

# Los desafíos del regionalismo sudamericano post-pandemia del coronavirus

Matías Mongan\*

\* Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata. Integrante del Departamento de América Latina y el Caribe del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP.  
matiasmongan@yahoo.com.ar

La pandemia del coronavirus va a obligar a modificar buena parte de las costumbres y prácticas culturales arraigadas en las sociedades occidentales y también va a generar cambios profundos a nivel internacional. A diferencia de los centros de pensamiento liberales que consideran que la crisis del COVID-19 puede servir para relanzar al declinante orden mundial liberal, en el siguiente artículo se plantea que la “nueva normalidad” sólo contribuye a acentuar las tendencias soberanistas ya imperantes y a fortalecer el conflicto en un sistema internacional caótico y regido por la lógica de “suma cero”. En este contexto, es imprescindible que los países de la región sudamericana dejen a un lado sus diferencias ideológicas y establezcan algún tipo de consenso político mínimo con el fin de preservar sus márgenes de autonomía e intentar sacar provecho de las oportunidades que brinda un orden mundial en “transición”.

Cuando se consulta a los expertos sobre como cambiará el escenario global con la crisis del Coronavirus las respuestas suelen estar repartidas entre aquellos que consideran que la complejidad de los desafíos que enfrenta la comunidad internacional actualmente va a contribuir a reforzar el multilateralismo, como por ejemplo ocurrió tras la Segunda Guerra Mundial (a este grupo lo podríamos denominar los “optimistas”), mientras que otros consideran que la situación va a parecerse más a lo ocurrido en el periodo de entreguerras, caracterizado por la creación de instituciones multilaterales débiles, la irrupción de liderazgos totalitarios y de dinámicas competitivas entre las principales potencias globales (estos serían los “escépticos”).

Dentro de este segundo grupo podemos ubicar a Richard Haass, presidente del Council on Foreign Relations, quien recientemente publicó un artículo muy comentado en Foreign Affairs en el cual argumentó que el mundo post-pandemia no iba a ser muy distinto al actual ya que lo que el COVID-19 en realidad estaba haciendo era acelerar la historia en lugar de modificarla. “La pandemia y la respuesta a la misma han revelado y reforzado las características fundamentales de la geopolítica en la actualidad. Como resultado, esta crisis promete ser menos un punto de inflexión que una estación a lo largo del camino que el mundo ha estado transitando durante las últimas décadas”<sup>1</sup> (Haass, 2020).

Esta metáfora resulta útil para describir lo que ha pasado a lo largo de los últimos meses, en los cuales la pandemia ha contribuido a ahondar la descomposición del orden mundial liberal y a profundizar la desglobalización del sistema de comercio internacional. Una crisis sistémica que no se inició con el coronavirus y que comenzó a hacerse cada vez más evidente tras la asunción de Donald Trump en 2016 y la posterior intensificación de la guerra comercial EEUU-China (Farrés,

---

1. Fragmento original: “The pandemic and the response to it have revealed and reinforced the fundamental characteristics of geopolitics today. As a result, this crisis promises to be less of a turning point than a way station along the road that the world has been traveling for the past few decades”, traducción propia, <https://www.foreignaffairs.com/articles/ united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it> (consultado el día 01/06/2020).

2019, Sanahuja, 2019, Rosales, 2019).

Si analizamos los puntos más salientes que por el momento ha dejado la crisis del COVID-19 rápidamente podemos ver que la mayoría de estos fenómenos no son consecuencia de la coyuntura y responden a dinámicas estructurales que ya venían vigentes desde hace varios años antes en el sistema internacional.

Uno de los aspectos más relevantes del actual escenario, aseguran Hirst y Malacalza, es la pérdida de la capacidad de liderazgo internacional de Estados Unidos en comparación con lo ocurrido en las crisis del HIV/sida en 1996, el SARS en 2003, la gripe A en 2009 y el ébola en 2014. “Como contracara de este proceso, se observa el ascenso de China como potencia global, posición anclada en esfuerzos cooperativos de combate al nuevo coronavirus que se suma a la presencia económica y tecnológica conquistada en los años anteriores. Las iniciativas solidarias de Pekín ocupan los vacíos dejados por Washington, incluso con socios históricos del arco transatlántico” (Hirst, Malacalza, 2020).

Lo primero que habría que decir al respecto es que Estados Unidos no sólo no busca liderar nada, sino que desde la llegada al poder de Trump parece abocado a desarticular la estructura multilateral creada por sí mismo hace más setenta y cinco años atrás. El mandatario parte de la idea de que “el sistema esta amañado”(Trump, 2016) y en este marco es que unilateralmente está intentando revertir las “asimetrías” del sistema de comercio internacional que perjudican el interés nacional norteamericano y que favorecen la irrupción de actores emergentes como China, que amenaza las esferas de poder tradicionales.

En un “movimiento espejo”, este vacío de poder está siendo aprovechado por Pekín, quien en este último tiempo ha venido fortalecido su compromiso con el multilateralismo (ya sea en el plano ambiental, comercial o sanitario como por ejemplo ahora está ocurriendo con el coronavirus) con el fin de aumentar su influencia a nivel internacional. Pero como es consciente que su presencia todavía genera *suspicias* en Occidente, el gobierno chino paralelamente sigue buscando consolidar su predominio en su zona de influencia (Asia) y aumentar su poder blando a través de programas de cooperación internacional como “La Iniciativa de la Franja y la Ruta”.

El referente del “realismo ofensivo”, John Mearsheimer, asegura que, no obstante la actitud de Trump, el orden mundial liberal (1990-2019) estaba destinado a fallar desde un inicio ya que contenía las semillas de su propia destrucción. La hiperglobalización, resalta el académico, provocó costos económicos importantes para un gran número de personas dentro de las democracias liberales occidentales, incluyendo a Estados Unidos. “Esos costos, que incluyen la pérdida de empleos, la disminución de los salarios o el estancamiento, y la marcada desigualdad de ingresos, tienen graves consecuencias políticas internas, que socavan aún más el orden internacional liberal. Además, la economía internacional abierta ayudó a impulsar el ascenso de China, que, junto

con el renacimiento de Rusia, eventualmente socavaron la unipolaridad, una condición esencial para crear un orden internacional liberal”<sup>2</sup> (Mearsheimer, 2019: 31). En este sentido, los principales desafíos que tendrá por delante el orden mundial que emerja tras la actual crisis sistémica, sostiene Mearsheimer, será adoptar un enfoque más matizado y menos agresivo en lo que hace a la promoción de la democracia liberal, frenar la hiperglobalización y poner algunos límites significativos al poder de las instituciones internacionales, tal como por ejemplo ocurrió durante el orden occidental en la Guerra Fría.

De acuerdo al profesor de la Universidad de Chicago, este nuevo orden se caracterizará por poseer una estructura común que estará encargada de gestionar el sistema económico internacional y problemas globales como el cambio climático, asimismo deberá establecer dinámicas cooperativas para evitar que surjan focos de conflicto entre Estados Unidos y China quienes lideraran dos órdenes más “gruesos”, pero limitados territorialmente, susceptibles de entrar en una competencia económica y militar que definirá la política internacional durante el siglo XXI (Mearsheimer, 2019: 44).

Es importante leer a autores como Mearsheimer en un escenario como el actual, más aún teniendo en cuenta que su enfoque ha ejercido una importante influencia sobre la política externa de la administración Trump y, en parte, explica el comportamiento que el gobierno norteamericano ha adoptado respecto a China, así como en el ámbito multilateral y en la propia crisis del coronavirus.

El pasado 29 de mayo el Mandatario anunció la salida de su país de la Organización Mundial de la Salud (OMS) por estar en desacuerdo respecto al manejo de la crisis sanitaria y acusó al Organismo de creer en exceso las informaciones aportadas por China. lo que, según su opinión, habría contribuido expandir el alcance de la pandemia. De esta manera, desde el inicio del gobierno, EEUU se retiró del Pacto Mundial sobre Migración, la Unesco, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, el acuerdo nuclear de Irán, y el Tratado de Cielos Abiertos de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE). Por otra parte, también cortó la financiación de agencias especializadas como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA), entre otras.

En aquellos organismos cuyo funcionamiento es considerado “deficitario” o perjudicial para

---

2. Fragmento original: “Those costs, including lost jobs, declining or stagnant wages, and marked income inequality, have serious domestic political consequences, which further undermine the liberal international order. Moreover, the open international economy helped fuel the rise of China, which, along with Russia’s revival, eventually undermined unipolarity, an essential condition for creating a liberal international order”, traducción propia, [https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/International%20Security\\_Bound%20to%20Fail.pdf](https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/International%20Security_Bound%20to%20Fail.pdf) (consultado el día 01/06/2020).

el interés nacional, la Casa Blanca ha optado por boicotearlos para así quedar exenta de cumplir con las obligaciones multilaterales. Un ejemplo en este sentido es lo que ocurrió con el Órgano de Apelaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), donde el bloqueo de Estados Unidos terminó generando su total parálisis en la tarea de dirimir las disputas comerciales, luego de que en diciembre del año pasado fuera imposible alcanzar un consenso mínimo que permitiera renovar el mandato de los jueces del Organismo (actualmente sólo hay un árbitro en funciones y se necesitan al menos tres para resolver las presentaciones).

Desde la OMC salieron a tranquilizar a los países miembros y aseguraron que estos todavía cuentan con otras herramientas -como los mecanismos de consulta y los paneles de expertos- para intentar resolver sus diferencias, pero es necesario remarcar que lo decidido por estos sistemas no es vinculante por lo que la parálisis del Órgano de Apelaciones le permite a Trump continuar reescribiendo las asimetrías en la interdependencia a su *antojo* sin tener que preocuparse por sufrir algún tipo de represalia.

Esto es sumamente preocupante en un contexto de escasez y pandemia como el actual, en el cual la OMC espera que el coronavirus provoque una caída del comercio global de entre el 13 y el 32 % durante 2020. Más allá de que a fines de abril China, la Unión Europea y diecisiete países más anunciaron la puesta en funcionamiento de un sistema de solución de diferencias de “emergencia” en vistas de que el sistema de comercio internacional siga siendo *previsible* y basado en reglas, lo ocurrido con el Órgano de Apelaciones no hace más que profundizar el declive del orden mundial liberal y además le quita a los países latinoamericanos una de las pocas herramientas con las que contaban para poder mitigar el impacto de las asimetrías generadas por la economía-mundo capitalista.

### **La encrucijada sudamericana**

El aumento de las disputas ideológicas y de la polarización llevó a que a los países sudamericanos actualmente carezcan de un organismo multilateral que les permita brindar una respuesta conjunta a los desafíos que presenta un orden mundial en “transición” y la propia crisis del coronavirus. Esto queda en evidencia si vemos lo ocurrido durante las últimas semanas en donde instituciones como la UNASUR, CELAC, PROSUR, la OEA o el Mercosur brillaron por su ausencia, pero como dijimos esto no es consecuencia de la crisis sanitaria sino que responde a problemas estructurales anteriores que el regionalismo latinoamericano ha venido aquejando por lo menos durante los últimos cinco años.

La imposibilidad de acercar posiciones, sumado a la desarticulación del conjunto de reglas y procedimientos de toma de decisiones que moldeaban el comportamiento de los estados a nivel internacional, restringe la capacidad de inserción internacional de los países sudamericanos y di-

ficulta que estos puedan seguir utilizando estrategias como la *autonomía relacional*, entendida esta como la “capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (Russel y Tokatlian, 2002: 162).

Esta política fue utilizada de forma muy eficaz por países como Brasil, quien a partir de la década del noventa buscó ahondar su participación en el sistema de normas y reglas internacionales para preservar sus márgenes de autonomía y defender su interés nacional en el marco de un orden mundial asimétrico. La denominada “autonomía por la participación” (Fonseca Jr. 1998) resultó relativamente exitosa y permitió que el país obtuviera importantes victorias diplomáticas y económicas en el seno de la OMC durante los gobiernos Fernando Henrique Cardozo y Lula da Silva (Fernandes de Oliveira 2007, Giaccaglia, 2010).

Pero esta política no es posible ser llevada a cabo en la actualidad, no sólo por la fragmentación ideológica que impide que Sudamérica pueda trasladar sus demandas al plano multilateral de forma conjunta para así fortalecer su capacidad de negociación, como por ejemplo ocurrió durante la época del regionalismo post-liberal (2003-2015); sino porque la propia crisis del orden mundial liberal limita la capacidad de “participación” de los países del Sur y hace imposible garantizar que gobiernos como EEUU y el Reino Unido sigan las *reglas del juego* y respeten los compromisos establecidos a nivel multilateral.

Una vez que termine la pandemia del coronavirus los países sudamericanos deberán enfrentarse a una difícil disyuntiva que definirá el destino de la región por los próximos años. Por un lado estos pueden optar por acoplarse a alguno de los dos principales polos de poder global (Estados Unidos o China), una estrategia que durante el “boom de los comodities” (2000-2014) les redundó en importantes dividendos económicos pero que ahora está en jaque debido al desaceleramiento de la economía china y a la caída del precio de las materias primas en el mercado internacional. Tampoco se ve como algo provechoso acoplarse a un gobierno como el de Trump, habida cuenta la costumbre del empresario de sistemáticamente buscar maximizar los beneficios y reducir las pérdidas.

Un ejemplo en este sentido es lo que está pasando con Brasil, a pesar de que la política externa ideologizada del gobierno Bolsonaro promovió un alineamiento automático hacia Washington y realizó una importante cantidad de concesiones políticas y económicas para asegurarse su respaldo –entre las que sobresalen la promesa de [abandonar el trato especial y diferenciando en la OMC](#), el aumento de la importación libre de aranceles de trigo y etanol procedentes de EEUU- sus esfuerzos no han sido retribuidos de igual manera por la Casa Blanca.

Ante esta situación lo más adecuado sería que los países sudamericanos dejaran sus diferencias ideológicas de lado y estrecharan los vínculos diplomáticos si es que realmente quieren preservar

sus márgenes de autonomía. Por otra parte también resulta imprescindible revitalizar el comercio intrarregional -sobre todo teniendo en cuenta el elevado nivel de proteccionismo que existe en el sistema de comercio internacional- con el fin de inyectar divisas en unas economías que ya venían en crisis mucho antes de que estallara la pandemia del coronavirus.

Los gobiernos deben privilegiar el pragmatismo por sobre las posturas ideologizadas (como por ejemplo hace Bolsonaro), ya que esta es la única forma de evitar que aumenten sus niveles de dependencia en un sistema internacional anárquico y regido por una lógica de “suma cero”. Este consenso mínimo no sólo permitiría neutralizar las amenazas externas que actualmente se cierren sobre los países sudamericanos sino también sacar provecho de las oportunidades que ofrece un orden mundial en “transición”.

Luego de años en los cuales el “empate catastrófico” (Mongan. 2018) ha impedido todo tipo de diálogo político en Sudamérica, la crisis del COVID-19 abre una nueva oportunidad para el regionalismo. Habrá que ver si los gobernantes de la región están a la altura de circunstancias excepcionales como las actuales, o si por el contrario prefieren continuar privilegiando una lógica polarizadora *cortoplacista* que sólo les ha servido para hacerse con un consenso político precario mientras la población se sumerge en la pobreza y desesperanza.

### Referencias bibliográficas

- Farrés, O. (2019), *La creciente rivalidad estratégica China-EEUU y sus ramificaciones regionales*. Disponible en: [https://www.cidob.org/articulos/anuario\\_internacional\\_cidob/2019/la\\_creciente\\_rivalidad\\_estrategica\\_china\\_eeuu\\_y\\_sus\\_ramificaciones\\_regionales](https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2019/la_creciente_rivalidad_estrategica_china_eeuu_y_sus_ramificaciones_regionales)
- Fernandes de Oliveira, M. (2007), “Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC)”, *Contexto Internacional*, 29 (1) 7-38. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292007000100001>
- Fonseca Jr., G. (1998), *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra.
- Giacaglia, C. (2010), “El accionar de India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) en las negociaciones mundiales en materia de salud. La cuestión de las patentes farmacéuticas”, *Papel político*, 15 (1) 285-305. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v15n1/v15n1a11.pdf>
- Haass, R. (2020), *The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Not Every Crisis Is a Turning Point*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>
- Hirst, M. y Malacalza, B. (2020), “¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus”, *Nueva Sociedad*, 287, 35-48. Disponible en: [https://www.nuso.org/media/articles/downloads/1.TC\\_Hirst\\_287.pdf](https://www.nuso.org/media/articles/downloads/1.TC_Hirst_287.pdf)

Mearsheimer, J. (2019), "Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order", *International Security*, 43 ( 4) 7-50. Doi: [https://doi.org/10.1162/ISEC\\_a\\_00342](https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00342)

Mongan, M. (2018), "El «empate catastrófico» profundiza la crisis del proceso de integración", *Foreign Affairs Latinoamérica*. Disponible en: <http://revistafal.com/el-empate-catastrofico-profundiza-la-tesis-del-procesode-integracion/>

Rosales, O. (2019), "El conflicto US-China: nueva fase de la globalización", *Estudios Internacionales*, 192, 97-126. Doi: <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2019.52820>

Russell, R. y Tokatlian, J.G. (2002), "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", *Perfiles Latinoamericanos*, 10 (21) 159-194. Disponible en: <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298/251>

Sanahuja, J. A. y Rodríguez, J. D. (2019), "Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización", *Documentos de Trabajo*, 13, 1-29. Disponible en: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT\\_FC\\_13.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT_FC_13.pdf)