CAPÍTULO 2

El regionalismo latinoamericano en tiempos de crisis democrática y postpandemia

José Briceño Ruiz[1]

Introducción

El regionalismo latinoamericano atraviesa uno de sus momentos de mayor estancamiento en las últimas décadas. Esta crisis comenzó ya a finales del periodo; en la literatura sobre el tema se conoció como regionalismo postliberal o posthegemónico, es decir, la fase de gobiernos de izquierda que predominaron en la región entre 2003 y 2016. Ya en 2015, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) estaba siendo cuestionada por su poca eficiencia en su mediación en la crisis venezolana de 2014. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en medio

1 Doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia. Es titular de una Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Durham (Inglaterra) y de un DEA en Ciencia Política Comparada del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence – IEP Aix (Francia) y abogado de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Desde 2019 es profesor-investigador del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es editor regional para América del Sur de Latin American Policy, revista editada por el Tec de Monterrey y Blackwell – Wiley. Sus áreas de interés son integración regional en América Latina, Regionalismo Comparado y Economía Política Internacional. Es autor y editor de varios libros sobre integración latinoamericana y ha publicado en diversas revistas académicas de América, Europa, Asia y África.

de grandes expectativas en 2011 en Caracas, estaba en un estado cataléptico. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), sin el liderazgo carismático del fallecido Hugo Chávez ni los recursos derivados de los altos precios de las *commodities* (que cayeron en 2013) perdía protagonismo en la región. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a pesar de haber sido relanzado en 2003 con una nueva agenda social y productiva, no sólo mostraba pocos avances concretos en estos temas, sino que su vieja agenda comercial se mantenía estancada. Así, ya hace una década los procesos de integración y cooperación regional en América Latina mostraban señales de estancamiento, que se profundizarían en el lustro previo a la pandemia de la COVID-19.

A esto se debe sumar el retroceso democrático que atravesaba la región, que también se profundizaría en los años siguientes. El punto central de la crisis fue Venezuela, que bajo la égida de Nicolás Maduro adoptó un creciente autoritarismo, marcado por una represión violenta de las manifestaciones del año 2014 y una mayor violación de los Derechos Humanos. En Brasil, por su parte, se iniciaría un proceso de ataque al gobierno constitucional de Dilma Rousseff, que concluiría en 2016 en un *impeachment* ampliamente cuestionado y descrito por expertos como un golpe de Estado parlamentario (véase Falcão y Kritski, 2021). En los años siguientes, las dificultades de la democracia se profundizarían en América Latina y tendrían un impacto negativo en los procesos regionales.

La llegada de la Pandemia de la COVID-19 profundizó aún más la ya preexistente crisis de los procesos regionales en América Latina. Por un lado, evidenció con crudeza la incapacidad de los esquemas de integración y cooperación regional para implementar acciones conjuntas concretas para enfrentar la crisis sanitaria, salvo el caso del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). No fue que los espacios regionales estuvieron ausentes; estuvieron presentes, pero de forma muy poco eficiente, solo mediante declaraciones o la recopilación de información sobre la pandemia, pero no a través de acciones concretas o políticas públicas regionales para enfrentarla. Por otro lado, la región tampoco fue capaz de coordinar acciones para tratar de mitigar los impactos económicos negativos producidos por

la crisis sanitaria.

El escenario postpandemia tampoco ha ayudado a superar la crisis del regionalismo latinoamericano. Varios procesos globales impactan las iniciativas regionales en América Latina, como, por ejemplo, la débil recuperación económica postpandemia, la creciente conflictividad internacional, la competencia hegemónica entre China y Estados Unidos y los cambios que se están produciendo en el proceso de globalización, que lleva a expertos a hablar de una desglobalización (véase Madhok, 2021). En el ámbito latinoamericano, el magro crecimiento económico, el mayor deterioro de la democracia y el surgimiento de liderazgos con ideas anti-integracionistas no han contribuido a encontrar soluciones a las dificultades de la integración y la cooperación en América Latina.

En este trabajo se analiza la crisis del regionalismo latinoamericano, su articulación con el creciente deterioro de la democracia en esta parte del planeta y la forma como la pandemia de la COVID-19 ayudó en la profundización de esa crisis, que se ha agravado en estos años iniciales de la postpandemia. Así, se parte de la premisa de que antes de la pandemia el regionalismo latinoamericano ya sufría un estancamiento y, al menos en parte, el deterioro de la democracia estaba contribuyendo a su profundización. La pandemia ahonda las dificultades existentes y los años iniciales de la postpandemia, con su compleja realidad económica y política tanto a escala global como regional, no han permitido un relanzamiento efectivo del regionalismo latinoamericano.

El capítulo se divide en tres secciones. En la primera se examina el escenario de la integración en los años previos a la pandemia de la COVID-19, que denominamos "escenario prepandemia". En la segunda sección, se analiza la forma como los procesos regionales reaccionaron ante la pandemia y la forma como ésta afectó su funcionamiento en el marco de una creciente crisis democrática. En la tercera sección, se evalúa el estado del regionalismo latinoamericano en los años iniciales de la postpandemia y el mayor deterioro de la democracia en América Latina.

1. El escenario prepandemia

En la década anterior a la llegada de la pandemia el escenario internacional ya era complejo. Surge un cuestionamiento al proceso de globalización, en parte derivado del modelo neoliberal a escala global que sufrió severas crisis desde la década del noventa (crisis asiática de 1997, crisis rusa de 1998) y en la primera década del nuevo milenio. Esto ha llevado a varios expertos a argumentar sobre un momento de desglobalización. Walden Bello (2002) ya argumentaba sobre los límites de la globalización a partir de la crisis asiática de 1997. Hillebrand (2010), también planteó escenarios sobre una eventual desglobalización, a la que consideraba esencialmente negativa. Madhok (2021) argumenta que la admisión de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC) tuvo como consecuencia la transformación de este país en la fábrica mundial, lo que produjo una relocalización sin precedente de las manufacturas de los países occidentales. Otro factor fue la crisis financiera de 2008, que ocurrió en el momento cúspide de la ideología de libre mercado y demostró la insostenibilidad del modelo de capitalismo financiero. Un elemento de este cuestionamiento a la globalización provino del giro proteccionista en Estados Unidos a partir del gobierno de Donald Trump. La política de "*America First*" y la Guerra Comercial con China fueron dos expresiones del proteccionismo estadounidense a partir de 2016. Este giro proteccionista fue continuado por el presidente Joseph Biden.

Otro aspecto que se debe destacar en esos años fue la creciente pérdida de importancia del regionalismo o su cuestionamiento a escala global. Por un lado, Trump consolidó (o radicalizó) el desinterés por el regionalismo de Estados Unidos, que se había iniciado en 2005 tras el fracaso de la propuesta de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la Cumbre de Mar del Plata. Trump retiró a Estados Unidos del TPP (Transpacific Partnership), revisó el Tratado de Libre Comercio con Corea del Sur y cuestionó al Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que fue finalmente renegociado y renombrado como Tratado México – Estados Unidos – Canadá (T-MEC). En Europa, la decisión del pueblo británico de retirarse de la Unión Europea (UE) en 2016 tuvo también un impacto en la imagen del regionalismo a escala global,

pues fue la primera vez que un país decidió abandonar el bloque de integración económica más exitoso. Apenas en el Asia-Pacífico el regionalismo mostraba señales de vitalidad. Los países que originalmente había negociado el TPP, rediseñaron el proyecto y lo convirtieron en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CTPP) firmado en 2018; a su vez, en 2020 se creó la Asociación Económica Integral Regional (RCEP por sus siglas en inglés).

En América Latina la situación era igualmente compleja debido a las persistentes crisis democráticas, las diferencias ideológicas entre los países de la región y el estancamiento de sus procesos de integración y cooperación. En primer lugar, la calidad de la democracia en América Latina sufrió un creciente deterioro. A las crisis derivadas de la ruptura del orden constitucional en Honduras (2010) y Paraguay (2012), se añade un mayor deterioro democrático a partir de 2014. El caso paradigmático es Venezuela, cuya democracia comenzó a mostrar señales de debilitamiento durante la era de Hugo Chávez, cuyo régimen político fue descrito como híbrido. Sin embargo, a partir de 2013 bajo el gobierno de Nicolás Maduro, el carácter autoritario del régimen político venezolano queda en evidencia. La violenta represión a las protestas de los años 2014 y 2017, acompañada por abiertas violaciones a los Derechos Humanos, sumado a un control de los poderes públicos por parte de Maduro, debilitó la calidad de la democracia venezolana. Después de las elecciones parlamentarias de 2015 en las cuales la oposición obtuvo una amplia mayoría, la realización de elecciones libres en Venezuela se convirtió en una entelequia.

A esta crisis venezolana se sumaron las que se produjeron en Brasil en 2016 y en Bolivia en 2019. En el caso brasileño, el impeachment de Dilma Rousseff fue cuestionado en círculos políticos y académicos en Brasil y en otros países de América Latina, pues se alegó que las denominadas *pedaladas fiscais* no era una causa legítima de destitución de la presidenta y que, realmente, de lo que se había tratado era de un golpe de Estado parlamentario (véase Almagro Castro, 2019). En el caso de Bolivia, la insistencia de Evo Morales en ser candidato a la reelección a pesar de un referéndum que había rechazado esa posibilidad, condujo a un tenso

proceso electoral en 2019 y unas elecciones con irregularidades que llevaron a la solicitud a Morales por parte del ministro de Defensa Williams Kaliman a presentar su renuncia, lo que sin duda no es propio de un régimen democrático. El resultado fue la salida de Morales del poder que fue sustituido de forma también poco constitucional por Jeanine Añez.

Este debilitamiento de la democracia se vio acompañado por una creciente polarización ideológica en América Latina. Esta polarización ya existió durante el ciclo de gobiernos de izquierda en países como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, pero a partir de 2016 se profundizó. La crisis política en Venezuela se acompañó a partir de esa fecha de una crisis económica y humanitaria, además de un acrecentamiento de los rasgos autoritarios del gobierno venezolano. Las violentas protestas de 2017 y la autojuramentación de Juan Guaidó como presidente interino en 2019 son ejemplo de esa polarización. Igualmente, la sociedad boliviana se polarizó aún más ante la insistencia de Evo Morales de intentar una nueva reelección a pesar de impedírselo la Constitución. En Argentina, el ascenso al poder de Mauricio Macri no redujo la polarización existente en la era kirchnerista. En Brasil, tras el impeachment de Rousseff, la persecución al líder del Partido de los Trabajadores (PT) y expresidente Luiz Ignacio Lula da Silva, desembocó en un cuestionado proceso judicial y una condena que le impidió participar en las elecciones de 2018, en las cuales lideraba en todas las encuestas. El resultado fue la victoria de Jair Bolsonaro, un exmilitar de extrema derecha y diputado del Congreso brasileño. Incluso Chile, un país con relativo consenso político tras la dictadura, sufrió violentas manifestaciones en 2019 que cuestionaban el modelo neoliberal que se había impuesto desde la era Pinochet.

Finalmente, el regionalismo en América Latina ya estaba en una fase de estancamiento. Tanto las iniciativas de integración como las de cooperación regional habían superado el relativo avance que se produjo en la década anterior. En el ámbito de la integración económica, analizamos tres casos: el MERCOSUR, la CAN y la AP. El MERCOSUR, al final del periodo denominado postliberal ya mostraba señales de crisis: por ejemplo, en el 2015 ya las

importaciones de cada uno de los miembros del MERCOSUR que provenían de este bloque habían caído en comparación con el año 2010 (véase Tabla 1). Algo similar ocurrió en el ámbito de las exportaciones, pues sólo Paraguay exportó en 2015 al MERCOSUR un volumen mayor que el realizado en el 2010 (véase Tabla 2).

Tabla 1: Importaciones al MERCOSUR (millones de dólares)				
Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2000	6,898.3	10,343.7	1,104.4	1,593.7
2005	10,506.7	8,615.3	1,515.7	1,788.7
2010	18,332.2	19,804.2	3,727.5	3,620.6
2015	13,318.5	15,432.2	3,515.8	2,948.6
2020	10,704.7	12,229.3	3,202	2,533.8
2021	15,220.4	17,708.2	4,394.7	3,288.8
2022	18,296.3	18,877.9	4,865.3	4,055.2
2023	20,774.8	17,462.8	4,908.6	4,264.9

Fuente:https://estadisticas.MERCOSUR.int/

Tabla 2: Exportaciones al MERCOSUR (millones de dólares)				
Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2000	8,617.3	8,477.7	1,892	1,040.2
2005	8,202.5	14,012.9	2,396.7	817.7
2010	18,554.2	26,433.9	2,931	2,415.5
2015	13,755.8	20,947.6	3,379.4	1,847.7
2020	9,860.8	12,409.6	5,253.7	1,467.6
2021	14,393.8	16,991.8	6,313.5	2,344.1
2022	15,503.8	21,912.5	5,781.9	2,725.8
2023	14,716.7	23,953.3	7,567	2,464.9

Fuente: https://estadisticas.MERCOSUR.int/

Durante el breve periodo de gobiernos de derecha (2016-2019) la parálisis del bloque en el ámbito comercial se mantuvo. Un informe del BID elaborado por Ríos et al. demuestra que, en 2019, un año antes de la pandemia, se produjo una caída importante del comercio intra-MERCOSUR, que pasó de US$ 4.439,6 en 2018 a 33.456,6 en 2019, lo que representó una variación porcentual de

19,3 %. En el informe se señala que la reducción de las exportaciones intrazona hizo que los montos fueran inferiores a los observados en el bienio 2015-2016 (Ríos et al., 2020: 36).

Según datos de Alain Fairlie et al., plasmados en un informe para el Banco Interamericano de Desarrollo, en la CAN, el comercio interregional entre 2015 y 2019 nunca superó el 8%, lo que implicó que el comercio con el resto del mundo fue predominante en el intercambio de los países del bloque regional (Fairlie et al., 2022). En ese periodo inmediato a la pandemia, el comercio interregional en la CAN, según datos del mencionado informe, estuvo mayormente estancado (véase grafica 1).

En el caso de la Alianza del Pacífico, un proceso regional que como señala correctamente Eric Tremolada (2019) ha sido mucho marketing sin contenido, en términos comerciales sus intercambios interregionales nunca han superado el 5%. El comercio en el bloque no ha crecido de forma sustantiva desde 2010, un año antes del inicio de la AP, al 2019, el año previo a la pandemia (véase tabla 3).

Gráfica 1: Importaciones y exportaciones intra y extrarregionales de la CAN

Fuente : Fairlie et al. 2020, p. 18, p. 20.

Tabla 3: Importaciones y exportaciones de la AP 2010-2020

Alianza del Pacífico: Valor comercial total, Importaciones, 2010-2020 (Millones de Dólares)											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CHILE	59,008.00	74,851.00	80,092.00	79,355.00	72,851.00	62,497.00	58,830.00	65,162.00	75,003.46	69,476.48	58,667.15
COLOMBIA	40,485.56	54,232.57	59,047.68	59,381.21	64,028.88	54,057.60	44,889.37	46,071.20	51,230.40	52,702.70	41,746.40
MÉXICO	301,391.64	351,164.94	370,272.41	381,162.33	400,355.52	395,880.82	386,283.39	419,243.92	462,774.25	454,202.21	365,909.21
PERÚ	28,815.32	37,151.52	41,017.94	42,356.18	41,042.15	37,330.80	35,131.60	38,669.24	41,869.93	41,074.03	21,332.48
Alianza del Pacífico: Valor comercial total, Exportaciones, 2010-2020 (Millones de Dólares)											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CHILE	71,108.53	81,437.84	78,062.99	76,769.94	75,064.70	62,035.09	60,733.44	69,229.87	75,451.83	69,853.46	57,604.20
COLOMBIA	39,713.34	56,914.94	60,125.17	58,826.37	54,856.75	36,017.52	31,768.34	38,021.70	41,904.70	39,489.40	30,521.80
MÉXICO	298,385.43	349,730.55	370,289.71	379,962.05	397,279.82	381,169.74	373,175.15	408,301.17	449,221.17	459,596.31	404,545.40
PERÚ	35,803.08	46,375.96	47,410.61	42,860.64	39,532.68	34,414.35	37,019.78	44,896.89	49,066.47	47,688.22	37,098.20

Fuente: Elaboración propia con datos MBSCComtrade valor anual.

En el ámbito de la cooperación política y funcional también fue claro el retroceso. La CELAC, iniciativa creada en 2011, en 2019 tenía una escasa presencia regional, a pesar de las expectativas iniciales que generó. El ALBA, proceso con pretensiones de ser un nuevo modelo de integración y cooperación regional, entró en crisis después de 2013 tras la muerte de Hugo Chávez y la caída en los precios de las *commodities* (que era el factor que permitía a Venezuela financiar los proyectos del ALBA). La UNASUR, que pretendió ser el marco institucional de un nuevo regionalismo suramericano, también entró en crisis a partir de 2016, especialmente tras su fracasada mediación en la crisis venezolana. A esto se debe sumar que los nuevos gobiernos de Michel Temer en Brasil, Mauricio Macri en Argentina, Lenin Moreno en Ecuador, Sebastián Piñera en Chile e Iván Duque en Colombia, mostraron poco interés en la UNASUR, que era definida por políticos como Duque como un esquema castro-chavista. Se añadió además la incapacidad de los países del bloque de llegar a un consenso para designar su nuevo secretario general. Como resultado, en 2019 la mayoría de los miembros de la UNASUR se retiraron del esquema regional llevando a su desaparición *de facto*[2].

2 Sobre la crisis de estos procesos regionales véase Briceño Ruiz, 2020; Benzi y Narea, 2020; Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffmann 2021; Jeiffets y Konovalova, 2022.

En síntesis, el contexto global y regional antes de la llegada de la pandemia de la COVID-19 era poco favorable para el avance de la integración y la cooperación regional. Por ello, en 2020 se planteó que el regionalismo latinoamericano vivía un impasse (Briceño-Ruiz, 2020), una situación que estaba siendo agravada por el impacto de la llegada de la pandemia.

2. La pandemia y su impacto en el regionalismo latinoamericano

La pandemia de COVID-19 complicó aún más el escenario económico y político en América Latina, pero especialmente demostró las limitaciones de la integración y cooperación y lo errado de algunas decisiones políticas tomadas por algunos gobiernos suramericanos en los años previos.

Se deben separar las dimensiones de salud, económica y política de la crisis. La dimensión de salud se refiere a las acciones adoptadas por los Estados o los bloques regionales para afrontar la Pandemia de COVID-19. La dimensión económica se refiere a la forma como los países y los bloques regionales enfrentaron la crisis económica que se originó a partir de las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia. La dimensión política se refiere a las medidas que implican la gestión de las fronteras, los flujos migratorios y la repatriación de nacionales (Ruano y Saltalamaccia, 2021).

En estas tres dimensiones la acción de los bloques regionales latinoamericanos fue deficiente. No se trata de que hubiesen estado ausentes. Hubo una diversidad de acciones y declaraciones en el PROSUR, MERCOSUR, la AP o el MERCOSUR sobre las crisis sanitarias, pero el impacto o la eficiencia de tales acciones fue muy limitada.

Ruano y Saltalamaccia (2021) plantean que existen tres niveles de cooperación para enfrentar la crisis generada por la pandemia. El primer nivel de cooperación es la *información*, que se refiere a la centralización de datos y conocimientos especializados. Los esquemas regionales podrían facilitar esos datos y a

partir de ellos producir informaciones que serían cruciales para la toma de decisiones acertadas en un contexto de pandemia. En este marco, las instituciones regionales podrían elaborar estudios epidemiológicos, económicos, poblacionales, estadísticos, emitir alertas, redactar protocolos sanitarios y reunir a los científicos y expertos. En algunos casos, pueden proporcionar asistencia técnica directa a los Estados. El segundo nivel es la *coordinación interestatal*, que se refiere a ajustes de políticas en ámbitos que implican interacciones más allá del territorio nacional, lo que añade eficacia o incluso viabilidad a algunas respuestas nacionales en una pandemia. Así, las entidades regionales serían foros en los que los miembros interactúan, lo que sería importante en temas como la movilidad transfronteriza de personas, bienes y servicios y la distribución de equipo médico. Finalmente, las autoras señalan como tercer nivel a *la acción colectiva*, que apunta a iniciativas en las que se combinan las capacidades nacionales y la utilización de recursos comunes para lograr un objetivo (Ruano & Saltalamaccia, 2021: 98). Esta propuesta es correcta, pero en este capítulo se complementa añadiendo las *declaraciones políticas*, en las que los líderes regionales manifiestan su preocupación por el impacto de la pandemia en el comercio intra-zonal, por la recesión económica generada por la crisis o la necesidad de buscar financiamiento. Por otra parte, en vez de acción colectiva, se prefiere la categoría *políticas públicas regionales*.

En la tabla 4 se describen las principales acciones de los bloques regionales durante la pandemia. Se confirma el argumento que los esquemas de integración y cooperación regional en América Latina no estuvieron ausentes durante la crisis sanitaria. En la AP, la CAN, el MERCOSUR o el PROSUR se realizaron *declaraciones políticas* sobre el impacto de la COVID-19. La CELAC y la CAN, a través del Convenio Hipólito Unanue, elaboraron reportes sobre el estado de la pandemia. También la CELAC impulsó formas de coordinación interestatal. En particular, desempeñó un importante rol como espacio de diálogo con China, Rusia y la UE en materia de COVID y como interlocutor de la región en el Programa COVAX de las Naciones Unidas. En la AP se sancionó un Plan de Trabajo frente a la COVID, aunque su énfasis era sólo económico y comercial. En la CAN se aprobó una Estrategia regional, si bien su cumplimiento

fue escaso. Sin embargo, en el ámbito de la aplicación de políticas públicas regionales, el papel de los esquemas de integración y cooperación fue en extremo limitado. Apenas en el MERCOSUR se hicieron algunas erogaciones de recursos al FOCEM. Por ello, se alega en este capítulo que, aunque si hubo una acción regional frente a la pandemia, ésta no fue eficiente porque sus actuaciones directas para enfrentar la crisis fueron casi inexistentes y su manejo quedó en manos de los Estados.[3]

Tabla 4: Las respuestas a la pandemia
Prosur -Declaraciones del 17 de marzo/7 de abril/20 de mayo. -Declaración sobre acciones conjuntas, compra de medicamentos, apertura coordinada de fronteras, levantamiento de cuarentenas.
Mercosur -Declaración Regional sobre la Coordinación Regional para la Contención del Virus: 18 de marzo de 2020. -16 millones de dólares para el Proyecto Plurinacional "Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud", -Fondo de Emergencia con recursos financiados a través del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), para combatir la pandemia y reducir las asimetrías sanitarias. Aprobación de 1 millón de dólares del -FOCEM en diciembre de 2020. -Grupo del Mercado Común/IPPDH
CELAC -Encuentros de Especialistas para el Monitoreo del coronavirus; Iniciativa de Respuesta Global para hacerle frente al COVID-19. -Mecanismos de información. -Colaboración con CEPAL y FAO -Diálogo con China, Rusia y la Unión Europea. -Iniciativa Conjunta UE-CELAC sobre Investigación e Innovación (JIRI)
Alianza del Pacífico -Declaración de la Alianza del Pacífico, 20 de marzo. -Plan de Trabajo frente al Covid-19 (Básicamente económico y comercial: intercambio de información, facilitación del comercio, encadenamientos productivos, pymes, turismo, cultura, promoción comercial, comercio electrónico, convocatoria COVID-19 para innovadores)
CAN -Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de la Comunidad Andina respecto a la propagación del coronavirus (COVID-19), abril de 2020. -Declaración del Comité Andino de Autoridades de Seguridad Social, 9 de junio de 2020, Estrategia de la CAN para enfrentar la COVID-19

Sin embargo, hubo dos excepciones: el SICA y la CARICOM. Desde el mismo inicio de la pandemia, los presidentes del SICA actuaron para activar acciones regionales. El 12 de marzo de 2020

3 Sobre las acciones de las instituciones regionales relacionadas con la pandemia, véase Briceño Ruiz, 2020; Ruano y Saltalamaccia, 2021; Mariano, Bressan y Ferreira, 2002; Castro Alegría y Nolte, 2023.

los presidentes realizaron una cumbre virtual y emitieron la Declaración "Centroamérica unida contra el Coronavirus", además de mandatar la elaboración de un Plan de Contingencia Regional. Este Plan (véase Tabla 5) se aprueba con un aporte inicial de US$ 1900 millones, que fue acompañado de un aporte de US$ 8 millones del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en un Fondo de Emergencia. Igualmente, se acordó la negociación Conjunta por el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA) para la compra de medicamentos e insumos médicos y la creación de un Sistema de Indicadores Económicos Regionales para el monitoreo del impacto por la COVID-19 (SICA, 2020).

En el caso de la CARICOM, la *Caribbean Public Health Agency* (Carpha, Agencia de Salud Pública del Caribe en español) desarrolló acciones clave como la coordinación de una respuesta regional; la emisión de informes de situación de la pandemia y comunicados de prensa; la preparación de directrices sobre viajes, transporte aéreo y puertos marítimos; la prestación de servicios de pruebas de COVID-19 y actualizaciones periódicas de laboratorio, el seguimiento de la evolución de la COVID y la capacitación del personal de salud (Byron et al., 111). A esto se suma la búsqueda de apoyo financiero y sanitario en el BID y Cuba; la compra de medicamentos y coordinación para la vacunación y el Plan agroalimentario conjunto

Tabla 5: Plan de Contingencia Regional

Eje 1: Salud y Gestión de Riesgo	**Eje 2: Comercio y Finanzas**
Componente 1.1: Medidas de Prevención y Contención. Componente 1.2: Medidas de manejo de pacientes en cada tipo de casos. Componente 1.3: Armonización de mensajes informativos, preventivos y educativos. Componente 1.4: Acceso a medicamentos, dispositivos médicos y otros bienes de interés sanitario, a través de la Negociación Conjunta COMISCA, en el marco del SICA. Componente 1.5. Mecanismo Regionalpara fortalecer la capacidad de preparación, mitigación, respuesta y asistencia humanitaria	Componente 3.1. Seguridad pública Componente 3.2. Migración Componente 3.3. Centros de privación de libertad Componente 3.4. Aplicación de justicia

Ejes transversales	
Comunicación estratégica	Gestión de cooperación internacional

Fuente: SICA, 2020

Esta poco eficiente respuesta regional a la Covid-19 evidenció las limitaciones del modelo comercialista que se retomó entre 2016 y 2019, que puso de lado el carácter multidimensional que se había intentado adoptar en el ciclo de gobiernos de izquierda. A esto se suman decisiones erróneas como la eliminación de la UNASUR que, con sus errores y limitaciones, había logrado progresos en el tema de salud en el ámbito del Consejo Suramericano de Salud. Por otra parte, mientras la pandemia se expandía, la democracia se debilitaba aún más en Venezuela y Nicaragua e incluso en el Brasil gobernado por Jair Bolsonaro.

3. La postpandemia en el mundo y América Latina: una coyuntura adversa para el regionalismo

Una característica central del mundo postpandemia es la errática recuperación económica a nivel global. Según el informe del Fondo Monetario Internacional (FMI), "se prevé que el crecimiento mundial se mantenga estable, pero con tasas decepcionantes" (FMI, 2024: XIV). Se señala en ese informe que para el año 2024 el crecimiento del PIB real de la economía global en términos porcentuales será de un 3.2 %, mientras que para 2025 se proyecta un crecimiento similar de 3,2%. Para las economías avanzadas se prevé un crecimiento de 1.8 %, mientras que para 2025 sería de un 1.8 %. En el caso de las economías emergentes y en desarrollo el crecimiento del PIB será de 4.2 en 2024 y se proyecta un crecimiento similar para 2025 (véase gráfica 2).

Cuando se analiza el crecimiento del PIB real por regiones el escenario no es mucho más optimista. En Estados Unidos el crecimiento será de 2.8 en 2024 y se prevé que para 2025 será de 2.2. En la Zona Euro el crecimiento para 2022 será de 0.8 %, mientras que en 2025 será 1.2%. Oriente Medio y Asia Central crecerá en 2.4 en 2024 y en 2025 en 3.9 %. Las economías emergentes y en desarrollo en Asia crecerán 5.3 % en 2024 y se prevé que será 5.0 % en 2025. En el África Subsahariana el crecimiento económico

será 3.6% en 2024 y 4.2 en 2025. Finalmente, en América Latina el crecimiento del PIB real será en 2024 de 2.1 % mientras que en 2025 se prevé que será de 2.5 % (véase gráfica 3).

Otro factor en el mundo postpandemia es el debate sobre la profundización de la desglobalización, incrementada a partir de la COVID-19. Según Madhok, la pandemia desenmascaró las vulnerabilidades y fragilidades causadas por la globalización (Madhok, 2021: 200). Otros autores como Richard Baldwin, Rebecca Freeman y Angelos Theodorakopoulos rechazan que exista un proceso de desglobalización. Para ellos lo que está sucediendo es una evolución de la globalización, que se concentra en el comercio de servicios (véase Baldwin, Freeman y Theodorakopoulos, 2024). No es el objetivo de este trabajo entrar en esta discusión pues su extensión no lo permite. Aunque es cierto que en términos de comercio y finanzas la globalización muestra aún señales de fortaleza, en el ámbito de la producción se observa una dislocación de las cadenas globales de valor y nuevos mecanismos como el *nearshoring* and *friendshoring*.

El mundo postpandemia se caracteriza también por una creciente competencia y conflictividad. La competencia entre China y Estados Unidos es cada vez más intensa, lo que ha generado toda una literatura que en sus inicios propuso un reto hegemónico debido a la creciente presencia china en la región latinoamericana (Paz, 2012; Manríquez, 2016; Vadell, 2018) para pasar en los años recientes hacia una discusión sobre la transición hegemónica, en la cual se argumenta que el país asiático estaría desplazando al país americano como líder mundial (véase Guillén y Cortes Torres, 2023; Merino et al., 2019). Esto es particularmente válido en América Latina, una región donde China ha creado una amplia red de relaciones económicas que se han consolidado en el mundo postpandemia. Según estadísticas de la Administración Aduanera de China, en 2022 este país fue el primer socio comercial de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Global Time, 6 de abril de 2023). De hecho, China ya es el segundo socio comercial de América Latina, desplazando a la Unión Europea. También en el ámbito político, Beijing ha recibido el reconocimiento oficial de varios países de Centroamérica y el

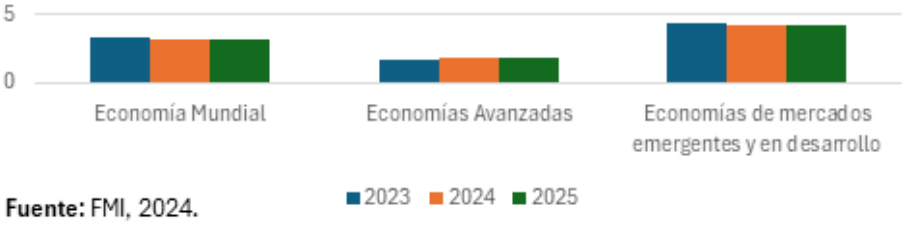
Caribe, que tradicionalmente habían reconocido a Taiwán. Finalmente, China fue un aliado de muchos países latinoamericanos durante la etapa final de la pandemia como proveedor de vacunas (véase Urdinez, 2021).

A esta crisis hegemónica se debe sumar la creciente conflictividad en el sistema internacional. El conflicto militar entre Rusia y Ucrania, que involucra a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) por ser la fuente primaria de apoyo militar a Kiev, es el ejemplo más claro de cómo el tema de seguridad ha adquirido un lugar central en el mundo postpandemia. Aunque existen otros conflictos importantes en el sistema internacional, como la crisis en Gaza o las tensiones sobre Taiwán, el conflicto ruso-ucraniano es el que mayor impacto puede tener en la región. Según un informe de Paolo Giordano y Kathia Michalczewsky elaborado para el BID, las consecuencias comerciales directas de la guerra en América Latina serán limitadas, pero para algunos países, sectores, cadenas de valor y empresas, "la interrupción de los flujos comerciales con ambos países puede ser extremadamente difícil, tanto en el lado de las exportaciones como en el de las importaciones" (Giordano y Michalczewsky, 2022, p. 5). Por ejemplo, algunos países dependen de la compra de fertilizantes rusos: Honduras (77%), Nicaragua (73%) y Perú (61%); y otros países como Nicaragua importan hasta 82% de cereales de Rusia. En otro informe de Alicia Bárcena Ibarra, cuando era secretaria ejecutiva de la CEPAL. se señala que el 61% de las exportaciones de mantequilla de la región se envían a Rusia, que también es el destino de una alta proporción de las exportaciones de salmón (39%), queso (19%) y manzanas, peras y membrillos (19%) (Bárcena Ibarra; 2020, p. 3). Por otra parte, en el ámbito político los países latinoamericanos dieron respuestas muy diversas ante la invasión rusa, que van desde la neutralidad al abierto apoyo (véase Carrión-Vivar et al, 2024; Castro Alegría y García Pinzón, 2024).

El escenario en América Latina no es tampoco el más favorable para promover la integración y la cooperación regional. Por un lado, el crecimiento económico de los países latinoamericanos ha sido muy lento en los años postpandemia. Según datos de la CEPAL, para 2024, se proyecta un crecimiento de la región de un

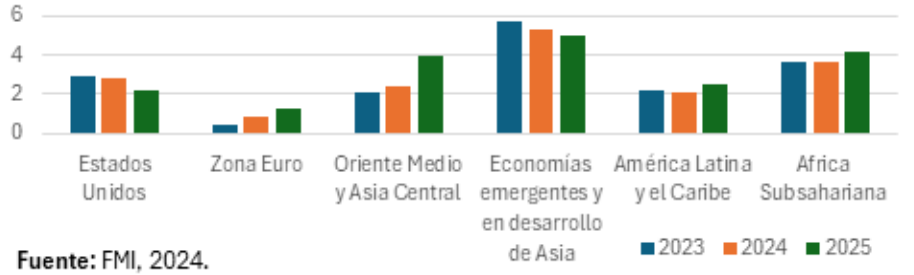
1,8%, mientras que para 2025 se espera una expansión del 2,3%. (CEPAL, 2024). Un informe del Banco Mundial (2024) prevé un crecimiento de 1,9 % en 2024; para 2025 se estima un crecimiento de 2,6 (Banco Mundial, 2024: 9). Como ya observamos, las previsiones del FMI no son muy distintas (véase gráfica 3).

Grafica 2
Proyecciones de crecimiento económico
Crecimiento PI Real, variación porcentual



Fuente: FMI, 2024.

Gráfica 3
Proyecciones de crecimiento por región
Crecimiento PIB real ; variación porcentual)



Fuente: FMI, 2024.

Por otro lado, la crisis democrática se ha profundizado en Nicaragua y Venezuela. En Nicaragua después de las cuestionadas elecciones de 2022, Daniel Ortega ha controlado de forma crecientemente autoritaria el régimen político de su país. En Venezuela, las elecciones de 2024 son cuestionadas porque el Consejo Nacional Electoral nunca mostró las actas que validan el resultado anunciado, mientras que la oposición sí lo hizo, con base a las actas provistas por los testigos de mesa. Esto generó una reacción en América Latina, pues incluso gobiernos como los de Brasil y

Colombia se han negado a reconocer el resultado.

Finalmente, en la era postpandemia también se han consolidado fuerzas políticas con un claro discurso anti-integracionista. Este es el caso de Jair Bolsonaro que, aunque perdió las elecciones en 2022, logró consolidar un importante caudal de votos. Durante su gobierno, Bolsonaro se retiró de la CELAC, la UNASUR y tuvo una tensa relación con Alberto Fernández, su contraparte argentina en el MERCOSUR. Javier Milei, electo presidente en 2023, tampoco muestra ningún interés por la integración regional e, incluso, en algún momento planteó retirarse del MERCOSUR al aseverar: "creo que hay que eliminar el MERCOSUR, una unión aduanera defectuosa, que perjudica a los argentinos de bien, es un comercio administrado por Estados para favorecer estados prebendarios" (Milei, citado en La Voz, 2023).

Conclusiones

La crisis de la integración y la cooperación regional es un fenómeno que, en el escenario más indulgente, tiene una década de existencia. En consecuencia, la crisis antecede a la llegada de la COVID-19. El escenario prepandemia, caracterizado por un creciente nacionalismo y crítica al multilateralismo a escala global, además de una pérdida de influencia del regionalismo y las diferencias ideológicas entre los gobiernos latinoamericanos, no ayudan a resolver las crisis que procesos como el MERCOSUR o la UNASUR ya comenzaban a sufrir. Al contrario, contribuyeron a acelerar esa crisis. A esto se suma el deterioro de la democracia en la región, que también sufría serios reveses antes de la pandemia.

La llegada de la COVID-19 profundizó la crisis del regionalismo, porque demostró la respuesta poco eficiente de la mayor parte de los bloques latinoamericanos a la crisis de salud y sus negativas consecuencias económicas en los países de la región. Demás está decir que el cierre de fronteras durante la pandemia profundizó la crisis del comercio regional. Al mismo tiempo, las cuarentenas en países como Nicaragua y Venezuela dieron un alivio a sus gobiernos autoritarios al limitar las protestas públicas de los sectores que demandaban un rescate de la democracia.

En los años pospandemia, el regionalismo latinoamericano no da señales de superar su crisis, sino que parece profundizarse ante un escenario económico y político global adverso y una América Latina crecientemente dividida por razones ideológicas y que no termina de mostrar una sólida recuperación económica. Esto se acompaña por retrocesos en la democracia, como en las elecciones en Nicaragua en 2023, el intento bolsonarista de atacar el orden constitucional en Brasil en enero de 2023 y las cuestionadas elecciones en Venezuela en 2024.

En otras palabras, la coyuntura global y regional no ayuda al relanzamiento eficiente de los procesos de integración y cooperación en América Latina, mientras que la debilidad de la democracia en la región se mantiene.

Referencias bibliográficas

Almagro Castro, D. (2019) ¿Juicio legítimo o golpe de Estado encubierto? El impeachment a la presidenta de la República Federal de Brasil, Dilma Rousseff, *Revista Derecho del Estado*, (42), 25-50.

Baldwin, R., Freeman, R., y Theodorakopoulos, A. (2024). Deconstructing Deglobalization: the Future of Trade is in Intermediate Services. *Asian Economic Policy Review*, *19*(1), 18-37.

Banco Mundial (2024). *Impuestos a la riqueza para la equidad y el crecimiento*. Banco Mundial.

Bárcena Ibarra, A. (2022). *The Economic and Financial Effects on Latin America and the Caribbean of the Conflict between the Russian Federation and Ukraine*. CEPAL.

Bello, W. (2008). *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*. Zed Books Ltd.

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*, (29), 21-39.

Briceño-Ruiz, J., y Hoffmann, A. R. (2021). The Crisis of Latin American Regionalism and Way Ahead. En: B. De Souza Guilherme, C. Ghymers, S. Griffth-Jones, A. Ribeiro Hoffmann (Eds.), *Financial Crisis Management and Democracy* (pp. 281-296). Springer.

Byron, J., Martinez, J. L., Montoute, A., y Niles, K. (2022). Impacts of COVID-19 in the Commonwealth Caribbean: Key Lessons. *The Round Table*, *110* (1), 99-119

Carrión-Vivar, K. D., Jima-González, A. y Alcántara-Lizárraga, J. Á. (2024). Between Tradition and Pragmatism: Challenges for Latin America amid the Russia–Ukraine War. *Bulletin of Latin American Research*, *43*(4), 305–308.

Castro Alegría, R. F. y García Pinzón, V. (2024). Peripheral Autonomy in a Multipolar Order: Latin American Reactions to the War in Ukraine. *Bulletin of Latin American Research*, *43*(4), 315–321.

Castro Alegría, R., y Nolte, D. (2023). El Covid-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones. *Relaciones Internacionales*, (52), 135-152.

CEPAL (2024). *Proyección 2024 para América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Fairlie, A., De Angelis, J., Michalczewsky, K., y Rozemberg, R. (2022). *Informe de la Comunidad Andina: en la búsqueda de convergencias*. INTAL, https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-de-la-Comunidad-Andina-en-busquedadeconvergencias

Falcão, L. A., y Kritski, R. P. D. A. (2021. Por que o impeachment de Dilma Rousseff foi um golpe de estado: um debate conceitual. En M. G. Suarez, y C. G. Pato, C. G. (Eds). *O Brasil no contexto político contemporâneo: desafios e perspectivas* (pp. 37-58). Eduff - Editora da Universidade Federal Fluminense.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2024). *Perspectivas de la economía mundial. Giro en las políticas y crecientes amenazas*. FMI.

Global Times (6 de abril de 2023). China, Latin America brace for deeper ties in BRI cooperation. https://www.globaltimes.cn/page/202304/1288649.shtml

Giordano, P. y Michalczewsky, K. (2022). *The trade fallout of the war in Ukraine on Latin America and the Caribbean*. BID.

Guillén, A., y Torres, I. C. (2023). The Decline of American Hegemony: Biden's Foreign Policy Towards China. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, *12*(3), 247-272.

Hillebrand, E. E. (2010). Deglobalization scenarios: who wins? Who loses? *Global Economy Journal*, *10*(2), 1-19.

Jeifets, V. L., y Konovalova, K. A. (2022). Latin American Integration against the Backdrop of a Conservative Wave: Between Irrelevance and the Search for New Meanings. *Vestnik RUDN. International Relations*, *22*(3), 447-463.

La Voz (26 de agosto de 2023). Para especialistas la idea de Javier Milei de eliminar el MERCOSUR es impracticable. . https://www.lavoz.com.ar/politica/para-especialistas-la-idea-de-javier-milei-de-eliminar-el-MERCOSUR-es-impracticable/

León-Manriquez, J. L. (2016). Power Vacuum or Hegemonic Continuity? The United States, Latin America, and the "Chinese Factor" after the Cold War. World *Affairs*, *179*(3), 59-81.

Madhok, A. (2021). Globalization, de-globalization, and re-globalization: Some historical context and the impact of the COVID pandemic. *BRQ Business Research Quarterly*, *24*(3), 199-203.

Mariano, K., Bressan, R., y Ferreira, G. (2022). Latin American and Caribbean Regional Organizations Facing the COVID-19 Pandemic. *Contexto Internacional*, *44*(2), 1-18.

Merino, G. E. (2012) Novo momento geopolítico mundial: a pandemia e a aceleração das tendências da transição histórico-espacial contemporânea. *Estudos Internacionais*, *9*(4), 106-130

Merino, G., Bilmes, J. y Barrenengoa, A. (2021). Crisis de hegemonía y ascenso de China. Seis tendencias para una transición. *Cuadernos* (1). https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.16086/pr.16086.pdf

Narea, M., y Benzi, D. (2020). Crónica de una secretaría general acéfala: un insumo para la interpretación de la crisis de la Unasur. *Visioni LatinoAmericane*, *12*(22), 48-67.

Paz, G. S. (2012). China, United States and hegemonic challenge in Latin America: An overview and some lessons from previous instances of hegemonic challenge in the region. *The China Quarterly*, *209*, 18-34.

Rios, S. P., Da Motta Veiga, P. y Maduro, L. (2020). Informe Mercosul 2020. Sob a pressão da agenda externa. *Nota Técnica*, (2052). INTAL.

Ruano, L., & Saltalamacchia, N. (2021). Latin American and Caribbean regionalism during the Covid-19 pandemic: Saved by functionalism? *The International Spectator*, *56*(2), 93-113.

Tremolada, E. (2019). La Alianza del Pacífico: ¿marketing sin contenido? En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (Eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 267-305)**.** Universidad Cooperativa de Colombia.

Urdinez, F. (2021). La diplomacia china de "mascarillas y vacunas" hacia América Latina durante la pandemia de COVID-19. En K. J. Sahd (Eds.), *China y América Latina: claves hacia el futuro* (pp. 41-67)Centro de Estudios Internacionales UC - Fundación Konrad-Adenauer - Oficina Chile.

Vadell, J. A. (2019). China in Latin America: South-South Cooperation with Chinese Characteristics. *Latin American Perspectives*, *46*(2), 107-125.