



América Latina, regionalismo, COVID-19 ¿y después?



Andrea C. Bianculli*

Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

El sistema internacional atraviesa un momento de profunda transformación. Los regionalismos también se encuentran en crisis, no solo en América Latina, pero allí asume características y desafíos particulares que se suceden desde 2014. La COVID-19 ha supuesto una nueva capa de complejidad para los países de la región y los proyectos de integración regional.

Introducción

El sistema multilateral se encuentra en un momento de profunda transformación y cambio, un momento, en el cual, siguiendo a Gramsci, podríamos decir que las reglas e instituciones multilaterales se debilitan, como lo muestra la contestación del orden liberal internacional, o los ataques que ha recibido la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otros factores. Sin embargo, lo nuevo no termina de nacer. En este contexto, los regionalismos tampoco atraviesan su momento más dinámico. Por el contrario, existe consenso respecto a que los procesos regionales están en crisis, un fenómeno que no solo afecta a América

* Profesora Ayudante en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Su investigación examina la relación entre gobernanza, regulación y desarrollo desde una perspectiva de economía política comparada e internacional. Es autora de *Negotiating Trade Liberalization in Argentina and Chile: When Policy Creates Politics* (Routledge 2017).

Latina, pero donde sí asume unas características y desafíos particulares.

En este sentido, la actual crisis del regionalismo en América Latina se inicia con el fin del ciclo progresista que marcó el ritmo económico, político y social de la región durante los primeros 15 años del siglo XXI. Estos años se caracterizan por un fuerte activismo regional que comienza a desacelerarse y a mostrar sus debilidades y limitaciones hacia 2014 como correlato de las dinámicas nacionales, pero también de los cambios en los equilibrios de poder a nivel internacional y del fin del llamado boom de las *commodities*. Esta tendencia se vio luego reforzada con el giro a la derecha que se dio en algunos países.

La pandemia encuentra entonces a la integración latinoamericana en un momento de debilidad. Al mismo tiempo, introdujo una nueva capa de complejidad para los países y los esquemas de integración y cooperación regional en tanto que lo multilateral se desvanecía.

Este artículo analiza la evolución del regionalismo en América Latina durante los 20 últimos años, haciendo hincapié en la situación regional prepandemia. Luego, examina los retos que introdujo la pandemia y las respuestas regionales que se articularon para responder a la misma. Finalmente, se plantean algunas ideas sobre su futuro e identifican

algunas tendencias en términos de potencialidades y obstáculos en el marco de los desafíos globales que la región debe enfrentar en un mundo complejo y en cambio.

De regiones y regionalismo durante el siglo XXI: 20 años no es nada

Con el cambio de siglo, y ante los cambios políticos que llevaron al poder a gobiernos progresistas y la confirmación del fracaso de las políticas neoliberales de los años noventa, la región asiste a una fuerte e intensa actividad regional. Este activismo regional generó, una vez más, un fuerte debate teórico y empírico con relación a las novedades y continuidades que estos nuevos proyectos generaban. Se habla entonces de regionalismo posliberal, poshegemónico, estratégico, heterodoxo, entre otros. Desde un punto de vista teórico, la proliferación de calificativos o 'regionalismo con adjetivos' plantea problemas de 'estiramiento conceptual' y límites poco claros para dar cabida a nuevos casos. Entre estos destaca la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) en 2008, que puso punto final a un largo proceso que se remonta a comienzos de 2000 bajo el liderazgo de Brasil, pero cuya estructura final fue resultado de complejas negociaciones y en la cual otros países de la región también

dejaron su impronta. La Alianza Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) en 2004 surge como una opción radical y en contestación al modelo de integración comercial promovido por Estados Unidos. Asimismo, se produce la reconversión de procesos regionales como en el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur), donde los países miembros buscan reforzar la dimensión social, política y productiva del proyecto. Bajo un esquema de regionalismo abierto, en 2011 la Alianza del Pacífico se proyecta como una iniciativa de libre comercio y de apertura de mercados, al mismo tiempo que proyectos como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) mantuvieron el modelo de integración adoptado en la década de los noventa basado en mercados abiertos y liberalización comercial. Podemos entonces decir que durante estos años distintos regionalismos convivieron en América Latina, articulados a partir de objetivos diferentes y mostrando variación en sus trayectorias institucionales, y un creciente solapamiento en términos de miembros y/o agendas.

Los años noventa son los años dorados del llamado 'regionalismo abierto': los proyectos regionales latinoamericanos avanzaron en la integración económica con el objetivo de hacer más competitivas las economías regionales en la economía mundial. Con el cambio de siglo, las

iniciativas regionales buscan sustituir el énfasis anterior en la liberalización económica y comercial por el fortalecimiento de la cooperación en cuestiones monetarias, financieras y energéticas, y en las dimensiones política, social y productiva.

Asimismo, estas agendas reflejan el desvanecimiento de la convergencia liberal de los años noventa y la articulación de estrategias diversas entre los gobiernos revisionistas o progresistas y los más abiertos. Estas tendencias se vieron reforzadas también por cambios en la escena internacional y el surgimiento de nuevos actores, entre ellos, China, Rusia, o India, todo lo cual supuso una diversificación y multiplicación de las relaciones económicas y políticas de los países dentro y fuera de la región.

Desde un punto de vista comercial, el llamado boom de las *commodities* dinamizó la oferta exportable latinoamericana y favoreció a las economías de estos países por los altos precios internacionales de los productos primarios, al mismo tiempo que provocó una reprimarización de las economías. A pesar de la apertura de los espacios regionales, el comercio intrarregional se mantiene bajo mientras que se privilegia la relación comercial bilateral con China basada en la demanda de *commodities*. En 2014, solo un 19,2% —una quinta parte— de las exportaciones se dirigen a otro país de la región, lo que contrasta con la Unión Europea (UE), pero también con otros proyectos en Asia del Este

y el Pacífico, donde el porcentaje de comercio interregional alcanza o bien supera el 50%¹. Las materias primas representan una elevada proporción de la canasta exportadora, especialmente en América del Sur, y se destinan principalmente a mercados extrarregionales, entre ellos, China.

Las materias primas representan una elevada proporción de la canasta exportadora, especialmente en América del Sur, y se destinan principalmente a mercados extrarregionales, entre ellos, China.

El año 2014 marca precisamente el fin del *boom* de las *commodities* ligado, entre otros factores, a la desaceleración del crecimiento en China. Este cambio de ciclo en la dinámica exportadora supuso una ralentización de la economía e importantes cambios a nivel político en la medida en que varios países giran hacia la derecha a partir de 2015. De todas maneras, cabe señalar que hubo diferencias en cómo accedieron al poder estas fuerzas políticas, que, como en el caso de los gobiernos progresistas, evidencian también

importantes variaciones en sus características y agendas.

A nivel regional, la agenda comercial gana centralidad y se priorizan nuevamente las relaciones económicas y comerciales basadas en la flexibilidad y la apertura a los mercados internacionales. Entre los avances en esta agenda, cabe mencionar la discusión de un conjunto de iniciativas para promover la convergencia de la Alianza del Pacífico y Mercosur, mientras que en América Central, Guatemala y Honduras establecen una unión aduanera en 2017, a la que El Salvador se adhiere un año después. A partir de 2016, se reactiva la negociación del acuerdo entre la UE y Mercosur después de su relanzamiento en 2010, finalizando en junio de 2019 con la firma de un acuerdo político para un tratado de libre comercio (TLC) aún pendiente de ratificación. Este se suma al TLC firmado por la UE con Colombia y Perú en 2012 —en tanto miembros de la Comunidad Andina (CAN— y al que Ecuador se sumó mediante un Protocolo de Adhesión en 2016.

De todas maneras, estos acuerdos no logran contrarrestar los efectos del fin del auge de las materias primas y la caída de los precios de estas a partir de 2014. De hecho, el cambio de ciclo exportador tuvo un impacto negativo en el crecimiento económico, el empleo

1. CEPAL (2014) *El comercio exterior en América Latina y el Caribe*, <https://www.cepal.org/es/infografias/el-comercio-exterior-en-america-latina-y-el-caribe>.

y el bienestar social a nivel doméstico, dejando al descubierto la fragilidad del modelo productivo centrado en la (re) primarización de las economías que se había afianzado durante los gobiernos progresistas. Estas tendencias se ven luego acentuadas por el giro a la derecha, que a nivel regional supuso la reactivación de la agenda comercial, y la desactivación de agendas políticas en las que la construcción de consensos era compleja –e incluso imposible– ante la fuerte polarización política entre los gobiernos de la región, especialmente en América del Sur.

A nivel económico, el sexenio 2014-2019 no sólo fue el período de menor crecimiento económico para la región desde 1950, sino que el ritmo de crecimiento fue incluso inferior al de la ‘década perdida’ tal como lo explica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)². Por otro lado, el comercio intrarregional también se desaceleraba hacia 2019, de manera más marcada en el Mercosur y la Comunidad del Caribe (Caricom), así como en la Alianza del Pacífico y el Mercado Común Centroamericano, aunque en menor medida. Las exportaciones intrarregionales continuaban estando compuestas principalmente por manufacturas, que

representan el 82% de su valor total³. A esta debilidad a nivel económico se suma la debilidad de los mecanismos de concertación política, como lo muestra la implosión de Unasur, la parálisis de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y las diferencias al interior del Mercosur, y la articulación de mecanismos alternativos e incluso ad hoc, entre ellos el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) y el llamado Grupo de Lima, cuya agenda se limita a dar respuesta a la crisis en Venezuela.

A medida que la segunda década del siglo XXI llega a su fin, el panorama regional en América Latina evidencia fuertes debilidades económicas y políticas.

Y entonces llegó la pandemia...

A las debilidades económicas y políticas ya observadas desde 2014-2015, cinco años después, la región se enfrenta también a una ola de protestas masivas lideradas por el descontento social, la vulnerabilidad y la creciente pobreza y precariedad en países como Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela. Asimismo, la disrupción política, económica y social en este

2. CEPAL (2020) *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe especial COVID19 N°2*, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>.

3. CEPAL (2019) *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: El adverso contexto mundial profundiza el rezago de la región*, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44918-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2019-adverso-contexto>.

último país enfrentó a la región con el mayor desplazamiento de personas de su historia reciente, una dramática crisis humanitaria: más de 5,4 millones de refugiados y migrantes han dejado su país de origen, y se estima que 4,6 millones se han desplazado dentro de la región, añadiendo presión a los regímenes regulatorios nacionales y regionales. Las dinámicas internas se correlacionan con el ámbito regional, que presenta un escenario complejo y en el que las respuestas comunes y concertadas siguen siendo esquivas.

El brote de COVID-19 coincide con una coyuntura regional marcada por una serie de circunstancias económicas, políticas y sociales adversas tanto a nivel nacional como regional. La pandemia no hizo más que agudizar una serie de retos y desafíos que ya estaban presentes en el escenario regional, y que tenían que ver con los límites de los ambiciosos objetivos promulgados por los gobiernos progresistas y falta de reformas estructurales, el fin del boom de las materias primas, en un contexto de retroceso del comercio mundial derivado de las disputas comerciales y la aplicación de medidas proteccionistas unilaterales. A todo esto, se suman problemas de más larga data; entre ellos, la falta de complementación productiva entre los países, o las dificultades para generar

políticas y posiciones comunes en foros multilaterales, como, por ejemplo, el G20. Estas tendencias se vieron luego reforzadas por el giro a la derecha y la emergencia de liderazgos disruptivos. La pandemia agregó una dificultad adicional a la cooperación regional.

La pandemia no hizo más que agudizar una serie de retos y desafíos que ya estaban presentes en el escenario regional.

Si bien la COVID-19 llegó tarde a América Latina (los primeros casos se detectaron a fines de febrero de 2020), ya en mayo de 2020 la región fue declarada el epicentro de la pandemia. La mayoría de los gobiernos respondieron con diferentes medidas para contener el brote y mitigar sus consecuencias económicas y sociales. Sin embargo, la efectividad de estas políticas se vio obstaculizada por factores estructurales: informalidad laboral, débil protección social e infraestructura sanitaria⁴. Estas respuestas se dieron especialmente a nivel nacional, mientras que la cooperación regional fue especialmente débil. Algunas respuestas a nivel regional, aunque

4. OCDE (2020) *Covid-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis-7d9f7a2b/>

limitadas, se dieron en el Mercosur. En abril de 2020 se aprobó un fondo de emergencia de 16 millones de dólares con el objetivo de reforzar el proyecto regional 'Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud', en marcha desde 2011, junto con una serie de líneas de acción conjuntas, es decir, el intercambio de información y estadísticas sobre la evolución de la pandemia y las medidas adoptadas. La Reunión de Ministros de Salud solicitó a los principales órganos de decisión y a todos los foros y unidades del bloque trabajar de forma conjunta y coordinada en aquellas actividades y acciones para hacer frente a la pandemia de la COVID-19 (junio de 2020). Más recientemente, el Grupo de Trabajo 11 propuso la creación de un Observatorio Epidemiológico Fronterizo del Mercosur (OEFM) en octubre de 2020. Por su parte, Caricom generó un espacio regional para coordinar respuestas concertadas, en tanto la CELAC organizó reuniones con expertos e investigadores y en respuesta a su iniciativa, la CEPAL lanzó el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: Impacto Económico y Social.

La agenda regional comercial también mostró resultados exiguos. Ciertamente, y a nivel global, las políticas implementadas para contener la propagación de la COVID-19 motivaron una brusca retracción del comercio mundial. En este contexto, los Estados de la región igualmente buscaron responder a

las consecuencias de la pandemia a través de decisiones unilaterales, sin consultas previas con otros socios regionales. Estas medidas generaron una fuerte contracción comercial, con lo cual, según estimaciones de la CEPAL, durante 2020 el valor de las exportaciones regionales se redujo en un 13% y el de las importaciones, un 20%. Si bien esto se explica por la contracción del comercio global, el comercio intrarregional se ha visto afectado de manera más intensa, con una caída del 24% y un fuerte impacto en las exportaciones regionales de manufacturas. Tal como explica el BID, todos los proyectos de integración mostraron una retracción de las dinámicas comerciales a su interior (-30,3% en la CAN, -24,6% en el Mercosur, -24,0% en la Alianza del Pacífico y -8,8% en Centroamérica y República Dominicana). Estos datos revelan el fuerte impacto de la pandemia en las economías y finanzas de la región, la cual ya estaba experimentando importantes contracciones y dificultades en los años previos.

A esto se suman también las divergencias en torno de la agenda comercial y el modelo de inserción internacional. Aquí el Mercosur resulta un ejemplo interesante: mientras que Brasil buscaba profundizar la agenda comercial y aperturista, Argentina anunciaba que no acompañaría la agenda de negociaciones comerciales del bloque (Canadá, Corea, India, Líbano, Singapur), decisión

fuertemente cuestionada por socios y algunos sectores económicos, como el agroindustrial. Finalmente, unos días después, el gobierno argentino rectificaba y volvía a la mesa de negociación. Uruguay, por su parte, recientemente notificaba del inicio de negociaciones para alcanzar un TLC con China.

Algunas reflexiones finales

El regionalismo está en crisis o sometido a creciente estrés. Esta idea recorre el debate sobre su futuro en un mundo en transformación y que debe asumir hoy los retos de la pospandemia. Sin embargo, esta situación de 'crisis' no es totalmente inédita en América Latina. En realidad, es parte de un proceso más amplio de creación y recreación de instituciones, mecanismos e instrumentos que buscan materializar el ideal de integración regional que se remonta, y se mezcla, con los procesos mismos de creación del Estado nación, y que ha funcionado también como uno de los ejes articuladores de las relaciones internacionales de la región.

En la actualidad, la región presenta un mosaico plural, complejo y heterogéneo de proyectos regionales viejos, nuevos y más recientes que han ido articulando espacios, prácticas y mecanismos regulatorios en distintas áreas de política. Por otra parte, la COVID-19 nos recuerda de manera clara y dolorosa la preeminencia de

la cooperación para gestionar los desafíos transfronterizos: lo regional en tanto meso nivel entre lo nacional y lo global, constituye un espacio clave para ofrecer respuestas concertadas a cuestiones frente a las cuales las políticas y decisiones unilaterales pueden resultar ineficaces e incluso contraproducentes. Claramente, es necesario relanzar la integración y la cooperación regional en América Latina.

La región presenta un mosaico plural, complejo y heterogéneo de proyectos regionales viejos, nuevos y más recientes que han ido articulando espacios, prácticas y mecanismos regulatorios en distinta áreas de política. La COVID-19 nos recuerda la preeminencia de la cooperación para gestionar los desafíos transfronterizos.

Es un momento para mirar más allá de este aparente 'desorden institucional' tal como lo describe Alberto van Klaveren para destacar los regímenes regionales que América Latina ha ido

construyendo desde el siglo XIX. Se trata entonces de evaluar los logros y las limitaciones de los esquemas de cooperación e integración regional, e identificar aquellos elementos a partir de los cuales se puede avanzar. Esto remite a la discusión que atraviesa hoy los debates académico y público en términos de la integración regional, la politización y el funcionalismo. Ciertamente, el factor técnico o funcional es un componente relevante de los proyectos de integración. Sin embargo, es de prever que el continuo entre lo técnico y lo político varíe en función del área de política, del grado de avance y del nivel de negociación.

En este sentido, y teniendo en cuenta el acervo de acuerdos y mecanismos regionales ya construidos en torno de la agenda comercial es de prever que esta se mantenga. Pero incluso aquí, la coordinación entre mercados y países requerirá también de ciertos acuerdos políticos entre Estados y

mercados para, por ejemplo, promover cadenas de valor regionales ante la creciente tendencia a la regionalización de las cadenas de producción tal como destacan CEPAL y OCDE.

En otras palabras, en momentos en los que la convergencia política resulta mínima, como en la actual coyuntura, se trataría de avanzar a partir de esquemas ya existentes. De todas maneras, lo técnico y lo político no pueden ir siempre separados. Es necesario acortar distancias entre ellos. En definitiva, la cooperación política y técnica son dos fuerzas dinamizadoras clave para garantizar la sostenibilidad y el desarrollo socioeconómico de las iniciativas regionales en América Latina, atendiendo a los intereses de los países y los distintos actores interesados (estatales-no estatales, públicos- privados) y dentro del (aún en construcción) marco multilateral.