Pymes exportadoras frente al Covid-19”. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/22-mil-personas-participaron-en-programa-de-la-comunidad-andina-pymes-exportadoras-frente-al-covid-19/>
- CAN (2020c). Más de 230 pymes participan en macrorrueda de negocios virtual de la Comunidad Andina. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/mas-de-230-pymes-participan-en-macrorrueda-de-negocios-virtual-de-la-comunidad-andina/>
- CAN (2020d). Declaración de los Jefes de Estado de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/declaracion-de-los-jefes-de-estado-de-los-paises-miembros-de-la-comunidad-andina/>
- CAN (2020e). Comunidad Andina destaca el rol de la mujer frente a la actual pandemia. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunidad-andina-destaca-el-rol-de-la-mujer-frente-a-la-actual-pandemia/>
- CAN (2020f). Declaración del Consejo Presidencial Andino. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/declaracion-del-consejo-presidencial-andino/>
- CAN (2020g). Colombia asume Presidencia Pro Tempore de la Comunidad Andina y destaca que integración es el camino para enfrentar la pandemia. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/colombia-asume-presidencia-pro-tempore-de-la-comunidad-andina-y-destaca-que-integracion-es-el-camino-para-enfrentar-la-pandemia/>
- CAN (2020h). La Comunidad Andina está “lista” para afrontar el nuevo escenario mundial que dejará la pandemia, afirma Secretario General. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/la-comunidad-andina-esta-lista-para-afrontar-el-nuevo-escenario-mundial-que-dejara-la-pandemia-afirma-secretario-general/>
- CAN (2020i). Declaración del Comité Andino de Autoridades de Seguridad Social, Seguridad y Salud en el Trabajo. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/declaracion/caassts.pdf>
- CAN (2020j). Comunidad Andina inicia programa de capacitación Pymes exportadoras frente al COVID 19. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunidad-andina-inicia-programa-de-capacitacion-pymes-exportadoras-frente-al-covid19/>
- CAN (2020k). Protocolo sobre medidas de prevención sanitaria para las operaciones de Tránsito Aduanero Comunitario entre Países Miembros de la Comunidad Andina como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/Temas/FacilComerAduanas/Protocolo.pdf>
- CAN (2020l). Países de la Comunidad Andina instan a la ciudadanía a prestar colaboración a los institutos nacionales de estadística, en el levantamiento de información durante emergencia sanitaria por el COVID 19. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/colaboracion-a-los-institutos-nacionales-de-estadistica/>
- CAN (2021a). Comunicado del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunicado-del-alto-representante-de-la-union-europea-para-asuntos-exteriores-y-politica-de-seguridad/>
- CAN (2021b). Declaración de la XXI Reunión del Consejo Presidencial Andino. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/declaracion-de-la-xxi-reunion-del-consejo-presidencial-andino/>
- CAN (2021c). Comunidad Andina promueve fortalecimiento de Sistemas de Seguridad y Salud en el Trabajo. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunidad-andina-promueve-fortalecimiento-de-sistemas-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo/>
- CAN (2021d). Declaración de la V Reunión de Representantes de Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/declaracion-de-la-v-reunion-de-representantes-de-organos-e-instituciones-del-sistema-andino-de-integracion/>
- CAN (2021e). Pymes de la Comunidad Andina serán capacitadas virtualmente. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/pymes-de-la-comunidad-andina-seran-capacitadas-virtualmente/>
- CAN (2021f). Tráfico aéreo internacional de pasajeros en la Comunidad Andina disminuyó en más de 75% a consecuencia de la pandemia. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/trafico-aereo-internacional-de-pasajeros-en-la-comunidad-andina-disminuyo-en-mas-de-75-a-consecuencia-de-la-pandemia/>
- CAN (2021g). Informe de Gestión 2020 - agosto 2021 del Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue. ORASCONHU. Recuperado de: <https://orasconhu.org/sites/default/files/file/webfiles/doc/Informe%20de%20>



- Gesti%C3%B3n%20ORAS%20al%2020%20agosto%202021.pdf
- CAN (2022a). *Intervención a nombre de la CAN en el evento especial de Alto Nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la crisis alimentaria mundial*. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/intervencion-a-nombre-de-la-comunidad-andina-en-el-evento-especial-de-alto-nivel-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-es-hora-de-actuar-juntos-coordinando-las-respuestas-politicas-a-la/>
- CAN (2022b). *Declaración de la XXII Reunión del Consejo Presidencial Andino*. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/declaracion-de-la-xxii-reunion-del-consejo-presidencial-andino/>
- CAN. (2022c). *CAN aprueba norma para mitigar impacto de altos costos de fletes en transporte internacional*. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/can-aprueba-norma-para-mitigar-impacto-de-altos-costos-de-fletes-en-transporte-internacional/>
- CARICOM (2020a). *CARICOM Covid-19 Response Agri-Food Plan*. Recuperado de: <https://caricom.org/caricom-covid-19-response-agri-food-plan/>
- CARICOM (2020b). *Short-Term Digital Transformation Plan to be Ready by July Month-End*. Recuperado de: <https://caricom.org/short-term-digital-transformation-plan-to-be-ready-by-july-month-end/>
- CARICOM (2020c). *Press Release Re: Ninth Special Emergency Meeting of the Conference of Heads of Government of The Caribbean Community*. Recuperado de: <https://caricom.org/press-release-re-ninth-special-emergency-meeting-of-the-conference-of-heads-of-government-of-the-caribbean-community-via-videoconference-15-april-2020/>
- CARICOM (2020d). *STATEMENT: COVID-19 – Council for Human and Social Development (COHSOD)*. Recuperado de: <https://caricom.org/statement-covid-19-council-for-human-and-social-development-cohsod/>
- CARICOM (2021). *Communique issued at the conclusion of the sixteenth Special Emergency Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community*. Recuperado de: <https://caricom.org/communique-issued-at-the-conclusion-of-the-sixteenth-special-emergency-meeting-of-the-conference-of-heads-of-government-of-the-caribbean-community-via-videoconference-13-september-2021/>
- Closa, C. y Casini, L. (2016). *Comparative regional integration: Governance and legal models*. Cambridge University Press.
- Dabène, O. y Parthenay, K. (2017). Regionalism in Central America: an “all-in” strategy. En *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas* (pp. 159-173). Routledge.
- Debre, M.J. y Dijkstra, H. (2021). *Covid-19 and policy responses by international organizations: Crisis of liberal international order or window of opportunity?* *Global Policy*, 12 (4), 1-13.
- Deciancio, M. y Quiliconi, C. (Eds.) (2022a). *South American Cooperation: Regional and International Challenges in the Post-Pandemic*. Routledge.
- Deciancio, M. y Quiliconi, C. (2022b). *South American Cooperation: Regional and International Challenges in the Post-Pandemic*. En Deciancio, M. y Quiliconi, C. (Eds.). *South American Cooperation: Regional and International Challenges in the Post-Pandemic* (pp. 1-22). Routledge.
- ECLAC (2021). *The recovery paradox in Latin America and the Caribbean Growth amid persisting structural problems: inequality, poverty and low investment and productivity. Special report Covid-19*. ECLAC.
- Granja, L. (2022). *MERCOSUR and Pacific Alliance Responses to the Pandemic*. *Contexto Internacional*, 44 (2), 1-26.
- Gray, J. (2018). Life, death, or zombie? The vitality of international organizations. *International Studies Quarterly*, 62 (1), 1-13.
- Hecke, S., Fuhr, H. y Wolfs, W. (2021). The politics of crisis management by regional and international organizations in fighting against a global pandemic: the member states at a crossroads. *International Review of Administrative Sciences*, 87 (3), 672-690.
- Herrero, M.B. y Nascimento, L. (2020). ¿Qué pasa con la cooperación latinoamericana en salud? *Nueva Sociedad*.
- Herrero, M.B. y Oliveira, B.N.L. (2022). COVID-19 in Latin America and the Caribbean: the visible face of a regional health cooperation in crisis. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 65 (1), 1-22.
- Hoffmann, A.R. y Katsikas, D. (2022). Regional Health and Economic Responses to the COVID-19 crisis in the EU and Latin America. *Contexto Internacional*, 44 (2), 1-6.
- Lehmann, K.E. (2022). Still a Pragmatic Tool to Address Specific Problems? South American Regionalism and the Response to COVID-19. *Contexto Internacional*, 44 (2), 1-20.
- Legler, T. (2021). Presidents and orchestrators: the governance of the Covid-19 pandemic in the Americas. *Foro Internacional*, 61 (2), 333-385.
- Loss de Araujo, F. y Neves, B. (2021). Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). *Cojuntural Austral*, 12 (58), 19-37.
- Mariano, K., Bressan, R. y Ferreira, G. (2022). Latin American and Caribbean Regional Organizations Facing the COVID-19 Pandemic. *Contexto Internacional*, 44, 1-19.
- Mariano, K.P., Bressan, R.N. y Luciano, B.T. (2021). Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64 (2), 1-19.
- Melo, D. y Papageorgiou, M. (2021). Regionalism on the Run: ASEAN, EU, AU and MERCOSUR Responses Amid the COVID-19 Crisis. *Partecipazione e conflitto*, 14 (1), 57-78.
- MERCOSUR (2020). *Esfuerzo regional contra la pandemia: el MERCOSUR aprobó un fondo de emergencia de US\$16 millones que serán destinados en su totalidad al combate coordinado contra el COVID-19*. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/esfuerzo-regional-contra-la-pandemia-el-mercosur-aprobo-un-fondo-de-emergencia-de-us16-millones-que-seran-destinados-en-su-totalidad-al-combate-coordinado-contra-el-covid-19/>

- Merke, F., Stuenkel, O. y Feldmann, A.E. (2021). *Reimagining Regional Governance in Latin America*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Mijares, V. y Nolte, D. (2022). UNASUR: An eclectic analytical perspective of its disintegration. *Colombia Internacional*, 111, 83-109.
- Morales Ruvalcaba, D. (2020). Neopresidentialism and the hierarchy of power in Latin American Integration: UNASUR as a case study. *Estudios Internacionales*, 197, 39-68.
- Naddi, B. y Gonçalves, J. (2020). A Aliança do Pacífico frente à pandemia da COVID-19. *Cadernos de Regionalismo*, 4, 31-41.
- Neves, B. y Costa, G. (2020). E O Mercosul? Os Impasses Regionais Diante Da Pandemia De Covid-19. *Cadernos de Regionalismo*, 4, 42-52.
- Nolte, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo Latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), 131-156.
- Nolte, D. (2021). From the summits to the plains: The crisis of Latin American Regionalism. *Latin American Policy*, 12 (1), 181-192.
- Nolte, D. y Weiffen, B. (Eds.) (2021a). *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*. Routledge.
- Nolte, D. y Weiffen, B. (2021b). How regional organizations cope with recurrent stress: the case of South America. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64 (2).
- Oyarzún, L. (2021). La AP en Tiempos Convulsos. *Gemap Policy Brief*, 2, 1-10.
- PAHO (2020). *Respuesta de la Organización Panamericana de la Salud a la COVID-19 en la Región de las Américas*. Recuperado de: <https://reliefweb.int/report/anguilla/respuesta-de-la-organizaci-n-panamericana-de-la-salud-la-covid-19-en-la-regi-n-de>
- PAHO (2021a). *PAHO Director calls for closing “glaring” vaccine gap by expanding vaccine production in Latin America and the Caribbean*, PAHO News 10 May 2021; Recuperado de: <https://www.paho.org/en/news/19-5-2021-paho-director-calls-closing-glaring-vaccine-gap-expanding-vaccine-production-latin>
- PAHO (2021b). *Informe Anual del Director de la Oficina Sanitaria Panamericana Seguir trabajando para superar la pandemia de COVID-19*. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/documentos/cd593-informe-anual-director-oficina-sanitaria-panamericana>
- Palestini, S. (2020). Orchestrating Regionalism: The Interamerican Development Bank and the Central American Electric System. *Review of Policy Research*, 1-18.
- Parthenay, K. (2021). Aliarse (regionalmente) contra la Covid-19. *Foro Internacional*, 61 (244), 387-426.
- PROSUR (n.d.). Mesa de Compras Conjuntas. Recuperado de: <https://foroprosur.org/mesa-de-compras-conjuntas/>
- PROSUR (2020a). *Medidas Implementadas para la Facilitación de Tránsito de Bienes Esenciales en el Marco de la Pandemia por Covid-19*. Recuperado de: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/COVID19_Matriz_Mesa_Transito_de_bienes.pdf
- PROSUR (2020b). *Declaración Presidencial de PROSUR*. Recuperado de: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaraci%C3%B3n-Presidencial-27-8-2020.pdf>
- PROSUR (2020c). *Declaración presidencial de PROSUR sobre acciones conjuntas para enfrentar la pandemia del coronavirus*. Recuperado de: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaraci%C3%B3n-Presidencial-1era-Coronavirus.pdf>
- PROSUR (2020c). *Segunda declaración presidencial de PROSUR sobre acciones conjuntas para enfrentar la pandemia del coronavirus*. Recuperado de: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaraci%C3%B3n-Presidencial-2da-Coronavirus.pdf>
- Quiliconi, C. y Rivera Rhon, R. (2019). Ideología y liderazgo en la cooperación regional: Los casos del Consejo Suramericano de defensa y el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las Drogas en Unasur. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), 219-248.
- Riggiozzi, P. y Herrero, M.B. (2022). Regional Cooperation in Health: Challenges and Setbacks in the Pandemic. En Deciancio, M. y Quiliconi, C. (Eds.). *South American Cooperation: Regional and International Challenges in the Post-Pandemic* (pp. 130-147). Routledge.
- Ruano, L. y Saltalamacchia, N. (2021). Latin American and Caribbean Regionalism during the Covid-19 Pandemic: Saved by Functionalism? *The International Spectator*, 56 (2), 93-113.
- Saraiva, M. y Granja, L. (2022). Sudamérica y la Pandemia: Un Retrato de la Crisis del Regionalismo. *Conjuntura Austral*, 13 (62), 22-35.
- SICA (2020a). *Plan de Contingencia Regional del SICA frente al COVID19*. Recuperado de: https://www.sica.int/documentos/plan-de-contingencia-regional-del-sica-frente-al-covid19_1_121512.html
- SICA (2020b). *Informe de Avances en la Implementación del Plan de Contingencia Regional del SICA frente al Coronavirus*. Recuperado de: https://www.sica.int/documentos/sica-informe-de-9-meses-del-plan-de-contingencia-frente-al-coronavirus_1_125857.html
- Silva, P., Gonçalves, J. y Escobar, S. (2020). Desintegração econômica e fragmentação da governança regional na América do Sul em tempos de Covid-19. *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*, 27, 125-144.
- Zamudio, L. (2021). Gobernanza indirecta de crisis transnacionales: la OPS y la OMS frente a la pandemia de Covid-19 en América Latina. *Foro Internacional*, LXI (2), 299-331.
- Zelicovich, J. (2020). ¿Lo que no te mata te fortalece? El Mercosur en tiempos de pandemia. *Temas y Debates*, 419-427.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional



FECYT-388/2022
Fecha de certificación: 01/03/2022
Válido hasta: 02 de julio de 2023