

# Regionalismo: Cooperación y aislacionismo en la pandemia



Editor y coordinador  
**Roberto Javier Mirabelli**

Ninguna persona o entidad, sin autorización escrita de su autor y editor, está facultada para reproducir el todo o parte de esta obra, adaptarla, traducirla o disponer su traducción o publicarla, en cualquier forma mecánica, electrónica y fotográficamente o su grabación por cualquier medio de recopilación informática, por cuanto el derecho de propiedad establece que el autor es el único que puede disponer de ella.

La infracción a estas disposiciones está penada por lo establecido por el art. 172 y concordantes del Código Penal (art. 2, 9, 10, 71 y 72 de la Ley N° 11.723).

#### FOTOCOPIAR LIBRO ES DELITO

Regionalismo: cooperación y aislacionismo en la pandemia /  
Marcelo Halperin ...

[et al.]; Compilación de Roberto Javier Mirabelli ; Coordinación general de Roberto Mirabelli; Editado por Roberto Javier Mirabelli.- 1<sup>a</sup> ed compendiada. - La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2025.

Libro digital, EPUB

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-34-2454-4

1. Integración Regional. 2. Comercio Exterior. 3. Pandemias. I.  
Mirabelli, Roberto J.

II. Roberto, Mirabelli, comp. III. Mirabelli, Roberto J., coord.

IV. Mirabelli, Roberto J., coord. V. Mirabelli, Roberto J., ed. VI.  
Mirabelli, Roberto J., ed.

CDD 343.087

## INDICE

### **Presentación**

*Roberto Javier Mirabelli*.....5

### **Capítulo 1**

Nuevos formatos para la integración económica en un escenario de fracturas geopolíticas. Inserción latinoamericana

*Marcelo Halperin* .....11

### **Capítulo 2**

El regionalismo latinoamericano en tiempos de crisis democrática y post-pandemia

*José Briceño Ruiz* .....40

### **Capítulo 3**

Efectos pospandémicos en la crisis de la integración Latinoamericana. El MERCOSUR en cuestión

*Noemí B. Mellado* .....64

### **Capítulo 4**

Nuevas modalidades de funcionamiento del Poder Legislativo en épocas de virtualidad. El impacto del Covid-19 en la práctica parlamentaria

*Leandro López* .....100

### **Capítulo 5**

Pandemia de COVID-19. Nacionalismo y ausencia de coordinación fiscal en el MERCOSUR

*Roberto Mirabelli* .....119

### **Capítulo 6**

Agenda exterior del MERCOSUR en tiempos de pandemia: ¿cooperación o conflictos en la inserción internacional?

*Oscar Fernández Guillén* .....143

**Capítulo 7**

El MERCOSUR y el comercio de bienes: las secuelas de la pandemia y la crisis ruso-ucraniana

*Luis Toro Guerrero* ..... 171

**Capítulo 8**

Incidencia en su política exterior pospandemia de la pertenencia de Brasil a BRICS

*Rita Giacalone* ..... 194

**Capítulo 9**

La Unión Europea ante el COVID-19

*Manuel Cienfuegos Mateo* ..... 227

**Capítulo 10**

La respuesta de China a la COVID-19 en la Región Asia-Pacífico

*Ming Tao* ..... 259

## **Regionalismo: cooperación y aislacionismo en la Pandemia**

### **Presentación**

Cuando el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) fue reportado por primera vez el 7 de enero de 2020 por el CDC de China (Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades de China) (CDC), los esquemas regionales registraron un punto de inflexión que los llevaron a modificar las relaciones intra y extra bloque. Las reacciones fueron diversas según el esquema de integración analizado. Mientras la Unión Europea desarrolló políticas coordinadas para hacer frente a la pandemia (financiamiento, medidas sanitarias, circulación de personas, etc.) los países latinoamericanos integrados adoptaron acciones de índole individual que pusieron bajo la lupa el funcionamiento y la eficacia de los distintos bloques de integración regional y subregional (MERCOSUR, ALBA, TCP, Alianza del Pacífico, CAN, entre otros).

Bajo esta perspectiva, el foco del análisis se posa en el punto de inflexión que generó la pandemia del COVID-19 en las relaciones de los países que conforman distintos bloques regionales latinoamericanos, fundamentalmente el MERCOSUR. Pero asimismo, se resaltan efectos en distintas dimensiones a nivel global que han tenido impacto directo en la región latinoamericana y caribeña.

El libro que se presenta en esta instancia bajo el título *REGIONALISMO: COOPERACIÓN Y AISLACIONISMO EN LA PANDEMIA*, articula una serie de investigaciones de cuyos resultados emergen diversas consideraciones en torno al regionalismo latinoamericano, a tener en cuenta en una perspectiva futura.

En “Los nuevos formatos para la integración económica en un escenario de fractura geopolítica. “Inserción Latinoamericana”, Marcelo Halperin (UNLP) destaca la existencia de una fractura geopolítica en la cual se observa que desde los países centrales

se están difundiendo formatos y compromisos de integración económica con países periféricos, destinados a encauzar el comercio y las relaciones económicas internacionales. Son nuevas orientaciones e imposiciones destinadas a regular las inversiones y el comercio con motivo de la producción y el suministro internacional de bienes y servicios considerados esenciales para la preservación de los sistemas productivos y la integridad o seguridad nacional de las potencias en pugna.

José Briceño Ruiz (UNAM) en el capítulo titulado “*El regionalismo latinoamericano en tiempos de crisis democrática y postpandemia*”, 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.

Por su parte, Noemi B. Mellado (UNLP) en “*Efectos pospandémicos en la crisis de la integración Latinoamericana. El MERCOSUR en cuestión*”, parte del concepto de crisis definido por Agostinis y Nolte (2023) que refiere a aquella situación que pone en juego el funcionamiento o la supervivencia de un proyecto u organización regional. Al tiempo que los Estados parte deben enfrentar situaciones coyunturales como una amenaza de abandono o suspensión por parte de algunos miembros, un estancamiento institucional con relación al cumplimiento de la normativa y procedimientos previstos, una disminución en la cooperación institucionalizada en una o más áreas de política y la impugnación del objetivo central y/o alguna norma por parte de ciertos miembros. El estudio se centra en el MERCOSUR por estar padeciendo un proceso en el que imperan las divisiones políticas e ideológicas entre sus miembros, ampliada por la reciente inclusión como integrante del

Estado Plurinacional de Bolivia (Perotti, 2024), las inestabilidades internas y las crecientes migraciones originarias de Venezuela (actualmente suspendida), generándose tensiones o conflictos que convierten al proceso en centro de controversia.

En “*Nuevas modalidades de funcionamiento del Poder Legislativo en épocas de virtualidad. El impacto del Covid-19 en la práctica parlamentaria en la región*”, Leandro López (UNLP) describe cómo la pandemia obligó al sistema legislativo a reformularse necesariamente, no sólo para preservar la salud y la vida de los representantes, sino del personal legislativo que es pilar en la tarea parlamentaria. Por ese motivo y, más allá de las particularidades de los diferentes modelos que se aplicaron, los diferentes parlamentos del mundo se vieron obligados a consensuar diferentes protocolos que incluyeran modalidades nuevas que permitieran su funcionamiento, garantizando la continuidad institucional sin riesgos de delegación de facultades al Poder Ejecutivo. Esa nueva modalidad, ya sea por necesidad o por convicción en un marco de polarización de los sistemas políticos, se dio paradójicamente en el plano interno de los parlamentos y de los grupos parlamentarios en el marco de una democracia consensual, que permitió justamente definir las cuestiones centrales del tránsito de la pandemia en un contexto de acuerdos generalizados de las principales fuerzas políticas.

En el capítulo titulado “*Pandemia de COVID-19. Nacionalismo y ausencia de coordinación fiscal en el MERCOSUR*”, Roberto Mirabelli (UNLP) sostiene que la crisis sanitaria desatada a partir de la Pandemia del COVID-19 puso en evidencia la fragilidad de la integración latinoamericana, en general, y del bloque MERCOSUR en particular. Acciones individuales, ausencia de coordinación, carencia de combinación de políticas comerciales y de salud al momento de negociar la adquisición de vacunas, entre otras, generaron efectos en distintas dimensiones del escenario regional. Ante dicho estado de situación, el presente trabajo efectúa un análisis tomando como punto de partida dos situaciones bien diferenciadas. Por un lado, se analizan los documentos que contienen medidas de índole sanitaria adoptadas por los países fundadores del MERCOSUR y que fueron el resultado de las reuniones presidenciales del bloque –reacciones mínimas de cooperación-. Por el

otro, se refleja su consecuente impacto en la situación fiscal de los Estados quienes debieron tomar decisiones internas y adaptar sus políticas públicas de recursos y gastos para afrontar los desafíos planteados por el nuevo escenario global -nacionalismo coincidente y nacionalismo forzoso-.

Bajo el título de *“Agenda exterior del MERCOSUR en tiempos de Pandemia: ¿Cooperación o conflictos en la inserción internacional?”*, Oscar E. Fernández-Guillen (ULA-UNLP) analiza la agenda de relacionamiento externo del MERCOSUR durante los años de pandemia (2020-2023) y caracteriza las particularidades del proceso de negociación del acuerdo con Singapur, como caso excepcional de “éxito” dentro del periodo, visto el cierre de las negociaciones y la suscripción del tratado en diciembre de 2023, en medio de las dificultades acarreadas por la coyuntura global y las distintas respuestas –incluso desacuerdos– de los Estados parte ante ella y sus relaciones exteriores.

Luis Toro (ULA-UNLP) en *“El Mercosur y el comercio de bienes: Las secuelas de la pandemia y la crisis ruso-ucraniana”*, busca comprender la dinámica actual del comercio de bienes en el MERCOSUR en un contexto global complejo y desafiante, y evaluar las perspectivas futuras para este sector crucial para la integración regional, identificando para ello los impactos del COVID-19 y el conflicto en Ucrania sobre el comercio de bienes en el bloque. Para tal fin, examina las repercusiones específicas en las cadenas de suministro, los flujos comerciales, los precios y la competitividad del bloque.

Por su parte, Rita Giacalone (ULA-UNLP) en el capítulo titulado *“Incidencia de la pertenencia de Brasil a BRICS en su política exterior postpandemia”*, entiende que el regreso de Lula a la presidencia (2023) ha reactivado el interés brasileño por BRICS, que Spektor (2024) relaciona con el hecho que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la negociación con la Unión Europea (UE) no brindaron la proyección global que Brasil deseaba. En consecuencia, solo le quedaría BRICS, donde Brasil asumirá la presidencia pro tempore en enero de 2025. Ello hace necesario analizar la incidencia de su

pertenencia al grupo en su política exterior postpandemia.

En *“La Unión Europea frente a la COVID-19: Desafíos, respuestas e interrogantes cuatro años después de la Pandemia”* Manuel Cienfuegos Mateo (UPF) sostiene que las tremendas consecuencias del COVID-19 no acaban con la tragedia humana, pues el coronavirus impactó fuertemente al nivel social, con muchas semanas de cuarentena y confinamientos estresantes que llevaron al agotamiento a los servicios sanitarios. También se notó abruptamente en el ámbito económico, con caídas en picada del producto interior bruto, el comercio y el empleo, entre otros indicadores. Y qué decir de la educación, imponiendo el cierre de colegios y universidades y el paso acelerado a una enseñanza virtual para la que no todos los docentes y estudiantes estaban preparados, y muchos afectados no tenían a su alcance los medios informáticos adecuados para seguir la. Se alude también a las repercusiones en la vida política, en el funcionamiento de la justicia, en el cierre de negocios, etc., pues se trata de un fenómeno de muy amplio espectro. De ahí que las medidas restrictivas adoptadas por motivos sanitarios fueran acompañadas a nivel nacional, regional y global con diversas acciones de alivio de los estragos de todo tipo que el coronavirus estaba causando. El trabajo expone sumariamente las principales medidas tomadas por la UE para ver cómo reaccionó esta organización regional de integración, mencionándose que las acciones europeas fueron acompañadas en cada uno de sus países miembros por las aprobadas por sus respectivos Gobiernos, sea *motu proprio* o para implementar las de la Unión.

Por último, Ming Tao (UPF) en *“La respuesta de China a la COVID-19 y la cooperación económica y comercial en la Asia-Pacífico en la era postpandemia”*, entiende que la pandemia del COVID-19 impactó de forma sin precedentes en las economías, sociedades y relaciones internacionales a nivel global. China se destacó por su rápida y efectiva respuesta, implementando medidas sanitarias que le permitieron encabezar la recuperación económica. Este enfoque no solo facilitó su propia reactivación económica, sino que también contribuyó significativamente a la economía mundial. En este contexto, es interesante evaluar si China, mediante su programa de reactivación, ha superado los desafíos de la era postpan-

demia, considerando su importancia para la economía regional y mundial. Por otro lado, frente a la recesión y las incertidumbres económicas globales, surge la pregunta si los gobiernos de Asia-Pacífico, incluida China, están adoptando estrategias de proteccionismo comercial o, por el contrario, promoviendo la cooperación para alcanzar un desarrollo regional integral y sostenible.

Finalmente, deseo expresar mi más sincero agradecimiento a todo el personal administrativo y técnico del Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, por su esfuerzo y compromiso para la consecución de las actividades académicas y científicas que contribuyeron de alguna forma a la publicación de este trabajo. De la misma manera, corresponde realizar un reconocimiento a todo el equipo de investigadores que con esfuerzo y dedicación llevaron adelante el desarrollo del proyecto que se ha planificado. Por último, agradezco a todos los colegas investigadores de distintas universidades de Latinoamérica y Europa quienes han contribuido con su aporte a la edición de este nuevo libro.

Roberto Javier Mirabelli

Editor y coordinador

## CAPÍTULO 1

# **Los nuevos formatos para la integración económica en un escenario de fractura geopolítica. Inserción latinoamericana**

Marcelo Halperin<sup>1</sup>

## **Introducción**

No se suele prestar suficiente atención a las consecuencias o derivaciones, en el área de la integración económica, del proceso caracterizado por el tránsito desde una economía globalizada, esto es, orientada según criterios de eficiencia y conectividad mundiales, hacia la exposición de una fractura geopolítica o “guerra comercial” in crescendo entre Estados Unidos de América (EUA) y la República Popular China (RPC) y que, como es sabido, ha involucrado directa o indirectamente al resto del mundo.

Dicho proceso está signado por la transformación de los sistemas de dominación económica y política que cabalgan sobre el desarrollo y gestión de tecnologías en el área de la información y las comunicaciones (TIC) y sobre las tecnologías para la obtención

---

1 Abogado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Egresado de la Escuela de Sociología, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Secretario de la Maestría en Integración Latinoamericana y de la Especialización en Políticas de Integración de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Profesor de Derecho Internacional Económico, en ambas carreras, y en la Universidad de la República, Uruguay. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP. Consultor de organismos de integración y cooperación regional (SELA, ALADI, INTAL, CEPAL, PNUD, BID).

de energía limpia con el fin de acelerar la transición energética.

En el marco de esta fractura geopolítica, desde los países centrales se están difundiendo formatos y compromisos de integración económica con países periféricos, destinados a encauzar el comercio y las relaciones económicas internacionales. Son nuevas orientaciones e imposiciones destinadas a regular las inversiones y el comercio con motivo de la producción y el suministro internacional de bienes y servicios considerados esenciales para la preservación de los sistemas productivos y la integridad o seguridad nacional de las potencias en pugna.

Tales orientaciones e imposiciones, al institucionalizarse mediante formatos y modalidades de integración económica, tienden al trazado de archipiélagos o enclaves en la periferia, intentando focalizar la producción y asegurando la logística con respecto al suministro de los productos y servicios considerados esenciales desde el punto de vista estratégico, con especial referencia al sector de las TIC y a los sectores involucrados en la transición energética. Por lo demás, en los últimos años los países centrales parecen haber coincidido en reivindicar su derecho a proteger intereses “esenciales” hasta el punto de rechazar las disciplinas e intervenciones multilaterales que pudieran regular o cuestionar la adopción unilateral de políticas comerciales y económicas restrictivas. Esta posición se ha montado sobre la interpretación des-contextualizada de dos reglas del GATT 1994: la del artículo XI.2 referida a “productos esenciales”<sup>2</sup>, y la del artículo XXI sobre la protección de intereses esenciales referidos a la seguridad nacional<sup>3</sup>.

- 
- 2 Un dictamen de la Secretaría de la OMC, catalogado como documento “técnico”, había reputado como legítimas las restricciones comerciales adoptadas con motivo de la pandemia del COVID-19 por los Estados Miembros cuando adujeran una escasez temporaria y aguda de productos circunstancialmente calificados como “esenciales” (World Trade Organization, 2020). Véase Halperin (2024).
- 3 Sobre la base del GATT XXI, en 2023 fueron convalidadas en el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC las medidas restrictivas adoptadas por EUA en la guerra comercial con la RPC, en especial al aplicar el artículo 232 (titulado “Salvaguardar la seguridad nacional”) de la Ley de Expansión del Comercio Exterior de 1962, remi-

Los referidos formatos y compromisos internacionales tienden a la conformación de archipiélagos o enclaves productivos y circuitos logísticos, se van superponiendo a otros formatos y compromisos preexistentes y, por sus características, plantean a los países periféricos y, en particular, a los países latinoamericanos, desafíos inéditos que todavía no han merecido una adecuada ponderación.

## 1. Algunas hipótesis

A propósito de los desafíos que introducen los nuevos términos de las relaciones económicas internacionales entre los centros y las periferias, con especial referencia a los países latinoamericanos y su vinculación con EUA, cabrían las siguientes hipótesis:

1. Los nuevos formatos y modalidades de integración constituyen un elemento de presión adicional para países que, por su dependencia estructural, padecen con mayor agudeza las adecuaciones de sus estructuras productivas a los alineamientos político-estratégicos inducidos desde los países centrales. Al respecto, sólo marginalmente las economías periféricas se articulan con las cadenas internacionales de suministros de productos catalogados como “esenciales” para los países centrales, que hoy día están vinculados al sector de las TIC y a la búsqueda de una transición energética. De ahí que la imposición de archipiélagos productivos y circuitos logísticos requeridos por las cadenas de suministros en estos sectores pueda desalentar y hasta obstaculizar las políticas económicas y sociales aptas para la reducción de insuficiencias y disparidades estructurales internas de los países latinoamericanos

---

tiéndose sólo a lo resuelto por los procedimientos administrativos internos de EUA. Éste y otros pronunciamientos anteriores, que habían sido más acotados, a juicio del autor han abierto en el sistema multilateral una caja de pandora difícilmente reparable. El caso en cuestión fue catalogado “CHINA-Derechos adicionales sobre determinados productos procedentes de los Estados Unidos” y publicado como documento OMC DS558/R. Véase Halperin (2024).

2. El lenguaje utilizado en los nuevos formatos y modalidades de integración a los que se hace referencia, trasunta una lieviandad engañosa que sugiere la suscripción de concertaciones a título de mera “cooperación” antes que la contracción de obligaciones propias de los vínculos de integración económica<sup>4</sup>. Sin embargo, se trata de mecanismos de coerción a partir de compromisos para crear comités o grupos técnicos a través de los cuales se presume que habrá de avanzarse hacia el cumplimiento progresivo de los objetivos inicialmen-

- 
- 4 Si bien no es objeto de este trabajo, la elección de los términos “integración” y “cooperación” responde a una referencia contextual abordada por el autor en investigaciones precedentes. La definición restrictiva de “integración económica” estuvo justificada por la normativa del GATT (1947) y de la OMC (1995) al encuadrar los regímenes de integración económica tanto en el comercio de bienes (GATT 1994) como de servicios (GATS 1994). En tal sentido, las previsiones para convalidar y monitorear multilateralmente los acuerdos de integración económica, se justificaban por el objeto de dichos acuerdos: acelerar y profundizar, entre pares o grupos de estados miembros, los procesos de liberalización del comercio proyectados en la órbita multilateral para el conjunto de los estados miembros. El progresivo aflojamiento de aquellas previsiones de convalidación y monitoreo multilateral reflejaron un cambio de tendencia con respecto, precisamente, al objeto de los acuerdos preferenciales. En tal sentido, los denominados “tratados de libre comercio de última generación” (TLC), en lugar de focalizarse sobre la liberalización sustancial del comercio entre sus signatarios, ahora procuran forjar una interdependencia comercial y, más aún, económica, a través de compromisos regulatorios de amplio espectro y sobre bases de reciprocidad. Ello explica el fracaso del procedimiento de monitoreo establecido por el Consejo General mediante una Decisión denominada “Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales”. Dicha Decisión fue adoptada por el Consejo General con carácter provisional desde el 14 de diciembre de 2006 (WT/L/671). Según dicha disposición, la exigencia de los Miembros que participen en nuevas negociaciones encaminadas a la conclusión de Acuerdos regionales queda circunscripta a: “...que la OMC sea informada al respecto. Luego los Miembros deberán notificar la ratificación y proporcionar los textos de lo acordado. La información habrá de distribuirse a los Estados Miembros y como norma, se dedicará una sola reunión formal a examinar cada Acuerdo Regional notificado”.

te trazados. Cabe suponer entonces que, al irse articulando los archipiélagos, islas o enclaves y circuitos previstos, debería consolidarse entre las Partes una asociación estratégica cada vez más sólida y comprometida. De ahí que, en lugar de recurrir a ostensibles imposiciones normativas, el lenguaje jurídico se caracterice por su “textura abierta”<sup>5</sup> y el “soft law” o “derecho blando”<sup>6</sup>.

3. En la medida que los nuevos formatos y modalidades de integración se superponen con acuerdos de libre comercio de última generación (TLC) celebrados entre las mismas Partes, los países latinoamericanos signatarios podrían perder márgenes de maniobra para requerir compensaciones a sus contra-Partes y, en especial, a EUA. Estos márgenes de maniobra resultan de la extensa y minuciosa materia negociada en los TLC, a diferencia de los más acotados compromisos contraídos bajo los citados formatos y modalidades<sup>7</sup>.

## **II. La gestación de los nuevos formatos y modalidades de integración económica**

Al calor de la “guerra comercial” con la RPC y con la experiencia de los cuellos de botella en las cadenas internacionales de suministros durante la pandemia del COVID-19, el gobierno de Estados Unidos de América (EUA) ha focalizado su política comercial y económica precisamente sobre la integridad y funcionalidad de dichas cadenas. La difusión de este concepto es reveladora, pues sustituye al de “cadenas globales de valor”.

Con el uso de esta figura la mentada globalización había adquirido un carácter virtuoso (“cadenas...de valor”), pues la expresión

- 
- 5 Terminología utilizada por Hart (1963) haciendo referencia a la indeterminación o falta de especificidad de los contenidos normativos.
  - 6 Terminología utilizada por Abbott y Snidal (2000) y por Shaffer y Pollack (2009), como citados en Jones, Kira y Tavengerwei (2024).
  - 7 Para una referencia sobre la narrativa que justifica la política comercial de EUA en el marco de la fractura geopolítica, véase Halperin (2023)

tenía por objeto destacar la participación de bienes y servicios originarios de diversas economías nacionales en la generación del ingreso mundial. En su lugar, aflora una concepción defensiva que privilegia la preservación de archipiélagos productivos y corredores logísticos en el contexto de una fractura geopolítica que parece ahondarse día a día.

Bajo esta orientación estratégica deberían interpretarse los nuevos esquemas bajo los cuales EUA inicialmente procura reformular sus vinculaciones, ya no solo con la periferia sino con países de Asia en el “Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity” (IPEF). Sobre la base de este modelo se ideó la reformulación del vínculo con países de América Latina en la “Alianza para la Prosperidad Económica de América Latina” (APEP); y fueron adaptados los esquemas bilaterales a través de mecanismos como el diálogo económico “de alto nivel” con distintos países latinoamericanos, empezando por México.

Los nuevos formatos y modalidades emergen de un cuestionamiento a los tratados de libre comercio (TLC) de última generación o “free trade agreements” (FTA) que han venido entrelazando a las economías nacionales durante las últimas décadas.

Los argumentos para dudar sobre la utilidad de TLC celebrados por EUA y, más aun, para sospechar un uso desleal de los mismos y que sería funcional a las prácticas intrusivas de la RPC, fueron expuestos por la Secretaría de Comercio Katherine Tai. Una de sus disertaciones más llamativas tuvo lugar en el Open Markets Institute el 15 de junio de 2023 bajo el sugestivo epígrafe que se traduciría como: “¿En el próximo sistema mundial podrá la política comercial de EUA proporcionarnos más seguridad, democracia y prosperidad?” (“The Next World System: Can US Trade Policy Make Us More Secure, Democratic & Prosperous?”).

En esa oportunidad la embajadora Tai destacó algunas falencias observadas en los TLC. En especial aludió a las que permitirían a terceros países, no signatarios, valerse indirectamente de sus beneficios mediante la deflexión, esto es, introduciendo bienes o servicios en los mercados regulados por dichos TLC, sorteando

así deslealmente previsiones acordadas en cuestiones sensibles como las referidas al trabajo forzoso y el cuidado ambiental.<sup>8</sup>

Esta intromisión de terceros países y en especial de la RPC, fue atribuida a la desnaturalización de las reglas de origen. Al respecto la historia reciente registra al menos dos reacciones de EUA. Para evitar la utilización de insumos originarios de RPC en la producción mexicana de automotores destinados a EUA, se introdujeron reglas más rigurosas al renegociar el Tratado con México y Canadá<sup>9</sup>. Y las discrepancias en el diseño del régimen de origen en el “Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico” (TPP-11) incidieron para el retiro abrupto de EUA en el curso de dichas tratativas.

Pero pese a las objeciones a los TLC, el gobierno de EUA todavía no intenta reemplazarlos. Debido a la internacionalización de los mercados, se imponen negociaciones abarcadoras de numerosas materias y con especificidades que caracterizan a los TLC y que difícilmente puedan dar lugar a instrumentos más acotados o circunscriptos para determinadas áreas o sectores productivos.

Sin embargo, el mismo gobierno de EUA está empeñado en superponer a sus TLC los nuevos formatos y modalidades mencionados más arriba, en el entendido que así se garantiza más certamente la preservación de las cadenas de suministros de productos y servicios esenciales.

Paralelamente, el gobierno de EUA intenta re-direccionalizar los mismos TLC que ha celebrado, mediante disposiciones unilaterales y eventualmente discriminatorias, con vistas a garantizar un mayor control en las referidas cadenas de suministros. En tal sen-

- 
- 8 Para una referencia sobre la narrativa que justifica la política comercial de EUA en el marco de la fractura geopolítica, véase Halperin (2023)
  - 9 Una de las cuestiones cruciales planteadas durante la renegociación del NAFTA y de la que finalmente surgió el T-MEC, estuvo referida a la renegociación de las reglas de origen para proteger a EUA de la utilización de insumos chinos en la producción automotriz en territorio mexicano. Véase al respecto, el reportaje a Bartesaghi (2018).

tido, el ejemplo más significativo es el de la Inflation Reduction Act, vigente desde agosto de 2022. Al amparo de sus elogiables objetivos finales, esto es, la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, la ley procura controlar los procesos de fabricación de vehículos eléctricos y promover la utilización de insu- mos nacionales u originarios sólo de Estados con los cuales rijan acuerdos de libre comercio. Se trata de requisitos necesarios para que los fabricantes norteamericanos puedan acceder a subvencio- nes internas, bajo la modalidad de desgravaciones fiscales, que la propia ley establece<sup>10</sup>.

### III. El proyecto Indo-Pacífico

La primera y por ahora más avanzada experiencia en la materia está relacionada con la elección de la India como socio privilegia- do. De ahí la denominación “Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity” (IPEF). El esquema fue presentado por el Presidente Biden durante una visita a Tokio en mayo de 2022 (Boak y Mad- hani, 2022). Incorpora a siete países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN): Indonesia, Brunei Darus- salam, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Y ade- más incluye a Japón, Corea del Sur, India, Australia, Nueva Ze- landa y Fiji (Office of the United States Trade Representative, s/f).

La iniciativa IPEF no apunta a la celebración de un TLC sino que prevé la negociación sobre distintos “pilares” (en el sentido que podrían acordarse convenios por separado). Son cuatro los pilares que sostienen la propuesta: TRADE; SUPPLY CHAINS;

---

10 A tal fin, se dispone que al menos el cuarenta por ciento del valor de los minerales críticos contenidos en las baterías deban extraerse o procesarse en un país con el que EUA tenga vigente un tratado de libre comercio, o bien reciclarse en el territorio de EUA. Dicho por- centaje mínimo se incrementará hasta el 80% en el año 2027. Por otro lado, al menos el cincuenta por ciento de los componentes de la batería debe fabricarse o ensamblarse en EUA, hasta llegar al cien por ciento en el año 2029. Por lo demás, el crédito fiscal no estará disponible si alguno de los componentes de la batería es fabricado u ensamblado en países incluidos en una categorización peyorativa (“foreign entities of concern”) aludiendo a la RPC. Véase Guix (2023).

CLEAN ECONOMY; FAIR ECONOMY. Al cabo de la sexta ronda de negociaciones (Kuala Lumpur, Malasia, octubre de 2023) y de la tercera reunión ministerial (San Francisco, California, noviembre de 2023), los elementos disponibles ya eran suficientes para trazar algunas conjeturas sobre sus perspectivas.

Respondiendo al principal objetivo estratégico de IPEF, EUA había publicado en setiembre de 2023 el texto que formaliza normativamente las conclusiones alcanzadas dentro del Pilar II: el “Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement Relating to Supply Chain Resilience”. Este proyecto merece una especial atención. En principio puede advertirse de qué modo las precauciones, para sobrellevar un estado de amenaza desde el punto de vista geopolítico, se proyectan sobre las relaciones económicas y comerciales. Y aquí la principal amenaza es la “disrupción en las cadenas internacionales de suministros”.

A fin de garantizar el funcionamiento de circuitos logísticos internacionales, la normativa propuesta requiere la máxima transparencia posible en el intercambio de datos relativos a las cadenas de suministro y sus eslabones entre los Estados que asumen el compromiso; y que implica una mayor invisibilidad de esas cadenas y eslabones hacia fuera del esquema.

Un problema crucial es el de la calificación de “sectores críticos” y de “bienes claves” a propósito de las disrupciones. Sin embargo, tales conceptos podrían adoptar distintos contenidos según las circunstancias. En todo caso, al ir dando cumplimiento a las actividades previstas los Estados Partes, tenderían a fortalecer su cohesión. Ello se advierte, por ejemplo, en los exhaustivos requerimientos para el suministro, procesamiento y gestión de datos tendientes a prevenir o contrarrestar disrupciones.

#### **IV. La iniciativa plurilateral para América Latina**

Adoptando como guía el dispositivo del IPEF, el 3 de noviembre de 2023 EUA dio un primer paso para replicar este formato con países de América Latina, aunque la implementación parece todavía hipotética. Es la Alianza para la Prosperidad Económica de

América Latina (APEP), cuyo instrumento fundacional se divulgó como “Declaración del Salón Este” (East Room Declaration of the Leaders of the América Partnership for Economic Prosperity) (The White House, 2023). Fue suscrita por el Presidente Biden junto a los Presidentes de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, República Dominicana, Uruguay, Canadá, Barbados y los Ministros de Relaciones Exteriores de México y Panamá. Formalmente dicho instrumento podría asimilarse a una carta de intención, en la medida que no incluye compromisos susceptibles de ser convalidados mediante procedimientos ulteriores de aprobación o ratificación. Inicialmente no contempla la creación de una estructura orgánica y para la evaluación de resultados apenas prevé la celebración de encuentros del mismo alto nivel cada dos años.

La comparecencia en Washington de autoridades gubernamentales de tantos países latinoamericanos, la invitación a otros gobiernos de la región y, en especial las características de un texto elaborado sobre el modelo de IPEF, dan a entender que para el gobierno de EUA este formato tendría una cualidad de aglutinamiento más eficaz que la de los TLC.

En lugar de los “pilares” temáticos aludidos en IPEF, aquí se llaman “vías” (tracks) para canalizar actividades adjudicadas a las autoridades ministeriales y que serían objeto de evaluaciones anuales. La Declaración fija tres vías destinadas a encauzar actividades catalogadas como: externas, comerciales y financieras. Pero al igual que en IPEF, el eje temático central atraviesa las tres vías. Es la concertación de acciones frente a eventuales disrupciones en las cadenas de suministros. Así quedó expuesto por la Secretaría de Comercio K. Tai cuando intervino durante la primera reunión de Ministros de Comercio del esquema, el 18 de marzo de 2024 en Washington:

Growing economic inequality –and a sense of economic insecurity- are urgent issues we are all grappling with. During the height of the pandemic, we also experienced first-hand how quickly supply chain disruptions can impact our daily lives. Trade is an integral part of addressing these problems, and that is why we are here today (...) I expect that

much of our work in will focus on supply chain resilience. For the Biden-Harris Administration, this is much more than just moving goods around. (Office of the United States Trade Representative , 2024a, parrs. 9-11)

En la citada reunión de Ministros se dio un primer paso institucional al convalidar la formación de comités temáticos por el Consejo de Comercio y Competitividad (*Council on Trade and Competitiveness (CTC)*) en su carácter de órgano de gestión del esquema<sup>11</sup>.

Procurando un mayor desarrollo institucional del CTC, los Ministros con responsabilidad primaria en materia de comercio se reunieron por primera vez “en persona” el 2 de agosto de 2024 (Office of the United States Trade Representative, 2024c). En la oportunidad encomendaron a los altos funcionarios del CTC avanzar sobre una agenda de comercio sustentable e integración regional con vistas al próximo encuentro de Ministros. Dichas tareas debían ser encaradas a través de los Comités ya establecidos y de dos Comités adicionales creados en esta ocasión: el de Comercio y Medio Ambiente; y el Comercio y Trabajo.

En resumen, los Ministros requirieron propuestas acerca de: facilitación comercial; digitalización del comercio; comercio inclusivo y PYMES; comercio y medio ambiente; comercio y trabajo; cadenas regionales de valor y suministro; y buenas prácticas regulatorias.

A propósito de las cadenas regionales de valor y suministro, el acta de la referida reunión de ministros dispuso que, a partir del análisis de los estudios de competitividad del Banco Interamericano de Desarrollo, se convocará a un taller público-privado sobre el sector de dispositivos médicos, con el objetivo de desarrollar herramientas de política comercial para la generación de cadenas regionales de valor y suministro en ese sector a fin de fomentar el desarrollo productivo y promover la inversión. A esta primera actividad los países miembros podrían sumar iniciativas en otros

---

11 Según las designaciones en inglés, fueron establecidos: Trade Rules and Transparency; Sustainable Value and Supply Chains; and Inclusive Trade and SMEs. Véase Office of the United States Trade Representative (2024a)

sectores, según lo previsto expresamente.

## V. Negociaciones bilaterales entre países latinoamericanos y EUA no enmarcadas por TLC

### a) El caso del Diálogo Económico “de Alto Nivel” entre EUA y México

El dispositivo, relanzado en 2021 (*U.S.-México High Level Economic Dialogue (HLED)*), tiene características conceptuales semejantes a IPEF y APEP. El énfasis puesto por el gobierno de EUA para fortalecer sus relaciones con México obedece a la importancia de la interacción comercial y económica bilateral<sup>12</sup>. Acerca del objetivo esencial del Diálogo, la Oficina Ejecutiva del Presidente de EUA informó el 2 de octubre de 2023 que, a partir del encuentro celebrado el año anterior, los gobiernos habían implementado recomendaciones para una creciente coordinación en la ciber-seguridad del comercio y en la cadena de suministros a través de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC).<sup>13</sup>

De los cuatro “pilares” que, al estilo de IPEF organizan las actividades previstas por el esquema, tres de ellos guardan relación con las cadenas internacionales de suministros.

Así, el Pilar I (“Building Back Together”) prevé una estrecha co-

---

12 Al abrir la reunión virtual del 19 de abril de 2024 en la sesión de medio término para el año 2024, se dejó constancia del peso asignando a estos vínculos: “*The United States and México share a powerful economic and commercial partnership that continues to grow. México was the United States’ top trading partner in 2023 with total two-way goods trade at \$ 799 billion. Our countries rely on closely integrated supply chains to power our economies and strengthen our global competitiveness*” . (Office of the United States Trade Representative , 2024b)

13 Office of the United States Trade Representative (2023). La Secretaría de Economía del gobierno de México publicó esta Declaración Conjunta, celebrada en Washington D.C. el 29 de septiembre de 2023, catalogándola como resultado de la Tercera Reunión del Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN) entre ambos países.

laboración intergubernamental para sostener las cadenas regionales de suministros y reducir el riesgo de interrupción. Bajo dicho Pilar se ha establecido un plan de acción a fin de articular una cadena de suministro regional de semiconductores.<sup>14</sup>

Estas previsiones focalizan sobre un sector productivo la preocupación que, en febrero de 2023 ya se había puesto de manifiesto de modo genérico en el seno del TLC trilateral entre EUA, Canadá y México (“T-MEC” según la sigla en español; “USMCA” según la sigla en inglés). La Comisión de Libre Comercio, órgano de aplicación del Tratado, emitió entonces la Decisión número 5 “Coordinación y consulta sobre flujos comerciales de América del Norte en situaciones de emergencia”. Al efecto, se dispuso: (i) que cada Parte debía identificar los organismos nacionales asignados a los temas relacionados con la interrupción de los flujos comerciales de América del Norte en situaciones de emergencia; (ii) que un Comité de Competitividad instituyera un subcomité de coordinación trilateral de respuestas a emergencias a fin de compartir información y coordinar actividades en respuesta a una situación de emergencia; y (iii) que bajo dicho subcomité se formalizara un grupo de trabajo trilateral con el objeto de compartir el enfoque de cada Parte para definir y proteger la infraestructura crítica y reconocer conjuntamente las prioridades compartidas de infraestructura crítica.

En la misma línea de preocupaciones, pero circunscribiéndolas al sector de TIC, el Pilar III del HLED (“*Securing The Tools For*

---

14 En el encuentro anual de medio término de 2024 se ratificó este rumbo: “*(...) The United States and México are coordinating efforts through a joint semiconductor supply chain with the following objectives: 1) supporting the integration of regional semiconductor supply chains; 2) scaling existing activities in the region by improving the investment climate, and attracting new investments in assembly, testing, and packaging; 3) promoting the diversification of investment towards activities not yet present in the region or which could have an expanded presence; 4) fostering state and local-level dialogues to promote investments in the semiconductor industry; and 5) supporting workforce development efforts in the region’s semiconductor industry*”.

(Office of the United States Trade Representative , 2024b)

*Future Prosperity*") apunta al fortalecimiento de los esfuerzos de cooperación intergubernamental sobre nuevas tecnologías en el sector de TIC a fin de mitigar riesgos.

Y el Pilar IV ("*Investing In Our People*") reproduce la preocupación expuesta en IPEF y APEP con respecto a la adaptación de las fuerzas del trabajo a las demandas de industrias estratégicas. Dentro de esta área se despliegan actividades de cooperación dirigidas a la capacitación digital y la adopción de herramientas digitales con vistas a incrementar la competitividad y luego la mayor integración en el comercio bilateral de empresas micro, pequeñas y medianas.<sup>15</sup>

**b) Los acuerdos-marco de comercio e inversiones. El caso de las actividades del Consejo de Comercio e Inversión EUA-Argentina**

Para ordenar las negociaciones bilaterales sobre diversas materias y con distintos países de la periferia EUA recurre, desde hace tiempo, a los encuentros entre funcionarios de alto nivel a título de "Consejo" de Comercio e Inversión (*Council on Trade and Investment*) que en cada caso hace referencia a un Tratado-marco (catalogado en inglés bajo la sigla *TIFA*).<sup>15</sup>

Últimamente dichos Consejos pasan a constituir el ámbito propio para que la diplomacia norteamericana pueda desarrollar vínculos destinados a fortalecer cadenas de suministro de materiales e insumos críticos frente a determinados países periféricos dispuestos a ello. Es el caso de la relación establecida con Argentina. Así se desprende del acta suscripta en Buenos Aires el 7 de junio de 2024, en oportunidad del cuarto encuentro del Consejo de Comercio e Inversión. Dice en su versión inglesa: "The countries shared their ambition to deepen bilateral trade relations and noted the important role of bilateral engagement in diversifying regional

---

15 Estos marcos bilaterales en materia de comercio e inversión son muy utilizados por el gobierno norteamericano para negociar con países periféricos medidas de facilitación comercial, buenas prácticas regulatorias, la adopción de medidas contra la corrupción y las acciones de cooperación en beneficio de pequeñas y medianas empresas.

supply chains for long-term, sustainable growth, including in key sectors such as critical minerals.” (USTR Press Office, 2024).

El énfasis puesto sobre la necesidad de asegurar las cadenas de suministros para la provisión de minerales críticos, surge del mismo documento, más abajo:

“The United States and Argentina emphasized the importance of diverse, resilient, high-standard critical minerals supply chains and committed to deepening cooperation on these issues. Argentina presented the potential of the sector in the country and the investments being made, especially in lithium and copper, as well as the country’s interest in playing a leading role in the supply chain related to these minerals. Argentina discussed its intention to explore how trade can support integration of Argentina products into regional supply chains” (USTR Press Office, 2024).

## **VI. Intervención de las corporaciones transnacionales y eventuales repercusiones sobre la integración sub-regional**

La citada referencia a inversiones en curso y las proyectadas para extracción y procesamiento de minerales críticos como el litio y el cobre como una cuestión de relevancia en las tratativas entre EUA y Argentina, obedece a su reconocida importancia para el desarrollo de las tecnologías vinculadas a la transición energética. Y al respecto merecen destacarse dos aspectos de alta significación, que por lo demás pueden reproducirse en otras negociaciones bilaterales de EUA frente a distintos países latinoamericanos: la intervención consentida de corporaciones transnacionales en las negociaciones diplomáticas; y las implicaciones de estas tratativas público-privadas para los procesos sub-regionales de integración económica.

A propósito de la intervención de corporaciones transnacionales, se destaca el papel del conglomerado “Mineral Security Partnership” (MSP) o Foro de Asociación (o la Alianza) de Seguridad de Minerales. El Foro se presenta equívocamente como una plataforma de cooperación multilateral, esto es, sin precisar los términos

de la relación público-privada entre sus componentes. Pero se sabe que involucra a un conjunto de alrededor de doscientas empresas cuyas matrices estarían radicadas en al menos veinte países.<sup>16</sup> En dos oportunidades, durante el año en curso, un funcionario con rango de subsecretario de Estado del gobierno de EUA, al suscribir sendas actas de entendimiento con ministros de Argentina<sup>17</sup> y Ecuador,<sup>18</sup> promovió expresamente la realización de reuniones entre funcionarios de dichos países latinoamericanos y represen-

- 
- 16 En el caso argentino, el anuncio lo hizo el propio funcionario norteamericano al firmar en Buenos Aires un memorando de entendimiento. En tal sentido, véase la nota publicada por el diario local *Ámbito Financiero* el 23 de agosto de 2024 con el título “EEUU firma con Argentina un acuerdo para fortalecer inversiones en minería de minerales críticos”. La reunión fue oficialmente informada por el gobierno argentino a través del comunicado de prensa de su cancillería 420/24 publicado el 23 de agosto de 2024. Allí se lee: “(...) Este Foro, al que la Argentina se incorporó recientemente, es una plataforma de cooperación multilateral que reúne a países productores y consumidores de materias primas para impulsar proyectos individuales y promover políticas que contribuyan a crear cadenas de valor resistentes y a adoptar valor añadido local” (párr. 4).
- 17 En el caso argentino, el anuncio lo hizo el propio funcionario norteamericano al firmar en Buenos Aires un memorando de entendimiento. En tal sentido, véase la nota publicada por el diario local *Ámbito Financiero* el 23 de agosto de 2024 con el título “EEUU firma con Argentina un acuerdo para fortalecer inversiones en minería de minerales críticos”. La reunión fue oficialmente informada por el gobierno argentino a través del comunicado de prensa de su cancillería 420/24 publicado el 23 de agosto de 2024. Allí se lee: “(...) Este Foro, al que la Argentina se incorporó recientemente, es una plataforma de cooperación multilateral que reúne a países productores y consumidores de materias primas para impulsar proyectos individuales y promover políticas que contribuyan a crear cadenas de valor resistentes y a adoptar valor añadido local”.
- 18 En el caso ecuatoriano, al igual que en el caso argentino, las informaciones aluden a que el país ha pasado a ser “miembro” del Foro, sin mayores precisiones. El encuentro diplomático con autoridades de similar rango que las intervenientes en Buenos Aires y con similares referencias al MSP, fue conocido inicialmente por una publicación del sitio “mundominero.com.ec” fechada el 28 de agosto de 2024.

tantes del Foro con vistas al fortalecimiento de las cadenas de suministro de minerales críticos, aludiendo a inversiones para la exploración, explotación y procesamiento de minerales (tales como cobre, litio, cobalto y manganeso) que se consideran esenciales para los procesos relacionados con la transición energética.

Las ambigüedades que rodean las reuniones público-privadas en las que aparece involucrado el Foro frente a funcionarios de gobiernos latinoamericanos, terminan equiparándose a las que son objeto de cuestionamiento por el gobierno de EUA aludiendo a las tratativas emprendidas por empresas de la RPC a quienes se atribuye una dependencia no confesada respecto del gobierno de su propio país.

Por otro lado, desde la perspectiva empresarial se empieza a manifestar la conveniencia de fortalecer acciones de complementación productiva y logística entre países latinoamericanos proveedores de los mismos minerales y que por su vecindad geográfica podrían enriquecer las economías de escala. En la medida que dichas iniciativas tengan repercusión sobre los gobiernos latinoamericanos involucrados, los formatos y modalidades de este tipo de integración económica circumscripta a los archipiélagos o enclaves productivos podrá también afectar los términos de la integración y cooperación sub-regional. Un ejemplo a considerar es el de los formatos de integración y cooperación entre países limítrofes que disponen en sus zonas de frontera de recursos minerales estratégicos. Y como muestra se presenta últimamente el caso del Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre Chile y Argentina. Si bien había sido suscrito el 29 de diciembre de 1997, en los últimos años no se registraban reuniones de la Comisión Administradora. Pero en agosto de 2024 fueron retomados estos encuentros, coincidiendo con las reuniones propiciadas por el gobierno de Estados Unidos con el de Argentina para fomentar la explotación y procesamiento de materiales críticos a través de cadenas de suministros preconcebidas al efecto<sup>19</sup>.

---

19 El “negocio minero” incluye desde la exploración, explotación, refinación, “otros procesos” y hasta el transporte y la comercialización, conforme el artículo 2 del Tratado de referencia.

El citado Tratado bilateral sobre Integración y Complementación Minera tiene la particularidad de sortear las jurisdicciones nacionales con respecto a distintas materias para el desarrollo de lo que se denomina “negocio minero”<sup>20</sup> en zonas de frontera. Con tal motivo prevé la formalización de “áreas de operaciones” transfronterizas, según lo dispongan “protocolos adicionales específicos” que entrarían en vigor a la fecha de su firma, esto es, sin requerirse nuevos procedimientos legislativos de ratificación.<sup>21</sup> Para empezar:

Las prohibiciones y restricciones vigentes en las legislaciones de cada Parte, referidas a la adquisición de la propiedad, el ejercicio de la posesión o la mera tenencia o la constitución de derechos reales sobre bienes raíces, o derechos mineros, establecidos en razón de la calidad de extranjero y de nacional chileno o argentino, no serán aplicables a los negocios mineros regidos por el presente Tratado.<sup>22</sup>

Los compromisos previstos no se reducen, pues, a cumplir un objetivo de facilitación fronteriza. En materia tributaria y aduanera, las Partes acuerdan que no constituirá importación, exportación ni admisión o salida temporal, el movimiento de bienes provenientes de fuera del área de operaciones y que se realice dentro de dicha área –definida como tal en el Protocolo Adicional Específico correspondiente–, los que circularán libremente dentro de ella sujetos a las medidas de facilitación y coordinación que se determinen.<sup>23</sup>

## VII. Características de la intervención china en América

---

20 El “negocio minero” incluye desde la exploración, explotación, refinación, “otros procesos” y hasta el transporte y la comercialización, conforme el artículo 2 del Tratado de referencia.

21 Conforme artículo 5 del Tratado de referencia.

22 Conforme artículo 1 párrafo 2 del Tratado de referencia.

23 Conforme artículo 7 del Tratado de referencia.

## Latina

Con respecto a la fractura geopolítica y la guerra comercial, distintas iniciativas desplegadas por el gobierno y empresas de la RPC en América Latina responden a su posición, por un lado como gran consumidor de minerales críticos sin refinar y, por otro lado, como proveedor y regulador de precios en insumos y productos esenciales para las TIC.<sup>24</sup>

Este doble papel se ha potenciado en los últimos años a propósito de las transformaciones productivas en búsqueda de fuentes energéticas alternativas a las provistas por los recursos no renovables que generan emisiones de gases de efecto invernadero. Dicha potenciación se debe a que, para la adopción de tecnologías de energía limpia son indispensables los minerales críticos cuya obtención y tratamiento constituyen motivos centrales de la puja con EUA.<sup>25</sup>

Para su provisión de minerales críticos, distintas empresas de la RPC han venido realizando inversiones directas especialmente en países de África y América Latina. Las actividades tendientes a la explotación extraterritorial y el transporte a la RPC de minerales como el cobalto, el grafito, el níquel y el litio, son estimuladas por subvenciones establecidas por el gobierno de la RPC para la producción de bienes finales cuyos insumos incorporan esos minerales refinados (Gourinchas et. al, 2024). A su vez, se imputa a la RPC una manipulación de los precios internacionales valiéndose precisamente del acaparamiento de aquellas materias primas.

Con respecto a los formatos y modalidades de integración eco-

---

24 Para un repaso de las iniciativas chinas en América Latina durante los primeros años del siglo XXI véase Roldán Pérez et. al (2016).

25 Las restricciones chinas a la exportación de minerales críticos para la manufactura de bienes en el sector de las TIC fueron objetadas exitosamente en la OMC por EUA, la UE y el Japón hace más de una década. Dieron lugar al pronunciamiento del Órgano de Apelación el 7 de agosto de 2014 en el caso “*CHINA-Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*” (WT/DS431; WT/DS432; y WT/DS433 respectivamente).

nómica, la RPC no se ha servido necesariamente de los TLC celebrados con numerosos países periféricos, aunque últimamente aparecen en América Latina ciertos indicios sugestivos. Como es sabido, los TLC suscritos entre países centrales y periféricos tienden a reproducir una ostensible asimetría de las corrientes comerciales: éstos últimos concentran su oferta en los bienes primarios a cambio de insumos y productos industrializados (Hannig y Cardenal, 2024).

Un primer indicio es el interés del gobierno de la RPC por preservar y eventualmente incrementar la negociación de TLC con países latinoamericanos. Más específicamente, en el caso de la reformulación de su TLC con Perú, resalta la novedosa incorporación –aunque sea por el momento sólo retórica- de un capítulo alusivo a las cadenas globales de suministros (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2024).<sup>26</sup>

De todos modos, los mismos países latinoamericanos que celebran y aplican TLC con la RPC, hacen lo propio con EUA sin que en principio dicha superposición genere cuestionamientos. Así:

- Costa Rica con EUA (DR-CAFTA 2006)<sup>27</sup>; Costa Rica con la RPC (TLC 2011);
- Nicaragua con EUA (DR-CAFTA 2006); Nicaragua con la RPC (TLC 2024);
- Perú con EUA (TLC 2009); Perú con la RPC (TLC 2010) y cuya profundización (denominada en español “optimización”) ya ha sido negociada (2024);

---

26 Allí se leen las expresiones de la citada funcionaria: “*por primera vez, China incluye en un TLC un capítulo sobre Cadena Global de Suministro, que está enfocado en trabajar conjuntamente en iniciativas que permitan mejorar aspectos vinculados a la logística internacional, lo cual es muy importante por su aporte en la competitividad de nuestros exportadores*”.

27 Las cifras indicadas en esta nómina corresponden, en cada caso, al año de entrada en vigor del respectivo TLC.

- Chile con EUA (TLC 2004); Chile con la RPC (TLC 2006), ampliado ulteriormente al sector de comercio de servicios (2010);
- Ecuador con EUA, si bien no cuenta con un TLC, sus vínculos comerciales están cada vez más estrechamente articulados por un Protocolo sobre Reglas Comerciales y Transparencia (2021)<sup>28</sup>; Ecuador con la RPC (TLC 2024).

En síntesis, si bien EUA y la RPC pugnan por apropiarse de los mismos mercados, hasta ahora no han impuesto a sus contra-Partes en América Latina reglas de exclusión para impedir la referida superposición de compromisos de integración económica. De tal modo, la guerra comercial parece regirse por una “lógica difusa”.<sup>29</sup> En este sentido, si se analizan los TLC como si se tratara de conjuntos matemáticos, el solapamiento de TLC y otros compromisos bilaterales hasta ahora celebrados y gestionados por países latinoamericanos simultáneamente con EUA y la RPC daría cuenta de vinculaciones que, por su coexistencia, no responden al criterio de recíproca exclusión que en cambio caracteriza a los enfrentamientos armados y aún a la llamada “guerra fría”. Sin embargo, la agu-

- 
- 28 El Acuerdo bilateral que conformó un Consejo de Comercio e Inversión (*Trade and Investment Council*) establecido en 1990 fue actualizado a través de un Protocolo sobre Reglas Comerciales y Transparencia (*Protocol on Trade Rules and Transparency*) en 2021. Dicho Protocolo incluye previsiones acerca de la administración aduanera, facilitación comercial, buenas prácticas regulatorias, medidas anti-corrupción y cooperación en beneficio de pequeñas y medianas empresas.
- 29 Esta perspectiva de la lógica difusa y los conjuntos “borrosos” (fuzzy sets), tan fructífera para el desarrollo de múltiples procesos de automatización, si bien no estuvo inspirada en la geopolítica podría resultar útil para interpretar la indeterminación y el solapamiento de los compromisos económicos y comerciales que se describen en este documento. Véanse al respecto los trabajos de Lotfy A. Zadeh y en especial su libro “Teoría y aplicaciones de la lógica difusa”, publicación electrónica en <https://doi.org/> Editorial Científica Mundial Co. Pte. Ltd, 2024.

dización de acusaciones cruzadas sobre prácticas desleales<sup>30</sup> y en especial las inquietudes por el uso dual (comercial-militar) de las TIC involucradas en la guerra comercial, sugieren que semejante “lógica difusa” estaría en proceso de revisión.<sup>31</sup>

## Conclusiones: dudas y alertas frente al nuevo escenario

El IPEF es el ensayo más avanzado de este nuevo formato propuesto por EUA. Independientemente de su calificación (¿“integración” o “cooperación”?), las previsiones tienen por objeto establecer alianzas estratégicas para concertar inversiones y encauzar el comercio en áreas particularmente sensibles de la confrontación geopolítica.

Al concentrarse las acciones –y el financiamiento- en derredor de las cadenas internacionales de suministros, caben algunos interrogantes para países en desarrollo que, como los latinoamericanos, padecen disparidades internas e insuficiencias en sus estructuras económicas y sociales que sólo de manera incidental se articulan con las cadenas de suministros. Y quedan pendientes estas preguntas porque aquí se está insinuando la convalidación de un mundo segmentado por distintos archipiélagos o enclaves

- 
- 30 Por ejemplo, en una nota para el New York Times publicada recientemente se lee: “Algunos economistas advierten que la reducción en el comercio de EE.UU. con China podría no ser tan pronunciada como lo muestran los datos bilaterales. Esto se debe a que, al igual que Hisun, el productor chino de vehículos, algunas multinacionales han trasladado partes de su fabricación a otros países, pero continúan adquiriendo algunas materias primas y piezas en China” (Swanson y Romero, 2024).
- 31 Mario Becedas: “La trampa del litio creada por China amenaza a EEUU y pone en peligro la seguridad mundial”, en [www.elEconomista.es](http://www.elEconomista.es), 2 de febrero de 2024. En un documento editado por el Fondo Monetario Internacional con motivo de cumplirse los ochenta años de la creación de este organismo multilateral, Adam Posen escribió: “Probablemente estemos en la etapa inicial de un ciclo de desconfianza transfronteriza entre las tres grandes economías, que alimenta las demandas de autosuficiencia y luego exige que las economías más pequeñas elijan un bando”. (Posen, 2024)

productivos y circuitos logísticos protegidos para la distribución y comercialización internacional de productos y servicios que, según las circunstancias, pueden ser catalogados como “esenciales”.

Los analistas advierten acerca de la disfuncionalidad global de estas fragmentaciones asignadas a la guerra comercial. Pero suelen prestar menor atención a su impacto sobre las condiciones de vida en las periferias. Son cada vez más vastas las poblaciones sometidas a una condición ambivalente: marginalidad local pero simultánea exposición frente a estímulos y ofertas digitales que no conocen fronteras. Semejante ambivalencia puede proyectarse sobre cierta intelectualidad latinoamericana, proclive a instalar una imagen ilusoria sobre la supuesta potencialidad de los mencionados archipiélagos o enclaves productivos y circuitos logísticos para poder revertir así las disparidades e insuficiencias estructurales internas. Las invocaciones utilizadas al reivindicar estas iniciativas contribuyen a la propagación de tales ilusiones: se proclama una presunta inserción en los procesos de innovación tecnológica y transición encaminada a la difusión de energías limpias y consiguiente protección del medio ambiente y la biodiversidad.

Esta tendencia de política económica y comercial se manifiesta, en el caso de EUA, como una tendencia al condicionamiento de sus TLC preexistentes. Dos ejemplos de ello son: la ley interna que discrimina en favor de las materias primas e insumos para las TIC que sean importados de países con los que EUA comparte un TLC y en el caso de T-MEC la insistencia para aplicar la Decisión número 5 a fin de afrontar eventuales emergencias que dieran lugar a interrupciones en las cadenas de suministros.

Por otro lado, la conformación de nuevos formatos y modalidades de integración económica diseñados para incentivar el desarrollo de archipiélagos o enclaves productivos y circuitos logísticos, podría proyectarse de manera inquietante sobre la integración intra-regional. En tal sentido, aquí se hace referencia a la celebración y gestión de acuerdos de complementación entre países vecinos para maximizar los beneficios esperados sobre algunas iniciativas focalizadas en la extracción y procesamiento de minerales estratégicos. Un primer ejemplo es el de Argentina y Chile, que a

través de un Tratado cuya normativa es excesivamente maleable, procuran atraer a inversores interesados en articular la explotación de ambas fuentes de recursos no renovables de minerales críticos como el cobre y el litio.

A su vez, los objetivos geopolíticos expuestos por los gobiernos de países centrales (en especial, de EUA y RPC), convergen con las corporaciones transnacionales que, bajo su propia órbita, procuran encauzar aquellas iniciativas productivas y logísticas. En tal sentido, las actitudes recientes del gobierno norteamericano para incorporar a empresas privadas en sus tratativas bilaterales con países latinoamericanos, desautorizan sus insistentes imputaciones a la RPC por la deliberada confusión entre las órbitas pública y privada con el objeto de condicionar a sus contra-Partes.

En resumen, semejantes acciones traen consigo el riesgo de segmentar y distorsionar compromisos de integración intra-regional preexistentes y de más amplio espectro.

Precisamente los TLC de última generación fueron ideados para poder afrontar la internacionalización de los mercados mediante mecanismos de concertación sobre una extensa y minuciosa materia negociada y que, por ello, procuran anudar las economías de países en desarrollo entre sí y, simultáneamente, ampliar sus márgenes de maniobra recurriendo a la suscripción y gestión de TLC con países de mayor desarrollo relativo con el objeto de obtener beneficios y compensaciones dentro de una gama sectorial más diversificada.

En tal sentido, el caso del Diálogo Económico de Alto Nivel entre EUA y México invita a reflexionar acerca de las eventuales condicionalidades que pudieran recaer sobre países latinoamericanos a través de compromisos contraídos por fuera de los TLC que se mantienen en vigor entre las mismas Partes.

Por estos motivos, los países en desarrollo y, en particular los países latinoamericanos, tendrían que apreciar la conveniencia de continuar afianzando sus vínculos con países desarrollados a través de TLC –al menos como mal menor– y, simultáneamente, re-

sistir posibles presiones para “optar” económica y comercialmente por la suscripción de TLC con uno u otro de los países centrales en pugna. En cualquier caso, deberían evitarse los riesgos inherentes a la formalización de compromisos solo circunscriptos al establecimiento y gestión de cadenas internacionales de suministros.

## Referencias bibliográficas

- Abbott y Snidal, D. (2000). Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, 54(3), 421-456. <https://www.jstor.org/stable/2601340>
- Bartesaghi, I. (10 de noviembre de 2018). *Red China & América Latina: Enfoques Multidisciplinarios/ Reportaje por Deutsche Welle*. [www.dw.com](http://www.dw.com)
- Becadas, M. (2 de febrero de 2024). La trampa del litio creada por China amenaza a EEUU y pone en peligro la seguridad mundial. *El Economista*. <https://www.economista.es/mercados-cotizaciones/noticias/12653645/02/24/la-trampa-del-litio-creada-por-china-amenaza-a-eeuu-y-pone-en-peligro-la-seguridad-mundial.html> ,.
- Boak, J. y Madhani, A. (23 de mayo de 2022) Explainer: What’s in Biden’s proposed new Asia trade pact. *AP News*. <https://apnews.com/article/biden-asia-tokyo-government-and-politics-8577338ff19c5c17b78a4b747327aa34>
- Comisión Europea (2024). *Preguntas y respuestas sobre el Foro de la Asociación para el Aseguramiento de Minerales*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda\\_24\\_1808](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_24_1808)
- East Room Declaration of the Leaders of the Americas Partnership for Economic Prosperity. (03 de noviembre de 2023). *The White House*.
- Fact Sheet: 2023 U.S.-México High-Level Economic Dialogue. (02 de octubre de 2023). *USTR Press Office*

Foro de Asociación para la Seguridad de los Minerales con los Estados Unidos: Provincias argentinas presentan oportunidades de inversión. (23 de agosto de 2024). *Cancillería Argentina Información para la Prensa*. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/foro-de-asociacion-para-la-seguridad-de-los-minerales-con-los-estados-unidos>

Gourinchas, P. O., Pazarbasioglu, C., Sirinivasan, K. y Valdés, R. (12 de septiembre de 2024). Las balanzas comerciales de China y Estados Unidos están determinadas en gran medida por fuerzas macroeconómicas internas. *IMF Blog*. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2024/09/12/trade-balances-in-china-and-the-us-are-largely-driven-by-domestic-macro-forces>

Halperin, M. (29 de diciembre de 2023). Cadenas de suministros: la guerra comercial también compromete a la región. *Latinoamérica21*. <https://latinoamerica21.com/es/cadenas-de-suministros-la-guerra-comercial-tambien-compromete-a-la-region/>

Halperin, M. (2024). Los países en desarrollo frente al desmantelamiento del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC. *Informes OILAC*. [https://oilac.jursoc.unlp.edu.ar/images/INFORMES/INFORME\\_2024\\_HALPERIN.pdf](https://oilac.jursoc.unlp.edu.ar/images/INFORMES/INFORME_2024_HALPERIN.pdf)

Hanning, S. y Cardenal, J. P. (3 de septiembre de 2024). El lado oscuro de los TLC con China. *Clarín*. [https://www.clarin.com/opinion/lado-oscuro-tlc-china\\_0\\_fQj2bupVvt.html?srsltid=AfmBOoqI1BH3HeJJ3LhlnzUb3YHbTdMW\\_EeiEOC87Y0d-QiigREOjUdF](https://www.clarin.com/opinion/lado-oscuro-tlc-china_0_fQj2bupVvt.html?srsltid=AfmBOoqI1BH3HeJJ3LhlnzUb3YHbTdMW_EeiEOC87Y0d-QiigREOjUdF)

Hart, H.L.A. (1963). El concepto de Derecho. Abeledo Perrot,

Horng, D. C. (2024). The US Chips Act and Its Impacts on the WTO and China. *Journal of World Trade*, 58(5), 781 – 806. <https://doi.org/10.54648/trad2024039>

Jones, E., Kira, B. y Tavengerwei, R. (2024). Norm Entrepreneurship in Digital Trade: the Singapore-Led Wave of Digital

Trade Agreements. *World Trade Review*, 23(2). <https://doi.org/10.1017/S1474745624000089>.

Joint Statement of the First Meeting of the Trade Ministers of the Americas Partnership for Economic Prosperity. (19 de marzo de 2024b). *USTR Press Office*

Joint Statement on the Fourth Meeting of the United States-Argentina Council on Trade and Investment. (07 de junio de 2024d). *USTR Press Office*. <https://ar.usembassy.gov/joint-statement-on-the-fourth-meeting-of-the-united-states-argentina-council-on-trade-and-investment/>

Joint Statement of the First-in-Person Meeting of the Trade Ministers of the Americas Partnership for Economic Prosperity. (02 de agosto de 2024e). *USTR Press Office*

Lucero, L. (29 de agosto de 2024). El Tratado de Integración Minera entre Argentina y Chile es un ejemplo mundial. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/energia/luis-lucero-el-tratado-integracion-minera-argentina-y-chile-es-un-ejemplo-mundial-n6054364>

Ministra Galdo: Optimización del TLC Perú - China ampliará beneficios para pymes exportadoras y atraerá mayor inversión al país (3 de julio de 2024). *Ministerio de Comercio Exterior y Turismo*. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/noticias/982603-ministra-galdo-optimizacion-del-tlc-peru-china-ampliara-beneficios-para-pymes-exportadoras-y-atraera-mayor-inversion-al-pais>

OMC (2023). *CHINA-Derechos adicionales sobre determinados productos procedentes de los Estados Unidos*. [https://www.wto.org/spanish/tratops/dispus/cases/ds558\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratops/dispus/cases/ds558_s.htm)

Pinchis-Paulsen, M., Saggi, K. y Mavroidis, P. C. (2024). The national security exception at the WTO: should it just be a matter of when members can avail of it? What about how? *World Trade Review*, 23(3), 271-295. <https://doi.org/10.1017/S1474745624000065>

Posen, A. (2024) La geopolítica está corroyendo la globalización. *F&D* 61(02). <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2024/06/Geopolitics-Corroding-Globalization-Adam-S-Posen>

Remarks by Ambassador Katherine Tai at Americas Partnership for Economic Prosperity Trade Ministers Meeting. (18 de marzo de 2024a). *USTR Press Office*. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2024/march/remarks-ambassador-katherine-tai-americas-partnership-economic-prosperity-trade-ministers-meeting>

Roldán Pérez , A. S., Castro Lara, C. A, Pérez Restrepo, P., Echevarría Toro y Ellis, R. E. (2016). *La presencia de China en América Latina: comercio, inversión y cooperación económica*. KAS y Universidad EAFIT.

Ruiz Guix, P. (11 de abril de 2023). *El impacto de la Inflation Reduction Act en las relaciones transatlánticas*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-impacto-de-la-inflation-reduction-act-en-las-relaciones-transatlanticas/>

Shaffer, G. C. y Pollack, M. A. (2009). Derecho Duro versus Derecho Blando: Alternativas, Complementos y Antagonistas en la Gobernanza Internacional. *Minnesota Law Review*, 94, 706-799.

Stavenhagen,, R. (25 de junio de 1965) Las Siete Tesis Equivocadas sobre América Latina”, *El Día*.

Swanson, A. y Romero, S. (02 de julio de 2024). EEUU compró más a México que a China por primera vez en veinte años. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2024/02/07>

U.S.-Mexico High-Level Economic Dialogue Mid-Year Review Fact Sheet. (19 de abril de 2024c). *USTR Press Office*. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2024/april/2024-us-mexico-high-level-economic-dialogue-mid-year-review-fact-sheet>

World Trade Organization. (2020) *Export Prohibitions and Restrictions*. WTO

World Trade Organization. (2013). *CHINA-Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds394\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds394_e.htm)

Zadeh, L. A. (2024). *Teoría y aplicaciones de la lógica difusa*. Editorial Científica Mundial.

## CAPÍTULO 2

### **El regionalismo latinoamericano en tiempos de crisis democrática y postpandemia**

José Briceño Ruiz<sup>1</sup>

#### **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 MBSComtrade 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*<sup>2</sup>.

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.<sup>3</sup>

Tabla 4: Las respuestas a la pandemia	
<b>Prosur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Declaraciones del 17 de marzo/7 de abril/20 de mayo.</li> <li>-Declaración sobre acciones conjuntas, compra de medicamentos, apertura coordinada de fronteras, levantamiento de cuarentenas.</li> </ul>
<b>Mercosur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Declaración Regional sobre la Coordinación Regional para la Contención del Virus: 18 de marzo de 2020.</li> <li>-16 millones de dólares para el Proyecto Plurinacional “Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud”.</li> <li>-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.</li> <li>-Grupo del Mercado Común/IPPDH</li> </ul>
<b>CELAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Encuentros de Especialistas para el Monitoreo del coronavirus; Iniciativa de Respuesta Global para hacerle frente al COVID-19.</li> <li>-Mecanismos de información.</li> <li>-Colaboración con CEPAL y FAO</li> <li>-Diálogo con China, Rusia y la Unión Europea.</li> <li>-Iniciativa Conjunta UE-CELAC sobre Investigación e Innovación (JIRI)</li> </ul>
<b>Alianza del Pacífico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Declaración de la Alianza del Pacífico, 20 de marzo.</li> <li>-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)</li> </ul>
<b>CAN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-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.</li> <li>-Declaración del Comité Andino de Autoridades de Seguridad Social, 9 de junio de 2020, Estrategia de la CAN para enfrentar la COVID-19</li> </ul>

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
<p><b>Componente 1.1:</b> Medidas de Prevención y Contención.</p> <p><b>Componente 1.2:</b> Medidas de manejo de pacientes en cada tipo de casos.</p> <p><b>Componente 1.3:</b> Armonización de mensajes informativos, preventivos y educativos.</p> <p><b>Componente 1.4:</b> Acceso a medicamentos, dispositivos médicos y otros bienes de interés sanitario, a través de la Negociación Conjunta COMISCA, en el marco del SICA.</p> <p><b>Componente 1.5.</b> Mecanismo Regional para fortalecer la capacidad de preparación, mitigación, respuesta y asistencia humanitaria</p>	<p><b>Componente 3.1.</b> Seguridad pública</p> <p><b>Componente 3.2.</b> Migración</p> <p><b>Componente 3.3.</b> Centros de privación de libertad</p> <p><b>Componente 3.4.</b> Aplicación de justicia</p>

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*.

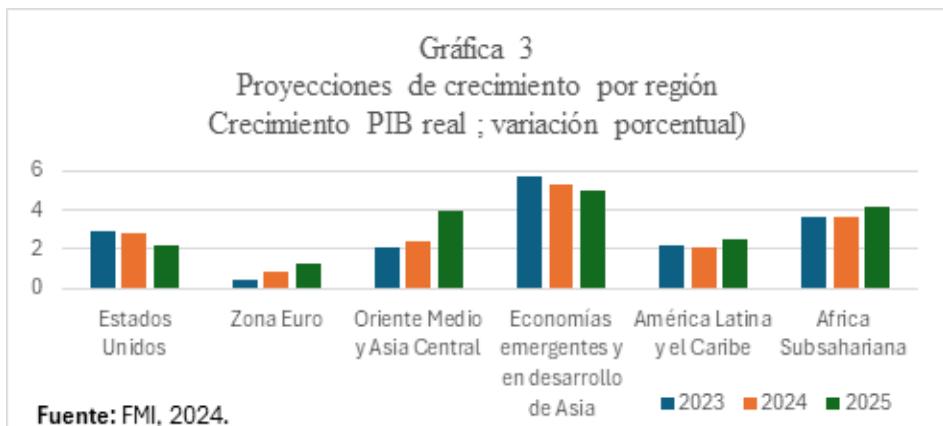
El mundo postpandemia se caracteriza también por una creciente competencia y conflictividad. La competencia entre China y Estados Unidos es cada vez más intensa, lo que ha generado toda una literatura que en sus inicios propuso un reto hegemónico debido a la creciente presencia china en la región latinoamericana (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 Alegria 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).



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 en cubierto? 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. Griffith-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., Jiménez-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-busquedadecconvergencias>
- 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-Manríquez, 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](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.

## CAPÍTULO 3

### **Efectos pospandémicos en la crisis de la integración latinoamericana. El Mercosur en cuestión.**

Noemí B. Mellado<sup>1</sup>

#### **Presentación**

Frente a los desafíos globales contemporáneos surge como tema de interés plantearse cómo los enfrenta el MERCOSUR en el marco del regionalismo latinoamericano en general. El contexto externo se manifiesta desfavorable debido a los diversos factores sistémicos que lo aquejan y, para su análisis actual y porvenir, se apela a nociones tales como “reconfiguración global del poder” (Ayuso, 2019), “transición de poder”, “crisis de la hegemonía” (Tussie, 2019), “crisis del orden internacional” (Ikenberry, 2018)”, “nuevo orden mundial poshegemónico” (Nolte, 2019), “interregno” (Sanaahuja, 2022) y “orden no hegemónico” (Hirst, et. al., 2024), al considerar estos autores los interrogantes que plantea el orden en formación como consecuencia de la “pérdida de predominio de occidente” y el “fin del orden de la posguerra fría” (p. 134).

---

1 Abogada. Especialista en Derecho de la Integración Económica, UNLP. Se desempeñó como Profesor Titular Ordinario de Economía Política –UNLP y UNNOBA-, Investigador Categoría I, Sistema de Ciencias y Técnica del Ministerio de Educación de la Nación. Fue directora ordinaria del Instituto de Integración Latinoamericana. Es directora del Observatorio de Integración Latinoamericana y Caribeña (OILAC). Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y la Especialización en Políticas de Integración. Directora de la Revista Aportes para la Integración Latinoamericana y del Boletín Informe Integrar. Autora de diversas publicaciones y libros, nacionales e internacionales.. Se especializa en regionalismo, economía, integración y economía política

Lo cierto es, que ese escenario externo fue atravesado por una agudización de la incertidumbre cuando se suscitó el hecho disruptivo de la pandemia del COVID 19, la confrontación comercial, tecnológica y hegemónica entre China y EE.UU produciendo desequilibrios de poder frente a la emergencia de nuevos actores y el incremento de la proyección geoestratégica de China en el escenario político y económico internacional y regional en detrimento del poderío norteamericano, convirtiendo al país asiático en el mayor socio comercial del mundo. Asimismo, contribuyó a ese estado de imprecisión la guerra de Rusia con Ucrania (iniciada el 24 de febrero de 2022) al afectar la economía internacional con una desaceleración del crecimiento económico del 3,0% en 2023 del PIB mundial, frente al 3,5% de 2022 y del 3,7% del período 2010-2019 (CEPAL, 2023), al tiempo que se incrementaban los flujos migratorios, los precios de productos energéticos y se perturbaban los mercados de productos alimentarios y de fertilizantes para la agricultura. Como consecuencia, se reforzaron las presiones inflacionarias con una tasa de inflación estimada del 6,8% en 2023 y del 5,2% en 2024, muy por encima del 3,6% promedio (2010-2019) anterior a la pandemia (CEPAL, 2023). Como consecuencia, las economías desarrolladas se vieron obligadas a adoptar políticas monetarias restrictivas y nacionalistas con efectos negativos en los flujos de inversión hacia los países periféricos (Mellado, 2023a, p.2). Por último, se sumó la reciente contienda entre Hamas e Israel en la Franja de Gaza por el ataque de Hamas (7 de octubre 2023) en el territorio de Israel agudizando el conflicto en Medio Oriente y agregando una segmentación mundial entre países.

Tampoco prospectivamente es alentador el desempeño pospandémico socioeconómico latinoamericano. El fenómeno disruptivo global de la pandemia agravó la incertidumbre y creó inestabilidad; así, la CEPAL (2023) preveía como desempeño económico muy bajos niveles de crecimiento con una variación del PBI regional del 1,7% para el 2023 y del 1,5% para el 2024, muy por debajo de la tasa de crecimiento de la economía mundial, acompañado de un menor dinamismo en la generación de empleos formales por efecto de la contracción de la actividad económica, la exigencia de una mayor cualificación de la mano de obra que requieren las transformaciones del capitalismo global en cuanto a la acumulación y

reproducción del capital, y la preponderancia de los intangibles en las corrientes de comercio, en un marco de una mayor demanda social por el incremento de la pobreza, el trabajo precario y la desocupación.

En la primera década del nuevo siglo, a nivel regional existía un marco político de compatibilidades entre los gobiernos de entonces respecto a la visión ideológica sobre la inserción internacional y el regionalismo latinoamericano, logrando que éste adquiriera un gran dinamismo con la transformación y creación de nuevos procesos de cooperación e integración, acompañado por un ciclo de bonanza de los *commodities*, permitiendo sortear los efectos de la crisis económica-financiera internacional del 2008, al tiempo que se acentuaba la reprimarización de las economías (Mellado y Tetaz, 2016). Sin embargo, en el 2014 comenzó a mostrarse el agotamiento del modelo (Bianculli, 2021, p. 63)<sup>2</sup> por efecto de las dinámicas internas de los países y de los factores externos que operaban a nivel global y regional.

Así, con la alteración del equilibrio de poder a nivel internacional y el surgimiento de nuevos actores, China e India se convierten en los principales socios comerciales de Sudamérica y frente a la confrontación en el Norte sino-estadounidense y protagonismo que adquiría el país asiático, la Unión Europea (UE) comenzó a reactivar su interés con la región. Estos hechos fueron ampliando el espacio de maniobra en el comercio como consecuencia de la dinámica triangular que se fue desarrollando con EE.UU. y China.

---

2 Bianculli (2021) En el nivel regional, a diferencia de la primera década en que la agenda comercial es suplantada por la política, social y productiva, se priorizan nuevamente las relaciones económicas y comerciales basadas en la flexibilidad y la apertura a los mercados internacionales. Así las iniciativas tendientes a promover la convergencia de la Alianza del Pacífico y MERCOSUR. También se reactivaron las negociaciones del acuerdo entre la UE y MERCOSUR finalizando en el 2019, aún pendiente de ratificación. Por su parte, el bloque europeo ya había firmado un TLC con Colombia y Perú en 2012, adhiriéndose Ecuador en 2016.

Sin embargo, la irrupción intempestiva de la pandemia<sup>3</sup> puso al descubierto las debilidades y condiciones regionales subsistentes; tal es así que, entre 2014 y 2019, la tasa de crecimiento del PIB disminuyó a tal punto que fue el de menor crecimiento desde la década de 1950 de tan solo 0,4% (CEPAL, 2020), con predominio de las exportaciones primarias y un comercio intrarregional cuyas exportaciones fueron menores al 15% del comercio total latinoamericano, derivado de las crisis socioeconómica que sufrieron los países. En el área de salud sus costos fueron elevados con más de 4.000.000 de muertos (OMS) mostrando la fragilidad de su sistema, de igual modo que en educación, además del retraso tecnológico en materia de TIC para readaptarse a la nueva situación. También exhibió la insuficiente infraestructura -habitacional, agua potable, cloacas, energía, comunicaciones-, el incremento de la desocupación y, por ende, del trabajo informal y la pobreza<sup>4</sup>, entre otras. De allí que Sanahuja (2020) sostuviera que el COVID-19 implicó una crisis de desarrollo ya que su impacto dependió de la condiciones preexistentes, las que también influyeron en el accionar nacional de los gobiernos.

Asimismo, las organizaciones regionales de cooperación e integración que se encontraban cuestionadas por sus niveles “de eficacia y de eficiencia, así como la transparencia de sus acciones” (Malacalza y Hirst, 2020, p.38), agudizaron su situación crítica a raíz de las pautas adoptadas a nivel nacional y regional para enfrentar al flagelo. Como expresa Shiller (2020), existieron dos pandemias: una real y otra causada por el miedo y la ansiedad. Ambas circunstancias llevaron a adoptar medidas y prácticas basadas en el “sálvese quien pueda”: a nivel doméstico los gobiernos respondieron de forma individual disponiendo de remedios tales

- 
- 3 Originada en Wuhan -capital de la provincia china de Hubei- y declarada oficialmente por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020.
  - 4 CEPAL (2021) proyectaba más de 18 millones de nuevos desocupados en la región como consecuencia del COVID y que 45,4 millones de personas caerían en la pobreza incrementándose la desigualdad en todos los países con un estimativo del 1% y el 8% del índice de Gini (p.38).

como el aumento del gasto en asistencia social para apoyar a los más vulnerables, asistencia en salud, desgravación fiscal temporal y el aplazamiento del pago de impuestos para las empresas más damnificadas, perjudicando los niveles de ingreso fiscales en tiempos de mayor necesidad del gasto.

Dicho estado de cosas se vio agravado por las políticas monetarias contractivas de los países desarrollados, particularmente de EE.UU (aumento de la tasa de interés y disminución de la liquidez global), tendientes a controlar las presiones inflacionarias previas, perjudicando especialmente a las cadenas de suministros que ya lo estaban por la crisis sanitaria, por la volatilidad del crecimiento y reconfiguración del comercio mundial, al adquirir un mayor protagonismo los servicios en detrimento de los bienes en virtud de los nuevos paradigmas de innovación científica y tecnológica y de los patrones de competitividad del proceso globalizador. El uso de las tecnologías digitales se incrementó exponencialmente y fue una herramienta esencial para la resiliencia social y económica frente a la emergencia sanitaria, acelerando las transformaciones subyacentes en cuanto a la digitalización y modos de organización de la producción global. América Latina quedó así rezagada de la digitalización de los procesos productivos exponiendo su insuficiencia, del mismo modo en la estructura exportadora en cuanto a productividad y diversificación (Mellado, Ortiz Morales y Chávez García, 2023, p.141).

Debido a la fragmentación política y socioeconómica que imperó regionalmente, se fueron convirtiendo en irrelevantes los diversos organismos de integración y/o cooperación regional (CAN, MERCOSUR, UNASUR, ALBA-TCP, CELAC, AP, PROSUR). Algunos se encuentran en crisis o paralizados y otros en un proceso de desinstitucionalización que ya venían sufriendo desde antes de la pandemia (Bianculli, 2021; Mariano et al., 2021; Nolte y Weiffen, 2024; Castro Alegria y Nolte, 2023). Luego de más de seis décadas de evolución del regionalismo latinoamericano, no logró concretar un proyecto de largo aliento pese a que los ciudadanos muestran una clara vocación integracionista con la región, conforme lo demuestra un trabajo reciente del BID en el que un 79% así lo expresaba (Garnero, Trombetta y Merino, 2024). Desde la literatura especiali-

zada se señala como causas de la crisis el temor de los países a la pérdida de soberanía o las condiciones macro económicas (Basnet y Sharma, 2013); otros aducen la multiplicidad de bloques y los bajos niveles de interdependencia (Malamud, 2022); por último, los que la atribuyen al fin del ciclo posiberal (Sanahuja 2020).

A los efectos del trabajo se parte del concepto de crisis definido por Agostinis y Nolte (2023) que refiere a aquella situación que pone en juego el funcionamiento o la supervivencia de un proyecto u organización regional. Al tiempo que los Estados parte deben enfrentar situaciones coyunturales como una amenaza de abandono o suspensión por parte de algunos miembros, un estancamiento institucional con relación al cumplimiento de la normativa y procedimientos previstos, una disminución en la cooperación institucionalizada en una o más áreas de política y la impugnación del objetivo central y/o alguna norma por parte de ciertos miembros.

La mayoría de las iniciativas de integración y cooperación han enfrentado algunas de las situaciones comprendidas en el concepto de crisis y son consecuencia de la multiplicidad de bloques, la yuxtaposición normativa e institucional, la funcionalidad jurídico-institucional intergubernamental y el exacerbado presidencialismo atado a los cambios de gobiernos y a objetivos diferentes, convirtiendo al regionalismo en “líquido” (Mariano et al., 2021). En este marco, el MERCOSUR no está exento de la crisis que vive el regionalismo latinoamericano; están en cuestión los alcances del proceso mismo en cuanto al modelo, sus resultados y expectativas centrando el eje en su funcionalidad jurídico-institucional por la pérdida de confianza en las instituciones y en el funcionamiento democrático.

Teniendo en cuenta el panorama regional de crisis de los procesos y, habiendo transcurrido cuatro años desde que se declaró oficialmente la pandemia del COVID 19, resulta oportuno reconocer: ¿Cómo afectó al MERCOSUR en el marco del regionalismo latinoamericano en general? ¿Cuáles fueron sus efectos?, ¿Qué influencia ejercieron los cambios políticos sobre la cooperación y/o convergencia entre los organismos (nacionales, regionales e internacionales) en pandemia?

El estudio se centra en el MERCOSUR por estar padeciendo un proceso en el que imperan las divisiones políticas e ideológicas entre sus miembros, ampliada por la reciente inclusión como integrante del Estado Plurinacional de Bolivia (Perotti, 2024), las inestabilidades internas y las crecientes migraciones originarias de Venezuela (actualmente suspendida), generando tensiones o conflictos que convierten al proceso en centro de controversia.

El análisis parte de una perspectiva ecléctica teniendo en cuenta algunas reflexiones que han tenido lugar en la academia latinoamericana y aportes teóricos provenientes de las Relaciones Internacionales, de la Teoría de la Integración y de Ciencias Políticas, en aquellos aspectos particulares que requiera el estudio en sí mismo y mediante la articulación de los tres niveles de análisis, global, regional y doméstico, se pretende dar respuesta a los interrogantes planteados con el objetivo de determinar la posible influencia de los factores políticos en la crisis que atraviesa el bloque para enfrentar los nuevos desafíos. El estudio será de alcance descriptivo de base documental y estadística, cuando se requiera.

## **1. Regionalismo latinoamericano en juego**

Conforme a la literatura, existe consenso que al momento de la pandemia el regionalismo latinoamericano ya enfrentaba una nueva crisis (Bianculli, 2021; Mariano et al., 2021; Nolte y Weiffen, 2024; Castro Alegría y Nolte, 2023).

En la primera década del siglo XXI y en un marco crítico al modelo neoliberal y al regionalismo abierto, se generaron nuevas configuraciones con objetivos más amplios a los comerciales (UNASUR, ALBA-TCP, CELAC) y otros se reconfiguraron, como el MERCOSUR, en lo que respecta a las dimensiones política, social y productiva. Esta situación se vio favorecida por la coyuntura política (afinidad ideológica entre los gobernantes) y económica regional (*boom* de los *comodities*), dando lugar a un regionalismo de distintas denominaciones: heterodoxo; estratégico y continental; poscomercial; poshegemónico; posliberal; regionalismo del siglo XXI, conforme a la característica o atributo distintivo señalado por los diferentes autores (Mellado, 2017, p. 29). A la par confluían

dos liderazgos en Sudamérica: el venezolano con Hugo Chávez y su propuesta de Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2004) -a posteriori se adicionó TCP, 2006, y se convirtió en “Alianza”, 2009- y el de Luis Inácio Lula Da Silva con la iniciativa de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN, 2004), devenida en Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, 2008) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC, 2010).

Sin embargo, en la segunda década organismos tales como la CELAC y la UNASUR, ambas expresiones del proyecto brasileño, se encontraban paralizados y/o en proceso de desintegración. Si bien ambos se caracterizan por un fuerte componente político, son diferentes y de distinta envergadura en cuanto al número de miembros. La CELAC se basó en la Cumbre de América Latina y el Caribe y en el Grupo de Río. Comprende a todos los países latinoamericanos e incorporó a México constituyéndose como un mecanismo de concertación política y cooperación, esto es, un foro de discusión (Malamud; 2022, Mellado, 2020) cuyo objetivo estaba dirigido a reducir la influencia de EE.UU en la región y convertirse en un interlocutor regional ante actores externos como EEUU, UE o China. Sin embargo, las tensiones regionales derivadas de la crisis venezolana y el accionar autoritario de ese país llevaron a que se retirara del organismo contribuyendo a su paralización.

En cambio, la UNASUR se creó en clave sudamericana integrándose con doce países y estableció la cooperación flexible entre los miembros dentro de los consejos sectoriales comprensibles de diversas materias: defensa, infraestructura, salud y educación, aunque respondió a los objetivos de proyección de Brasil que aspiraba en esta instancia a crear un bloque que le permitiera potenciar su liderazgo a nivel mundial y defender sus intereses nacionales (Giacalone, 2016). Se fue desgastando, entre otros factores, por pérdida de impulso para dirimir los conflictos regionales, recambio electoral en algunos países, además de la agudización de la crisis venezolana. De este modo, en el 2018 Argentina, Brasil, Chile Colombia, Paraguay y Perú, integrantes del Grupo Lima (conformado

por gobiernos de un tinte más liberal)<sup>5</sup>, suspendieron su participación por no haber podido designar por consenso al Secretario General reemplazante de Ernesto Samper que había finalizado su mandato. Colombia se retiró definitivamente y la siguió Ecuador convirtiendo a la sede del organismo en una Universidad indígena. También se retiraron Bolivia y Uruguay con los cambios de gobiernos (Mellado, 2020).

En cuanto a la proyección venezolana, mediante la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) se generó en 2004 como respuesta política-ideológica a la proyección de la iniciativa estadounidense con fines geoeconómicos y geopolíticos del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) lanzada en Miami en 1994. Nació como alternativa a los procesos de integración de entonces (CAN, MERCOSUR). En 2006 se sumó Bolivia y desde entonces fue incorporado el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP). No sólo se orientó a generar un contrapunto ideológico, económico y político con EEUU en América Latina, sino también a disputar el liderazgo sudamericano a Brasil. En 2009 se convirtió en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-TCP. Su naturaleza, conforme a Giacalone (2016, p. 20), es de una alianza política y defensiva entre gobiernos con elementos ideológicos comunes. Se destaca su vulnerabilidad financiera por su dependencia de la renta petrolera venezolana (Pennaforte, 2017), la que se fue manifestando desde finales de 2014 cuando comenzaron a bajar los precios internacionales del crudo, iniciando ese país una crisis económica a la que se le agregó la caída de la producción petrolera por falta de inversión y la mala administración o gerenciamiento. Además el gobierno venezolano se fue aislando progresivamente, tanto regionalmente como internacionalmente. De este modo, comenzó el camino hacia la desintegración del ALBA-TCP con el retiro de Honduras en 2010 a raíz del golpe de Estado contra Ma-

---

5 El “Grupo de Lima” se creó en 2017 por iniciativa del presidente de Perú, Pedro Pablo Kuczynski, como un mecanismo ad-hoc para afrontar la crisis política y denunciar la violación constitucional en Venezuela ante la creación de la Asamblea Nacional Constituyente adjudicándose competencias legislativas de la Asamblea Nacional, desconociéndose su legitimidad (Mellado, 2020, p.146).

nuel Zelaya, y luego en 2018 de Ecuador frente a la inoperancia del bloque para dar solución a la crisis migratoria causada por Venezuela. No obstante, el poder de Maduro se ha sostenido en el tiempo por el respaldo militar interno y de países como Rusia, China, Irán y Turquía.

En este marco surge en 2012 la Alianza del Pacífico (AP) de naturaleza “defensiva” frente a la expansión del poder de Venezuela y Brasil (Giacalone, 2016, p. 20); sin embargo, para otros la cercanía de sus miembros es más de índole económica que política y encuentra explicación en que las economías de los países que la conforman no son complementarias. De allí que buscan una inserción externa conjunta en la economía global a través de la “construcción de cadenas productivas” (Ardila, 2017, p. 243). Para la autora los países miembros -Chile, Colombia, México y Perú- comparten la orientación económica traducida en un modelo de desarrollo “aperturista y de regionalismo abierto”; en cambio Rodríguez (2015) considera que los integrantes no comparten ese regionalismo ya que el comercio intrarregional previo sólo es instrumental para hacer más competitivo el comercio con Asia-Pacífico. Desde la perspectiva geopolítica, fue diferenciada para cada uno de los países (Thoene et. al, 2017). La asunción de Andrés M. López Obrador en 2018 (primer presidente mexicano de izquierda) afectó el acercamiento político con Latinoamérica y se retiró del Grupo de Lima con una actitud de mayor acercamiento con Venezuela.

En este entorno y, frente a la pérdida de iniciativas de Argentina y Brasil, el presidente de Chile de entonces (Sebastián Piñera), acompañado por el de Colombia (Iván Duque), encabezaron cambios de orden geopolítico y económico propiciando la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR). Para tal fin convocaron a los países de la UNASUR (excepto Venezuela) a la Cumbre de Santiago (marzo de 2019) cuya declaración fue suscrita por los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Guyana. No asistieron signatarios de Surinam, Bolivia y Uruguay. Dicha iniciativa se define como un “mero foro de deliberación, coordinación y cooperación” sin ninguna estructura institucional de toma de decisiones y funcionamiento, siguiendo el camino del regionalismo “líquido” (Mariano et

al., 2021).

Todas estas iniciativas excluyeron a Canadá y EE.UU. Pese a su mayor pragmatismo, adquiere vigencia el pensamiento de Malamud y Gardini (2012, pp. 131,126) en cuanto a que nuevamente se han convertido en instrumento de política exterior de los países y, como tal, es altamente dependiente de los cálculos nacionales. La readecuación o la generación de nuevos procesos de integración y de concertación económica y política es producto de la redefinición por parte de los Estados de sus estrategias tendientes a no perder protagonismo o para mitigar los efectos adversos de las condiciones económicas globales, a veces resultado de la crisis de las organizaciones existentes. Sin embargo, sostiene Hirst et. al. (2024, p. 148), que la evidencia más palpable de la retracción del regionalismo latinoamericano es la “continua erosión de su principal idea-fuerza: la integración”. Esta situación ha sido planteada por varios estudios que dan cuenta de las fallas institucionales y políticas que paralizaron este proceso, a las que se suman las adversidades externas. También señalan los autores, como hecho disruptivo en la economía internacional de América Latina, el desembarco económico de China y los beneficios provenientes del *boom de los commodities* que incidieron en el objetivo del “desarrollo”, el cual mutó en una mera narrativa e intenciones siendo conceptualmente desplazado por el de “crecimiento sostenible” (p.148).

Particularmente respecto a la pandemia, al ser concebido el virus como una amenaza global, cada país reaccionó con políticas nacionales (medidas de control social, restricciones a las libertades ambulatorias y a la movilidad de bienes y servicios, aislamiento internacional y social, controles fronterizos, entre otras) exhibiendo contradicciones entre los diversos niveles decisarios nacionales (central, local) y regionales en las relaciones interestatales; de este modo se fue acentuando la crisis que ya vivían los diferentes procesos de integración (Mellado, 2022). A medida que avanzaba la inestabilidad económica como efecto del confinamiento y la crisis económica derivada de la pandemia, se contraía entre un 13% y 32% el comercio mundial de mercancías (CEPAL, 2020) y se incrementaba la fragmentación y polarización ideológica en las

relaciones interestatales y domésticas. De este modo se puso en jaque al regionalismo latinoamericano y se lo convirtió en “líquido” por “fluidez, informalidad y limitado diseño institucional” (Marianno et al., 2021), acrecentándose la divergencia sobre objetivos y modelos de integración e inserción internacional. Si bien la región comparte intereses, en sus marchas y contramarchas los distintos organismos han estado sujetos a los vaivenes de la variable política de los gobernantes de turno, a lo que se adicionan los bajos niveles de interdependencia que obstaculizan la coordinación de políticas públicas tendientes a remover sus insuficiencias estructurales (Mellado, 2023, p. 8).

De este modo la pandemia puso en evidencia las limitaciones de la cooperación regional y las desigualdades entre países para acceder a las vacunas u oxigenar la economía. Pese al carácter global de fenómeno, lo que se expuso fue la fragmentación política en la región. Ello explica a nivel doméstico el resurgimiento de los nacionalismos: cada país se concentró en sus propias fronteras, adoptando políticas y prácticas solitarias dirigidas a su agenda interior e inmediata para resolver los problemas sanitarios y socioeconómicos, evitando el costo político en vez de adoptar el camino de la cooperación e integración regional. Al exacerbarse la prevención y desconfianza por el vecino, los países se aislaron cada vez más afectando la trayectoria futura del regionalismo (Mellado, 2022, p. 89). Asimismo, como sostiene Rigirossi (2021), esos comportamientos y factores no son más que signos del fin de un período del regionalismo latinoamericano posliberal o pos-hegemónicos y demás denominaciones. Como consecuencia, la pospandemia exhibe un acrecentamiento de los niveles de pobreza y desigualdad, con poblaciones golpeadas por la recesión económica y con escasas herramientas para hacer frente a las nuevas amenazas, complejizando aún más el horizonte para los próximos años.

## **2. Mientras tanto el MERCOSUR en debate**

### **2.1 Los cambios políticos**

El MERCOSUR vive una crisis similar a la que atraviesan otros procesos de cooperación e integración en Latinoamérica, como

consecuencia de la conjunción de factores internos, regionales y externos. Sufrió un retroceso en su propia funcionalidad jurídico institucional y, la irrupción global de la pandemia del COVID 19, expuso sus debilidades y a prueba su resiliencia.

Ya antes de la pandemia el escenario económico regional denotaba su fragilidad, por el fin del superciclo de las materias primas, el retroceso del comercio mundial como producto de las guerras comerciales y las políticas proteccionistas unilaterales en un marco de reafirmación de los nacionalismos, generando una disminución de la interdependencia económica.

Desde el punto de vista político y a nivel doméstico hubo un retroceso con falta de confianza en las instituciones y partidos políticos que llevó a la derrota de los oficialismos en las últimas elecciones generales.

PAÍS	PRESIDENTE	PERÍODO	PARTIDO	CAMBIOS
Argentina	Mauricio Macri	2015-2019	Cambios	Alternancia política
	Alberto Fernández	2019-2023	(PJ-FPV) Partido Justicialista. Frente para la Victoria	Alternancia política
	Javier Milei	2023-2027	(LLA) La Libertad Avanza	Alternancia política
Brasil	Dilma Rouseff	2015-2016	(PT) Partido de los trabajadores	Sucesión política
	Michel Temer	2016-2018	(MDB) Movimiento Democrático Brasileño	Vice P. de Rouseff. Asume por impeachment
	Jair Bolsonaro	2018-2022	(AB)Alianza por Brasil	Alternancia política
	Luiz Inácio Lula da Silva	2022-2026	P.T.	Alternancia política
Paraguay	Horacio M. Cartés Jara	2013-2018	(PC) Partido Colorado	Alternancia política
	Mario Abdo Benítez	2018-2023	P.C.	Sucesión política
	Santiago Peña Palacios	2023-2028	P.C.	Sucesión política

PAÍS	PRESIDENTE	PERÍODO	PARTIDO	CAMBIOS
Uruguay	Tabaré Vazquez	2015-2020	(FA) Frente Amplio	Sucesión política
	Luis A. Lacalle Pou	2020-2025	(PN) Partido Nacional	Alternancia política
Venezuela	Nicolás Maduro	2013-2019 2019-2025	(PSUV) Partido Socialista Unido de Venezuela	Fallecimiento Chávez Sucesión política

Fuente: Elaboración propia.

Paradójicamente, cuando se alude a la crisis actual del bloque, lo es tanto por los sectores proteccionistas que aducen como causa el abandono de la línea autonómica seguida por los gobernantes en los primeros años del siglo XXI, como por los liberales, que argumentan el aislamiento internacional y escasos avances en el comercio intrarregional de ese tiempo (Ghiotto y Frenkel, 2019). Estas posiciones son justificativas del reclamo por una reconfiguración hacia la flexibilización o la convergencia con la AP propuesta adoptada durante el gobierno de Macri en el marco de su política externa que agudizó sus diferencias políticas con Venezuela, respaldó al MERCOSUR en su dimensión comercial con la intención de forjar acuerdos de libre comercio, a la vez que logró la condición de observador en la AP (Tokatlian y Russel, 2017).

Si bien en sus orígenes la naturaleza del bloque fue mercantil, en este aspecto la doctrina es coincidente con que, en la medida de su desarrollo, trató de potenciar su poder de negociación por el apoyo político que pudiese obtener en los escenarios internacionales (Bartesaghi, 2017), al punto de incorporar nuevos socios (Venezuela, 2012 y Bolivia, 2024) por motivaciones geoestratégicas. No obstante, la incorporación venezolana le adicionó un factor más de incertidumbre: primero, al no cumplir con el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR en lo atinente a la adopción del acervo jurídico del bloque en el plazo de cuatro años, originó la suspensión en su condición de Estado Parte, vigente en la actualidad (2/12/2016); luego, en virtud de la violación al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático que consagró a la democracia como principio y condición de existencia del proceso integrador, se aplicó la segunda sanción (5/8/2017).

En la segunda década del nuevo siglo comienza la interrupción

de la llamada marea rosa con cambios políticos gubernamentales de índole democrática y un tinte político más liberal cambiando la política externa nacional y afectando el rumbo regional. Esto es, gobiernos promotores del libre comercio y de acuerdos que lo promovían frente al estancamiento e insatisfacción por el MERCOSUR que adoptaba una política proteccionista frente a terceros mientras mantenía su debilidad en el comercio intrazona.

En efecto, para el 2020 las exportaciones de bienes extrazona fueron de USD 250.851,7 millones, a diferencia de las intrazona de USD 29.139,5 millones. Respecto a las importaciones, las extrazona llegaron a USD 176.310 millones mientras que las provenientes del MERCOSUR fueron de 39.477,1 millones (SECEM, 2021). La composición del comercio también es diferente: en tanto en el intrarregional priman las manufacturas un 76 % con relación al 24 % de productos primarios, en el extrarregional el 55% son productos primarios y el 45 % es de manufacturas, en promedio 2018/2019, (CEPAL, 2020a). Sin embargo en la pospandemia esos datos muestran una recuperación. Para el BID-INTAL (2023) el comercio intrarregional se incrementó un 13% respecto de 2021, jugando un papel importante las manufacturas de origen industrial. Pese a ello continuó disminuyendo su participación en el comercio total. Las exportaciones intrazona, que en 2021 equivalían al 10,7% de las ventas totales de los socios, en 2022 pasaron al 10,3%, siendo más dinámicas las exportaciones extrarregionales. Como resultado, el MERCOSUR representa para Brasil el 6,5% de sus exportaciones, mientras que para la Argentina el 17,6%; para Uruguay, el 24,3% y el 58,2% para Paraguay. Con respecto a los servicios, en 2022 se superaron los valores de intercambio prepandémico (2019): las exportaciones se incrementaron un 32% y las importaciones tuvieron un 43% de crecimiento anual.

Por el recambio político democrático en Argentina con Mauricio Macri, Jair Bolsonaro en Brasil precedido por Michel Temer -quien asumió por la destitución de Dilma Rouseff-, entre estos presidentes existieron ciertos consensos políticos que se vieron reforzados por la victoria de Mario Abdo Benítez en Paraguay. Todos ellos coincidían en el discurso crítico a Nicolás Maduro desde su ascensión en el 2013 y en el carácter ideologizado de las iniciativas de la

primera década como UNASUR, ALBA-TCP y CELAC, mientras que reclamaban para el MERCOSUR su flexibilización y/o convergencia con la AP; esto es, el incremento del comercio intrarregional y extrarregional para su inserción internacional.

No obstante, a mediados del 2019 disminuyó la confrontación con Venezuela debido a cambios políticos y problemas domésticos. Así, en Argentina el acceso a la presidencia de Alberto Fernández redefinió su posición frente a la crisis venezolana, (aunque no de manera clara como lo demostró en la OEA frente al informe Bachelet sobre el estado de situación crítica de la democracia venezolana y de los derechos humanos). Por su parte Bolsonaro, en el marco de su alineamiento con EEUU y los problemas domésticos, se fue marginando del contexto regional. En Uruguay asumió Luis A. Lacalle Pou con una orientación política y económica diferente a su antecesor Tabaré Vázquez. En Paraguay, a raíz del golpe parlamentario (2012) que destituyó al presidente Fernando Lugo, facilitando el ingreso de Venezuela al MERCOSUR que estaba obstruido por la oposición del congreso paraguayo, asumió Horacio Cartes y luego con el mismo tinte político (partido colorado) se impuso el candidato oficialista Mario Abdo Benítez.

## **2.2 La funcionalidad jurídico-institucional**

En su conformación institucional, se adoptó al integubernamentalismo con un exacerbado presidencialismo para dirigir el proyecto de forma conjunta; la toma de decisiones se rige por el consenso o unanimidad con la presencia de todos los Estados Partes que otorgan un veto a cada miembro, imposibilitando lograr acuerdos porque la oposición de cualquiera de ellos puede bloquear el proceso. Si bien la estructura institucional es amplia, pero carece de profundidad, son tres los órganos principales: el Grupo Mercado Común (GMC), el Consejo Mercado Común (CMC), la Comisión de Comercio (CCM) y una serie de comités y subgrupos, de menor jerarquía, dependientes de los anteriores. Cuenta con organismos permanentes tales como el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) y el Tribunal Permanente de Revisión (TPRM). El alcance político de

los órganos decisores se centra en el Consejo del Mercado Común (CMC) integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y Economía de los países miembros, define las políticas generales, toma las decisiones estratégicas y las directrices generales del bloque. Sin embargo la conducción política efectiva deriva de las Cumbres presidenciales (no previstas en su estructura orgánica), las que responden a la tendencia de los gobiernos de reducir la actuación de las instituciones para asumir ellos mismos la conducción (Noto, 2002) quedando así la integración sujeta al voluntarismo autolimitante del interés nacional derivado de los cambios de gobierno de turno. Esta funcionalidad se inspira en la perspectiva teórica del intergubernamentalismo europeo. En ella el Estado pasa a ser un actor fundamental de la integración promoviendo la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores nacionales; de esa forma la política doméstica tiene un impacto decisivo en las relaciones interestatales (Moravcsik, 1998). Se asocia, por un lado, la formación de preferencias nacionales como consecuencia de las presiones domésticas y, por otro, las negociaciones interestatales y de creación de instituciones (intergubernamentales o supranacionales).

La diplomacia de las Cumbres (Rojas Aravena, 2020) ha llevado a algunos autores a referirse al MERCOSUR como un caso extremo de intergubernamentalismo denominado “interpresidencialismo” (Malamud, 2022), cuya dinámica se sostiene por el diseño presidencialista de sus regímenes políticos. Al respecto Nolte (2019) destaca que, si bien esta característica ha servido de impulso en “[...] épocas de fuertes liderazgos presidenciales y de afinidades políticas”, también “[...] han dado lugar a bloqueos y retrasos en tiempos de polarización y de falta de consensos político” (p.140).

Por tanto, esta cultura política que delega y concentra la toma de decisiones en los poderes ejecutivos, genera un “déficit democrático” (Mellado y Alí, 2010; Serbin, 1996; Grandi, 1998). Evidentemente existe una deficiencia en el diseño institucional; Santos Carrillo (2023) resalta así la incoherencia que implica resolver los problemas de interdependencia mediante mecanismos intergubernamentales tal como la toma de decisiones por parte del PARLASUR, el cual no tiene facultades legiferantes de modo que todas

las normativas adoptadas por el bloque deben ser internalizadas al ordenamiento jurídico de los Estados partes. De esta forma es muy poco lo que se internaliza violando la normativa regional y lleva a sus miembros a incumplirla y sujetar el proceso a los vaivenes de los gobiernos de turno. Esa laxitud en el cumplimiento de los compromisos deriva también de la escasa profundidad institucional, a lo que se ha denominado regionalismo líquido (Mariano et. al, 2021). Prueba de ello ha sido el accionar en torno al PARLASUR y el retiro argentino en el gobierno de Fernández de las negociaciones externas del MERCOSUR en virtud de atender las prioridades de su política económica interna, agravada por la pandemia<sup>6</sup>.

### **2.3. Acciones regionales para enfrentar la pandemia**

#### **a) Nacionales o domésticas**

Al declarar la OMS al COVID 19 como una pandemia (11/3/2020), la región puso al descubierto la fragilidad del sector salud, tanto en lo público como en lo privado, planteando serios interrogantes sobre la disponibilidad de recursos en cuanto a capital humano e infraestructura; también se puso en juego la capacidad del bloque para la concertación y/o coordinación de políticas. Las políticas y medidas adoptadas a nivel nacional por los integrantes del MERCOSUR fueron de distintos matices y algunas similares, aunque controversiales entre ellos.

Brasil y Argentina justificaron el accionar gubernamental sobre la base de una falsa dicotomía entre “salvar vidas versus salvar la economía”. Brasil desarrolló una narrativa tendiente a minimizar la enfermedad y priorizar la economía -porque si la pandemia costaría vidas, también generaría la muerte de empresas-. Se opuso a los criterios fijados por la OMS como al distanciamiento social (por la falta de evidencias científicas) y a la cuarentena, porque arruinaría al país. Al 8/5/2022 alcanzó 30.558.530 casos positivos con un total de 664.126 fallecidos. Argentina de modo diferente, comenzó con la suspensión de espectáculos masivos y la cuarentena obligatoria para los que venían del extranjero; luego se

---

6 Para un mayor tratamiento ver Mellado (2021) y Gajate, R. (2020).

declaró la emergencia sanitaria y la suspensión de los vuelos; se decretó el cierre total de las fronteras, suspensión de las clases en todos los niveles y la autorización para poder circular por cuestiones de salud o laborables. El 19 de marzo decretó una cuarentena total, bajo el argumento de ralentizar la propagación del virus mientras se preparaba el sistema de salud. Al 8/05/2022 registró 9.101.319 casos y 128.729 fallecidos.

Paraguay tomó varias medidas progresivas similares a las argentinas. Suspensión de clases presenciales y eventos masivos, reducción de la jornada laboral, declaración del estado de emergencia sanitaria y luego aislamiento preventivo general. Al 5/5/2022 registró 649.718 casos y un total de 18.872 fallecidos.

Uruguay adoptó el cierre de centros educativos, espectáculos públicos y el cierre de fronteras. Se optó por una cuarentena voluntaria, distanciamiento social y una campaña de concientización social. Paralelamente incorporó líneas de crédito con condiciones flexibles por parte del banco estatal; préstamos para pymes y defirió los vencimientos de impuestos; régimen especial de seguro de paro flexible a todas las actividades; transferencias monetarias a trabajadores informales y distribución de canastas alimentaria. Al 17/4/2022 registraba 895.775 casos y 7.197 fallecidos.

### **b) Regionales**

A partir de las categorías sobre los niveles de cooperación en las organizaciones regionales que identifican Ruano y Saltalamacchia (2021) en: intercambio de información, coordinación interestatal y acciones colectivas que pueden ser internas y externas se tratará de aplicarlos a los documentos emanados de las Cumbres Presidenciales del MERCOSUR. A tal efecto, en la primera categoría apunta a la capacidad de una organización para centralizar conocimientos y datos para proporcionarlo a sus miembros. La coordinación interestatal comprende aquellas acciones conjuntas para regular el movimiento de bienes, personas, servicios y distribución de suministros médicos. En cuanto a la acción colectiva, se señala a aquellas “iniciativas que implican combinar capacidades nacionales y utilizar recursos comunes para alcanzar conjuntamente

un objetivo” (p. 98) que puede ser interno y externo si el propósito implica una meta dirigida hacia afuera o hacia adentro de la organización, y si involucra actores externos. Como ya se expresara, las Cumbres Presidenciales como órgano de máxima expresión política, adoptó una serie de Comunicados y Declaraciones en donde se marcan las directivas políticas generales, que se destacan y referencian a continuación:

### **b.1) Declaraciones y Comunicados**

- DECLARACION de los Presidentes del MERCOSUR sobre “Coordinación regional para la contención y mitigación del coronavirus y su impacto”. Reunión virtual convocada por la Presidencia Pro Témpore paraguaya, 18/3/2020.

Considerando: “...Que la pandemia causada por el COVID-19 no respeta fronteras, requiriendo una coordinación regional eficiente y permanente...Que es necesario generar espacios de concertación regional multisectoriales, que aborden esta problemática con perspectiva estratégica y solidaria, colocando a la ciudadanía en el centro de los esfuerzos colectivos...” declaran: “1. **Facilitar el retorno de ciudadanos** y residentes de los Estado Partes del MERCOSUR a sus lugares de origen o residencia, para lo cual realizarán un intercambio periódico de listas de personas que hayan manifestado su voluntad de regresar. Los Ministerios de Relaciones Exteriores y encargados de las migraciones y el transporte, realizarán labores de coordinación para hacer efectiva esta medida. 2. Tomar en consideración las especificidades propias de las comunidades residentes en **áreas fronterizas, en el proceso de diseño y ejecución de medidas aplicables a la circulación de bienes, servicios y personas**, de manera de reducir su impacto en dichas comunidades. 3. Notificar a los demás Estados Partes las medidas que se hayan adoptado o vayan a adoptarse en frontera... 4. Identificar y promover la remoción de obstáculos que dificulten o impidan la circulación de bienes y servicios y **estudiar medidas que conduzcan a la agilización del tránsito y transporte de insumos y productos de primera necesidad**. 5. Evaluar la conveniencia, oportunidad y posibilidad de rebajar los aranceles aplicados a los productos e insumos destinados a la pre-

vención de enfermedades y al cuidado de la salud, en el marco de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19. 6. Disponer que los Ministros de Relaciones Exteriores, Salud, Interior / Seguridad organicen reuniones virtuales sectoriales periódicas en las que **compartirán información, buenas prácticas y coordinarán** acciones en áreas de interés común (MERCOSUR, 2020a)

- COMUNICADO de los Estados Partes de la LVI Cumbre de Presidentes, 2/7/2020, videoconferencia, Asunción. Allí se establecieron como puntos principales el intercambio de **información** sobre la situación epidemiológica en los países y las medidas sanitarias para la lucha contra la pandemia a efectos de atenuar el impacto en la sociedad. Se **alentó a intensificar la cooperación** horizontal entre los Estados Partes para el desarrollo de capacidades y competencias de salud pública que permitan contener y controlar la pandemia de COVID-19 y mitigar sus efectos, así como la transferencia de tecnologías y la concreción de acuerdos que permitan la disponibilidad de vacunas, tratamientos y nuevas tecnologías desarrolladas en respuesta al COVID-19, la articulación de medidas armonizadas de vigilancia epidemiológica y control sanitario en las fronteras y la promoción del acceso a medicamentos. También se aprobó la ampliación del proyecto FOCEM “Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud”, con el objetivo de **fortalecer las capacidades diagnósticas** para el control epidemiológico.

- COMUNICADO de los Estado Partes y Asociados. LVII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, videoconferencia, 16/12/2020. Reafirmaron su compromiso con una **coordinación eficiente y permanente** para frenar el avance del coronavirus, principalmente en zonas de frontera. Manifestaron la importancia de la **cooperación regional** en el combate al COVID-19, incluso para asegurar el acceso a medicamentos, vacunas, equipos médicos y tecnologías para hacer frente a la pandemia. Expresaron su satisfacción por las **medidas adoptadas en cada país** para facilitar el comercio internacional de bienes y servicios y de esta manera hacer frente a la emergencia sanitaria producto del COVID-19, contribuyendo a garantizar a nuestros Estados el funcionamiento y la sostenibilidad de las cadenas de suministro regional, principalmente de

alimentos e insumos básicos y médicos.

- COMUNICADO de los Estados Partes y Bolivia. LVII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, celebrada por videoconferencia, 16/12/2020.

Intercambio de información respecto a la adopción de normas nacionales bajo las premisas de cooperación y transparencia. **Aprobaron nuevas extensiones presupuestarias para el proyecto FOCEM “Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud” de manera que el mismo contribuya a fortalecer las capacidades de diagnóstico y traza de la COVID-19.** Los institutos y centros de salud regionales participantes pudieron aumentar sus capacidades en la detección de casos de esta enfermedad, mediante la elaboración de kits PCR y de serodiagnóstico, así como la incorporación de técnicas más novedosas

- COMUNICADO de los Presidentes de los Estados Partes y Asociados. LVIII Cumbre de Presidentes del MERCOSUL, celebrada por videoconferencia, 8/7/2021.

Reconocen que la pandemia continúa asolando a los países y requiere una coordinación regional más eficiente y permanente, para reducir su impacto. **Resaltan la necesidad imperiosa de continuar articulando políticas conjuntas, particularmente en lo referente a garantizar el acceso universal, equitativo y oportuno a medicamentos, vacunas, equipamientos médicos y tecnologías para enfrentarla.**

- COMUNICADO de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados LIX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. 17/12/2021. Videoconferencia.

Renovaron su compromiso en **continuar cooperando para la superación de los desafíos ocasionados por la pandemia de Covid-19, incluyendo el acceso a vacunas y a recursos sanitarios, la recuperación de pacientes afectados y el fortalecimiento de la seguridad sanitaria regional**, y manifestaron sus condolencias a las familias de las víctimas. Coincidieron en que la conclusión del proceso de vacunación es camino imprescindible para la recu-

peración económica y para la normalización de la actividad humana en todos sus ámbitos.

- DECLARACIÓN Presidencial sobre recuperación post pandemia. LIX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. Videoconferencia, 17/12/2021.

Coincidieron en que **la vacuna aplicada a una persona no debe ser obstáculo para su movilidad e ingreso en otros países y si, factor de flexibilización de requisitos sanitarios en vigor**. Endosaron la “Declaración sobre la necesidad de expansión de la capacidad productiva regional de medicamentos, inmunizantes y tecnologías de salud”, adoptada por la Reunión de Ministros de la Salud, el 19 de noviembre, y subrayaron la importancia del trabajo a ser desarrollado por el “Comité ad hoc para promover la expansión de la capacidad productiva regional de medicamentos, inmunizantes y tecnologías de salud”. Reafirmaron la prioridad de la defensa de sistemas nacionales de salud fuertes, inclusivos y resilientes, así como el acceso justo y equitativo a diagnósticos, tratamientos e inmunizantes, en las discusiones sobre eventual instrumento internacional, con el propósito común de fortalecer las capacidades globales de prevención, prontitud y respuesta ante emergencias sanitarias. Subrayaron que el mantenimiento y la expansión de los flujos comerciales y de inversiones entre socios y con el resto del mundo tienen un papel crucial en la mitigación de los impactos negativos de la pandemia de Covid-19 en el empleo y la renta y en la recuperación pospandemia. Reafirmaron que la pandemia tuvo impacto profundo en el empleo y en la renta de las familias, siendo necesario el establecimiento de un ambiente de mercado de trabajo moderno, resiliente e inclusivo, en atención al contexto más amplio del desarrollo tecnológico y de surgimiento de nuevas modalidades de trabajo. Coincidieron que **incumbe a los Estados asegurar el establecimiento de un ambiente macroeconómico estable, que propicie previsibilidad a los agentes económicos, esenciales para la retomada del camino de la prosperidad**, fortaleciendo políticas de mantenimiento de empleo y de la actividad económica.

- DECLARACIÓN de los Presidentes de los Estados Partes del

MERCOSUR y Estados Asociados sobre Recuperación Económica y Social Regional. Asunción, Paraguay. LX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, 21/7/2022.

Consideraron los impactos socioeconómicos, tanto de la pandemia como de la mayor contracción económica generada en los últimos tiempos, a raíz de los efectos externos, con su consecuente costo social, reflejada en incrementos en las tasas de pobreza, desigualdad, desempleo y cierre de micro, pequeñas y medianas empresas; manifestaron su preocupación por **el conflicto en Ucrania y sus efectos adversos sobre la economía global, generando situaciones recesivas e inflacionarias en la región, así como desafíos en el suministro de insumos agrícolas, alimentos y fertilizantes.**

- DECLARACIÓN de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR sobre seguridad alimentaria y producción agropecuaria sostenible en el MERCOSUR. Asunción, Paraguay. LX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, el 21/7/2022.

Declararon su preocupación por el **conflicto en Ucrania y el impacto sobre la seguridad alimentaria global, en particular, en los países del MERCOSUR, por la excesiva volatilidad de los precios de los productos alimentarios y agrícolas, los insumos de producción, en particular de los fertilizantes, los costos de energía y transporte.**

- COMUNICADO de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados. Asunción, Paraguay. LX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, 21/7/2022.

Reafirmaron su compromiso con una **coordinación regional eficiente para mitigar las consecuencias sanitarias, económicas y sociales de la pandemia** por COVID-19, en línea con lo acordado en la “Declaración de Presidentes del MERCOSUR sobre coordinación regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto”, adoptada el 18 de marzo de 2020, durante la Presidencia Pro Témpore del Paraguay;

Acordaron promover el enfoque integral, solidario y equitativo

de los sistemas de salud de nuestros países, así como la evaluación y resiliencia de las cadenas de valor sanitarias, a fin de mitigar los efectos de la pandemia y ampliar el acceso equitativo a los servicios de salud integrales, de calidad, centrados en las personas, en especial en las más vulnerables, sin dejar a nadie atrás.

- DECLARACIÓN sobre Cultura de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, Montevideo, Uruguay. LXI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, 6/12/2022.

Expresaron su preocupación por los **impactos negativos de la pandemia en el sector cultural**, evidenciando las fragilidades y debilidades estructurales, incluidas las brechas sociales, de género y digitales, así como el acceso desigual a la cultura. Asimismo, el sector fue afectado por la cancelación de los espectáculos y actividades culturales, por las elevadas tasas de informalidad del trabajo artístico y cultural y por las dificultades para la libre circulación de bienes y servicios y la movilidad de artistas, provocadas por el cierre de fronteras.

- COMUNICADO de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados. Montevideo, Uruguay. LXI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, 6/12/2022.

Reiteraron su preocupación por el **conflicto en Ucrania y sus efectos negativos, especialmente sobre la población civil, la estabilidad regional y la seguridad alimentaria global, en particular, en los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados, por la excesiva volatilidad de los precios de los productos alimentarios agrícolas, los insumos de producción y los costos de energía y transporte**, e hicieron un llamado a la búsqueda de la paz mundial, a través de la solución pacífica de las controversias. Reforzarón la necesidad de coordinar esfuerzos para **que las cadenas de suministro de alimentos y sus insumos, en particular fertilizantes, permanezcan libres y abiertas, en línea con los principios y las reglas de la OMC reafirmando su apoyo a un sistema multilateral de comercio basado en reglas, abierto, transparente, más justo y no discriminatorio, reconociendo que el futuro de la OMC depende de un compromiso real y**

**efectivo de todos los Miembros con la implementación de los Acuerdos existentes y con las negociaciones para la reforma de las reglas de comercio** en materia agropecuaria, incluyendo acción frente a todas las formas de ayuda y protección que distorsionan los mercados agropecuarios, como acordaron en la “Declaración sobre la Reforma de Las Reglas Multilaterales del Comercio Agropecuario”, firmada en la Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC, por los Estados Partes de MERCOSUR, Bolivia y los Estados Asociados y otros países latinoamericanos. Acordaron seguir con atención el trabajo del Órgano de Negociación Intergubernamental de la Organización Mundial de la Salud (OMS) encargado de redactar y negociar convenio, acuerdo u otro instrumento internacional de la OMS sobre la preparación y respuesta frente a pandemias, en el entendido de que se trata de una instancia relevante para promover respuestas multilaterales a emergencias sanitarias con el alcance y magnitud de la pandemia.

En la misma Cumbre hubo una declaración sobre Ciberdelincuencia. No tiene significación temática.

- COMUNICADO de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR y Asociados. Iguazú, Argentina. LXII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, 4/7/2023. No tiene significación temática.
- DECLARACIÓN de los Presidentes de los Estados Partes sobre Democracia y la integridad de la información en entornos digitales. Río de Janeiro, Brasil, el 6 y 7 /12/2023. LXIII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. No tiene significación temática.
- COMUNICADO de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Bolivia. LXIV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, 8/7/2024, Asunción, Paraguay.

Tomaron nota de las actividades de vigilancia, vacunación, preparación y respuesta a emergencias de salud pública y redes de urgencias y emergencias inter fronterizas, así como la realización del Taller de Salud Mental, que arrojó datos de relevancia, para establecer líneas estratégicas y afianzar el compromiso político y

de cooperación regional en la materia. Resaltaron la **importancia de contar con herramientas que permitan identificar y monitorear la demanda estratégica de medicamentos, dispositivos médicos y tecnologías de la salud en la región, fortalecer las capacidades de producción e innovación y posibilitar la disponibilidad de un instrumento adicional para el acceso a la salud por parte de la población** de los Estados Partes del MERCOSUR. Celebraron el afianzamiento de la cooperación técnica ya existente con OPS/OMS y la concreción de la alianza con REDSUR/TEPHINET para impulsar acciones estratégicas que permitan el desarrollo de competencias y capacidades en vigilancia epidemiológica.

En la misma Cumbre de Presidentes hubo una Declaración sobre Lucha contra el Crimen Organizado Transnacional (COT). No tiene significación temática.

### **b.2) El FOCEM**

Adicionó, el 2 de abril del 2020, al Proyecto Plurinacional “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud” US\$ 16.000.000 no reembolsables y sin cobro de intereses financieros destinados en su totalidad al combate coordinado contra el COVID-19 (MERCOSUR, 2020b). Una primera partida se destinó a fortalecer la capacidad de diagnóstico del virus, con la compra de equipamiento, insumos, materiales para la protección de los operadores y kits para su rápida detección. En el marco del Proyecto se ha desarrollado una red entre Instituciones de gran prestigio en investigación científica en el área de la salud pública regional de los cuatro países miembros (Instituto de Biomedicina de Buenos Aires –IBioBA-Conicet– de Argentina; la Fundación Oswaldo Cruz –Fiocruz– de Brasil; el Laboratorio Central de Salud Pública –LCSP– y el CEDIC de Paraguay; y el Instituto Pasteur de Montevideo en Uruguay). Luego el mismo organismo aprobó la entrega de nuevos recursos a Argentina (MERCOSUR, 2020d) como también para Uruguay (MERCOSUR, 2020c).

### **A modo de reflexión**

Mal desempeño del MERCOSUR frente a la pandemia por fal-

ta de coordinación interestatal por déficits de su funcionalidad jurídico-institucional, polarización ideológica intra-bloque, desencuentro entre los socios con objetivos dispares, diferencias en las políticas nacionales adoptadas y en la concepción de cada gobernante. Del análisis documental de las diez Cumbres Presidenciales surge el predominio retórico, más como expresión de deseos que de acciones concretas pese a asumirse la coordinación interestatal en materia de repatriación, zonas fronterizas y agilización del transporte de bienes de primera necesidad e insumos en salud; tanto la repatriación como el movimiento de personas entre jurisdicciones vecinas, dieron paso a conflictos judiciales. Ineptitud de los funcionarios de turno sin una visión estratégica y de gestión para la respuesta regional orientadas a proteger preventivamente la salud pública y proporcionar atención accesible y equitativa a la población; el único mecanismo de cooperación puesto en marcha fue el intercambio de información y experiencias. No obstante, en lo que respecta a acciones colectivas, se destaca el accionar real y concreto del FOCEM, especialmente en la creación de la red de Instituciones de gran prestigio en investigación científica en el área de la salud pública regional de los cuatro países miembros.

El distanciamiento ideológico respecto a la inserción externa especialmente entre Bolsonaro y Fernández, influyó en una menor coordinación en foros multilaterales –OMS, OPS, OMC– y en el debate por la flexibilización<sup>7</sup>, agudizando la crisis del MERCOSUR. Los factores externos fueron elementos disruptivos no de convergencia de la integración sureña, precisamente en el nivel regional, se dan las crisis del modelo, de resultados y de expectativas. Se lo cuestiona en su legitimidad, poniendo en juego su normativa y objetivos; eficiencia, en materia de salud y socioeconómica, y limitación de capacidades para dar respuesta, no sólo al fenómeno pandémico padecido sino a las nuevas amenazas y desafíos que conlleva el mundo actual.

---

7 La flexibilización alude a la reforma al arancel externo común y a la Decisión CMC 32/2000, que obliga a sus integrantes a celebrar y negociar acuerdos comerciales como bloque.

## Referencias bibliográficas

- Agostinis, G. y Nolte, D. (2023). Resiliencia a la crisis y resistencia al cambio: un análisis comparativo de los determinantes de los resultados de crisis en las organizaciones regionales latinoamericanas. *Relaciones Internacionales*, 37(1), 117-143. <https://doi.org/10.1177/0047117821106736>
- Ardila, M. (2017). La Alianza del Pacífico: Intereses de sus miembros e importancia geoestratégica. En N. B. Mellado (coord. y edit.) y J. C. Fernández Saca (coed.), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (pp. 235-254). Editorial Delgado. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/67592>
- Ayuso, A. (2019). América Latina y el Caribe: ¿fin de ciclo o cambio de régimen regional? *Anuario Internacional CIDOB 2019*, 143-151. <https://www.cidob.org/publicaciones/anuario-internacional-cidob-2019-nueva-epoca-perfil-de-pais-cuba>
- Bartesaghi, I. (2017). La integración regional en Asia Pacífico: El caso de la ASEAN, la APEC y el RCEP. En L. Philips Sanchez (Comp.), *Ágora Latinoamericana TOMO II Construcción de Espacios Regionales: Inclusión Social Latinoamericana* (pp. 3-36). Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración; Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales
- Basnet, H. C. y Sharma, S. C. (2013). Economic Integration in Latin America. *Journal of Economic Integration*, 28(04). 551-579 <http://dx.doi.org/10.11130/jei.2013.28.4.551>
- Bianculli, A. (2021). América Latina, regionalismo, COVID-19 ¿y después? *Pensamiento Iberoamericano*, (11), 60-68.
- BID. (2023). MERCOSUR: divergencias estratégicas y consensos pragmáticos. *Informe MERCOSUR*, (26). <http://dx.doi.org/10.18235/0005314>

BID. (2022). *Monitor de comercio e integración 2022: Shock tras Shock: América Latina y El Caribe frente a las turbulencias del comercio global*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/000454>

Bizzozero, L. (2014). La política exterior de Brasil hacia América Latinas: del regionalismo abierto al continental. En: R. Bernal-Meza y L. Bizzozero (Eds), *La política internacional de Brasil: de la región al mundo* (pp. 57-78) Ediciones Cruz del Sur.

Botto, M. (2017). El MERCOSUR y sus crisis: Análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración sudamericana. *Estado & Comunes*, 2(5), 155-176. [http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado\\_comunes/article/view/57](http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/view/57)

Bouzas, R. (2017). El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo? *Estudios Internacionales*, 49, 65-88. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.4753>

Briceño Ruiz, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del MERCOSUR. En Briceño Ruiz, J., (Ed.), *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* (pp. 121). Teseo. [https://www.researchgate.net/publication/260290564\\_El\\_MERCOSUR\\_y\\_las\\_complejidades\\_de\\_la\\_integracion Regional](https://www.researchgate.net/publication/260290564_El_MERCOSUR_y_las_complejidades_de_la_integracion Regional)

Carvalho Neves, B. y Pasquariello Mariano, K. L. (2022). El regionalismo sudamericano y el giro a la desintegración: algunas reflexiones. *Foro Internacional*, 62(1), 137-177. <https://doi.org/10.24201/fi.v62i1.2842>

Castro Alegria, R y D. Nolte, (2023). El covid-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones. *Relaciones Internacionales*, (52), 135-152. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.007>

CEPAL. (2020). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. *Informe Especial Covid-19*, (5). <http://www.cepal.org/>

[es/publicaciones/45782-enfrentar-efectos-cada-vez-mayores-covid-19-reactivacion-igualdad-nuevas](https://www.cepal.org/es/publicaciones/45782-enfrentar-efectos-cada-vez-mayores-covid-19-reactivacion-igualdad-nuevas)

CEPAL. (2020a). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Naciones Unidas. <https://hdl.handle.net/11362/45602>

CEPAL. (2021). *Tecnologías digitales para un nuevo futuro*. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46816>

CEPAL. (2023). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/67989-estudio-economico-america-latina-caribe-2023-financiamiento-transicion>

Chacón J. (2004). Integración Suramericana: un paso hacia el posneoliberalismo. *Centro de Investigación sobre Inversiones y Comercio*.

Gajate, R. (2020). La suspensión de la elección de parlamentarios al PARLASUR como indicador de deconstrucción institucional en el MERCOSUR. En N. B. Mellado (Dir. y Ed.), R. M. Gajate, y R. S. Piana (Coeds.), *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis* (pp. 65-92). Ediciones Lerner. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/120083>

Garnero, P., Trombetta, M. y Merino, M. F. (2024). América Latina en conexión: apoyo récord a la integración regional. En A. Blasco (Coord), *Nota técnica del BID* (2941). BID INTAL. <http://dx.doi.org/10.18235/0012950>

Ghiotto, L., y Frenkel, A. (2019, julio). Los perdedores de siempre. Apuntes sobre el acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR. *Nueva Sociedad*. <https://www.nuso.org/articulo/ue-MERCOSUR-europa-ganadores-perdedores-integracion/>

Giacalone, R. (2016). Conceptualización y marco analítico explicativo del multilateralismo latinoamericano. *OASIS*, (24), 7-25. <http://dx.doi.org/10.18601/16577558.n24.0>

- Grandi, J. (1998). Déficit democrático y social en los proceso de integración. *Revista Integración & Comercio*, (6), 83-110. <http://intallib.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/06921.pdf>
- Hirst, M., Russell, R., Sanjuan, A. M., y Tokatlian, J. G. (2024, abril). América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemones. *Revista CIDOB d'AfersInternacionals*, (135), 133-156. <https://doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.133>
- Ikenberry, J. (2018). The end of the liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7-23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- Malacalza, B. y Hirst, M. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva Sociedad*, (287), 35-48. <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>
- Malamud, A. (2022). Dilemas de la integración regional en América Latina. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*. <https://www.nuevarevista.net/dilemas-de-la-integracion-regional-en-america-latina/>
- Malamud, A. y Gardini, G. L (2012): Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), 116-133. <http://hdl.handle.net/10451/23689>
- 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. <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/fjTdDxj5VM8KkybBGqcfpCh/>
- Mellado, N. B. (2017). Factores de incidencia en la agenda externa del MERCOSUR: reconfiguración del orden regional. En N. B. Mellado (Coord. y Ed.), y J. C. Fernández Saca (Coed.), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (pp. 19-50). Editorial Delgado. [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/67592/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/67592/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)

Mellado, N. B. (2020). Cambios políticos y preferencias nacionales: su incidencia en el regionalismo sudamericano del siglo XXI. En N. B. Mellado (Dir. y Ed.), R. M. Gajate y R. S. Piana (Coeds.), *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis* (pp. 123-168). Ediciones Lerner. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/120083/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/120083/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Mellado N. B. (2021). El MERCOSUR acrecienta su incertidumbre. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 16(30), 41-49.

Mellado, N. B. (2022). MERCOSUR: nuevas tensiones en el marco del Covid-19. En C. S. Krmpotic (Org.), *Apuntes para un MERCOSUR interpelado* (pp.78-102). Universidad de Buenos Aires; Facultad de Ciencias Sociales. <https://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2022/04/Claudia-Krmpotic-org.-Apuntes-para-un-MERCOSUR-interpelado-2022.pdf>

Mellado N. B. (Coord.) (2023). *Integración Latinoamericana: convergencias y divergencias multidimensionales*. Universidad Nacional de La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/154200>

Mellado, N. B., y Alí, M. L. (2010). Las cumbres presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad. En N. B. Mellado (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional* (pp. 163-208). Lerner Editorial S.R.L. [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/67590/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/67590/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)

Mellado, N. B., y Tetaz, M. (2016). La estrategia de inserción externa del MERCOSUR. En N. B. Mellado (Dir. y Ed.), *Latinoamérica: inserción global e integración regional* (pp.91-123). Ediciones Lerner. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59807>

Mellado N., Ortiz Morales C., y Chávez García C. (2023). La integración regional tecnológica como desafío pospandémico: las

tecnologías digitales en la construcción de un mercado común digital. En A. J. Hurtado Briceño, y E. Vieira Posada (Eds.), *Política sanitaria, ambiental y tecnológica para la Integración Latinoamericana* (pp. 139-194). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587604450>

MERCOSUR. (2020a, 18 de marzo). *Declaración de los Presidentes del MERCOSUR sobre coordinación regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto*. <https://www.MERCOSUR.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-del-MERCOSUR-covid19/>

MERCOSUR. (2020b, 03 de abril). *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*. <https://www.MERCOSUR.int/esfuerzo-regional-contra-la-pandemia-el-MERCOSUR-aprobo-un-fondo-de-emergencia-de-us16-millones-que-se-ran-destinados-en-su-totalidad-al-combate-coordinado-contra-el-covid-19/>

MERCOSUR. (2020c, 29 de octubre). *MERCOSUR aprueba nuevos recursos para el combate contra la pandemia*. <https://www.MERCOSUR.int/MERCOSUR-aprueba-nuevos-recursos-para-el-combate-contra-la-pandemia/>

MERCOSUR. (2020d). *Más fondos del MERCOSUR para combatir el COVID-19*. <https://www.MERCOSUR.int/mas-fondos-del-MERCOSUR-para-combatir-el-covid-19/>

Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press.

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. [https://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2019000100131](https://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2019000100131)

Nolte, D. y Weiffen, B. (2024). La resiliencia del regionalismo latinoamericano: una perspectiva neofuncionalista. *Polit Vierteljahresschr.* <https://doi.org/10.1007/s11615-024-00571-w>

Noto, G. (2002). Una institucionalidad para la convergencia y el desarrollo de la integración en América Latina y el Caribe. SELA. [http://www.sela.org/media/3205783/t023600000625-0-orientaciones\\_y\\_potencialidades\\_de\\_los\\_desarrollos\\_institucionales\\_recientes.htm](http://www.sela.org/media/3205783/t023600000625-0-orientaciones_y_potencialidades_de_los_desarrollos_institucionales_recientes.htm)

Pennaforte, C. (2017). Brasil, Mercosul e Aliança do Pacífico: convergência ou antagonismo? Editora da Universidade Federal de Roraima (EdUFRR). <https://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/handle/prefix/7364>

Perotti, A. (07 de agosto de 2024). Algunos efectos inmediatos que surgen con la entrada en vigencia del “Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR. *elDIAL* [https://www.eldial.com/nuevo/nuevo\\_diseno/v2/doctrina\\_a.asp?base=50&id=15561&t=d](https://www.eldial.com/nuevo/nuevo_diseno/v2/doctrina_a.asp?base=50&id=15561&t=d)

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. DOI:10.1080/03932729.2021.1900666

Rojas Aravena, F. (2020). Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo. En F. Rojas Aravena (Ed.), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*. FLACSO - Editorial Nueva Sociedad. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/50796.pdf>

Riggiorazzi P (2021). La cuestión de la salud y la impotencia regionalismo contra la crisis del COVID-19 en América Latina / Entrevistada por Bárbara Carvalho Neves y Victor Almeida. *Observatorio del Regionalismo (ODR)*. <https://observatorio.repri.org/2021/12/09/odr-entrevista-professora-dra-pia-riggiorazzi-la-cuestion-de-la-salud-y-la-importancia-del-regionalismo-frente-a-la-crisis-del-covid-19-en-america-latina/#respond>

- Sanahuja, J. A. (2020). COVID-19 en América Latina: la economía política de las respuestas gubernamentales. *Pensamiento Iberoamericano*, (9), 22-33. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/62254/>
- Sanahuja, J. A. (2022). Interregno La actualidad de un orden mundial en crisis. *Nueva Sociedad*, (302). <https://nuso.org/articulo/302-interregno/>
- Santos-Carrillo, F. (2023). Las tres crisis del Regionalismo Latinoamericano contemporáneo: Factores causales más allá de la falta de voluntad política. *Colombia Internacional*, (114), 217-45. <https://doi.org/10.7440/colombiaint114.2023.08>.
- Serbin, A. (1996). Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe. *Estudios Internacionales*, 7(13), 55-91.
- Shiller, R. (25 de mayo de 2020). Crisis económica por el coronavirus —Robert Shiller, Nobel de Economía— “No existe una pandemia, sino dos” / Entrevistado por Cecilia Barría. *BBC News Mundo*. <https://bbc.in/2TS9Fyd>
- Sistema de Estadística de Comercio Exterior del MERCOSUR –SE-CEM- (2021). <https://estadisticas.MERCOSUR.int>
- Thoene, U., Cuestas Zamora, E. J. y Londoño, M. C. (2017). La Alianza del Pacífico y el regionalismo latinoamericano: En búsqueda de una revitalización autonomista de la integración. *Ánálisis Político*, 30(89), 91-110. <https://doi.org/10.15446/anpol.v30n89.66219>
- Tokatlian, J. G. y Russell, R. (2017). Macri: en busca de una nueva inserción internacional. *Anuario internacional CIDOB*, (pp. 216-222). <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348683>
- Tussie, D. (2019). La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina. En J. Altmann Borbón (Ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global* (pp. 107 119). FLACSO. [https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/publicaciones/libro\\_geopolitica\\_global\\_flacso\\_2019.pdf](https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/publicaciones/libro_geopolitica_global_flacso_2019.pdf)

## Capítulo 4

# **Nuevas modalidades de funcionamiento del Poder Legislativo en épocas de virtualidad ad. El impacto del Covid-19 en la práctica parlamentaria en la región**

Leandro López<sup>1</sup>

## **Introducción**

El estado de pandemia mundial que declaró la Organización Mundial de la Salud el día 11 de marzo de 2020, dio inicio a un período indefinido e indeterminable de duración en el que la normalidad de las actividades del planeta quedaron esencialmente afectadas, abriendose interrogantes que antes jamás se plantearon en un período tan corto de tiempo. Las implicancias que ha tenido el COVID-19 son múltiples; generalmente los análisis se ubican en torno a las consecuencias sanitarias, epidemiológicas y económicas producto de la pandemia<sup>2</sup>.

- 
- 1 Docente Adjunto Ordinario de Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), y en la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. Carrera docente en la Universidad de Buenos Aires. Investigador Categorizado en el sistema de incentivos docentes (Categoría V). Autor de diferentes trabajos y ponencias en congresos especializados tanto en el país como en el extranjero. Posgrado en Ciencia Política y Sociología en FLACSO. Miembro del Instituto de Integración Latinoamericana de la UNLP. Coautor del libro Sistemas Electorales en Latinoamérica (2013), participación como observador internacional en las elecciones de Ecuador en 2013 y 2019.
- 2 La Organización Mundial de la Salud (OMS) la reconoció como una pandemia el 11 de marzo de 2020.

Más allá de reconocer la necesidad de profundizar los efectos de la pandemia en términos sanitarios, creemos importante y oportuno analizar cómo desde el fenómeno sanitario los diferentes Estados han tenido que reformular sus prácticas institucionales tradicionales. En este sentido, el estudio sobre el funcionamiento de los legislativos, ya presentaba la existencia de pocos estudios sobre el rol del parlamento en su función legislativa de control y supervisión de los poderes ejecutivos; claramente, Rodrigo Velázquez y López Velarde (2018), ya advertían sobre esto. Esta deficiencia no cambió después de la pandemia, ya que los trabajos teóricos se centraron en otros aspectos y no sobre el funcionamiento del poder legislativo.

En este sentido, la lógica de la política tuvo que adaptarse a los cambios presentes y modificar el tradicional desarrollo de la tarea legislativa de forma presencial a uno virtual. Si bien en un comienzo existieron dudas sobre el funcionamiento remoto y la legitimidad del proceso legislativo, la magnitud de la pandemia y la política de confinamiento vivida posibilitó la obtención de los consensos necesarios para el cambio de la modalidad presencial a una virtual. La crisis sanitaria a escala global hizo que la política y el sistema democrático adoptaran nuevas formas y modalidades de funcionamiento, ya que las instituciones democráticas y particularmente las representativas no pueden clausurarse bajo ningún aspecto y más teniendo en cuenta que todo sistema constitucional, si bien no predice una pandemia específica, sí tiene previstos mecanismos institucionales, legales y legítimos para actuar en situaciones de excepcionalidad como es la presente, sin poner en riesgo el desarrollo del propio sistema ni su naturaleza.

Estos cambios producto del COVID19 son menos dificultosos en términos del ejercicio del poder en el ámbito del Poder Ejecutivo, ya que el proceso de toma de decisiones es unipersonal, posee una lógica directa y direccionada diferente al ámbito parlamentario, donde al ser un órgano colegiado con representación de diferentes intereses y con una lógica de debate y búsqueda de consenso hizo que esa adaptación sea mucho más radical que en el Poder Ejecutivo.

En definitiva, la pandemia obligó al sistema legislativo a reformularse necesariamente, no solo para preservar la salud y la vida de los representantes sino del personal legislativo que es pilar en la tarea parlamentaria. Por ese motivo y, más allá de las particularidades de los diferentes modelos que se aplicaron, los diferentes parlamentos del mundo se vieron obligados a consensuar diferentes protocolos que incluyeran modalidades nuevas que permitieran el funcionamiento de los mismos, garantizando la continuidad institucional sin riesgos de delegación de facultades al Poder Ejecutivo. Esa nueva modalidad, ya sea por necesidad o por convicción en un marco de polarización de los sistemas políticos, se dio paradójicamente en el plano interno de los parlamentos y de los grupos parlamentarios en el marco de una democracia consensual, que permitió justamente definir las cuestiones centrales del tránsito de la pandemia en un contexto de acuerdos generalizados de las principales fuerzas políticas.

Esta adopción de protocolos frente al COVID19 obviamente supuso la adopción de la modalidad virtual, remota o semipresencial, que combinaba un reducido número de miembros del parlamento en el espacio físico del recinto tradicional y el resto de los integrantes del cuerpo desde sus hogares o desde otros ámbitos sin la necesidad de estar presentes, pero garantizando la participación plena en el debate y en las votaciones. Este último modelo, que supone una semipresencialidad combinada con participación remota, es el que han adoptado la mayoría de los parlamentos.

En este sentido, los parlamentos han tenido que adaptarse a la lógica de las comunicaciones internas mediante sus sistemas de intranet que, si bien funcionaba, no tenían el desarrollo en tanto prácticas como el que adquirieron en la posterioridad al Covid.

## **1. Debate y abordajes teóricos sobre virtualidad**

A pesar de que es un tema y una situación reciente, desde lo teórico se han presentado diferentes formas de abordajes y miradas sobre la coyuntura del funcionamiento legislativo en la pandemia.

A modo de introducción al debate, existen y existieron grandes posturas contrarias a la introducción de la tecnología en los procesos electorales sumamente críticas y contrarias a las mismas (Leandro López, 2024). En cambio, la introducción de la modalidad virtual y las nuevas tecnologías en la práctica legislativa resultó ampliamente aceptada, ya sea por convicción o por la necesidad del funcionamiento de dicho poder, aunque logró amplios consensos.

Juan Ignacio Caminos (2020) expresa que el teletrabajo anterior a la pandemia era por ejemplo considerado como una práctica no tradicional; sin embargo, con la pandemia esta modalidad se hizo presente tanto en el ámbito de lo privado como de lo público, alcanzando grandes índices de eficacia que incluso se profundizaron después de la pandemia. Para tener idea de la magnitud de lo que hablamos, según Boiarov (2019), en el año 2019, el teletrabajo (activo) en Argentina se distribuía principalmente en los sectores de administración, sistema, y ventas, siendo una modalidad empleada tan solo por el 1.6% de los trabajadores en relación de dependencia. En pandemia y con las leyes de teletrabajo, según OIT ha sido la medida preferencial para continuar con la actividad laboral, siendo aplicada por el 55% de las Pymes que operan en el sector de servicios y por el 46% de los profesionales independientes. A contraluz, el teletrabajo durante la pandemia solo ha podido ser utilizado por el 24% de las firmas en la industria y el 23% en el comercio, sectores estos en los que predominantemente se encuentran los trabajadores informales de nuestro país.

Uno de los debates más importantes está relacionado al estado de excepción que permitió una concentración aun mayor de facultades en los sistemas presidenciales y donde está presente irremediablemente el acotamiento de los derechos individuales en el marco de las cuarentenas. Con base en el incremento exponencial de personas contagiadas de COVID-19 en el continente americano, varios Estados nacionales declararon estados de emergencia, excepción, catástrofe por calamidad pública o emergencia sanitaria nacional, todo ello a través de decretos presidenciales y otras disposiciones normativas de la más variada naturaleza jurídica. Los países en los que ocurrió esa declaratoria son: Argentina, Bo-

livia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam, pues fueron los que remitieron las respectivas comunicaciones a la OEA notificando la suspensión de derechos convencionales<sup>3</sup>. Es importante aclarar que los sistemas constitucionales americanos y, en particular, los de estos países, tienen en sus sistemas constitucionales las herramientas legales que prevén estas situaciones de excepcionalidad.

### Regímenes de excepción

	País	Excepciones
1	Argentina	Estado de sitio, de emergencia y DNU
2	Bolivia	Estado de excepción
3	Chile	Estado de asamblea, de sitio, de catástrofe y de emergencia
4	Colombia	Estado de excepción, de conmoción interna y de emergencia
5	Ecuador	Estado de excepción
6	El Salvador	Estado de excepción
7	Guatemala	Estado de prevención, de alarma, de calamidad pública, de sitio y de guerra
8	Honduras	Estado de sitio
9	Panamá	Estado de urgencia
10	Perú	Estado de excepción, de emergencia y de sitio
11	Rep. Dominicana	Estado de defensa, de conmoción interna y de emergencia
12	Surinam	Estado de sitio, de emergencia civil y militar
13	Paraguay	Estado de excepción

Toda dinámica constitucional supone la adopción de situaciones normales propias del desarrollo del sistema social y situaciones anormales o patológicas. Son estas últimas las que se conciben como situaciones de excepción que, en palabras de Bidart Campos (2016), adquieren el nombre de emergencias y están previstas por el propio sistema constitucional. Estas situaciones de emergencia son, según el autor anteriormente mencionado, situaciones que

3 Ver anexo documental información de los estados suministrada a la OEA.

se dan frente a momentos críticos, de carácter extraordinario, que perturban la dinámica tradicional o normal de un sistema constitucional pero que están previstas en él, así como el mecanismo para poder sortearlas dentro del mismo sistema. Efectivamente, el marco constitucional mencionado en el cuadro 1 y la experiencia de lo que fue la pandemia se dio en el marco constitucional.

En función de ello, las decisiones de aislamiento fueron convalidadas por el sistema parlamentario y por los poderes judiciales, pero sí fue un tema de debate político-jurídico que ocupó un amplio espectro de la agenda pública. Finalmente, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte IDH, han emitido pronunciamientos sobre la pandemia y los derechos humanos en las Américas en el 2020<sup>4</sup>.

## 2. La virtualidad como nueva modalidad legislativa

Tal como decía en la introducción, la pandemia fue el factor que de alguna manera aceleró los pasos para la tan ansiada modernización. Esto lleva a una primera conclusión: fue la necesidad y no el debate sobre la modernización lo que llevó a producir los cambios. Es preciso fortalecer el rol de los poderes legislativos para que puedan adaptarse a esta nueva realidad que nos presenta la pandemia y continuar ejerciendo sus funciones de representación, legislación y control político<sup>5</sup>

A modo de ejemplo: España, Argentina, Brasil, Noruega y Finlandia son algunos de los países que modificaron rápidamente sus leyes para permitir sesiones en línea. En otros casos, con tradiciones parlamentarias más fuertes, se implementó una interpreta-

- 
- 4 CIDH. “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”. Resolución 1/20 del 10 de abril de 2020. Disponible: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. También, Corte IDH. Comunicado de prensa CP-27/2020 de 14 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html>
- 5 Informe conjunto la Fundación Directorio Legislativo y ParlAmericas (abril 2020).

ción flexible de las leyes y los procedimientos, como ha sucedido en Estonia. En sintonía, la Cámara de los Comunes del Reino Unido aprobó sesiones híbridas y el Parlamento de Nueva Zelanda creó un comité especial que se reunió virtualmente para examinar al gobierno.

El Parlamento español presenta un antecedente importante, ya que tuvo una ventaja inicial con respecto a la instrumentalización de la tecnología y la digitalización por sobre el resto de los parlamentos. El Congreso de los Diputados de España ya había desarrollado con anterioridad una aplicación en el año 2012 que permitía a los miembros votar cuando estaban enfermos o con una licencia por maternidad. Si bien fue muy poco utilizada previamente, sirvió y fue rápidamente puesta en práctica durante la pandemia. Las reuniones se realizaron mediante Zoom, pero las votaciones se realizaron de forma segura a través de la aplicación.

Brasil siguió el camino tomado en España, en este sentido, para asegurar la continuidad del trabajo legislativo durante la crisis sanitaria cuando el distanciamiento social se convirtió en una gran preocupación y explotaba la crisis sanitaria en toda su magnitud. Así, el 17 de marzo, la Cámara de Diputados de Brasil aprobó la Resolución 11/2020 sobre sesiones plenarias virtuales. Esta rápida acción del congreso brasileño se remonta a un antecedente previo: los parlamentarios brasileños ya habían aprobado un año antes de la pandemia la Resolución 12/2019 sobre el proceso legislativo digital en la Cámara de Diputados de Brasil. Esta combinación de decisiones enmarcadas en las resoluciones mencionadas, sentaron las bases para desarrollar una práctica legislativa en formato virtual para posibilitar el trabajo legislativo de carácter remoto para sus 513 legisladores. Es importante mencionar que un país como Brasil, por sus características federales y la extensión del terreno, solamente mediante la virtualidad podía el parlamento funcionar. De esta manera, el 25 de marzo se realizó la primera sesión plenaria virtual y el 27 de marzo los parlamentarios ya pudieron acceder a las sesiones utilizando la aplicación Infoleg en sus dispositivos móviles.

Chile también fue de los primeros países en cambiar a una mo-

dalidad a distancia/virtual. El 23 de marzo, el Senado modificó su reglamento para permitir sesiones virtuales y votación remota y desarrolló un protocolo para reuniones digitales. El «Pupitre Electrónico» de la Cámara de Diputados fue habilitado para ser utilizado a distancia mediante una VPN a través de una aplicación móvil o en línea. Bajo esta modalidad virtual, se aprobó, por ejemplo, El Plan Económico de Emergencia por Coronavirus, en el que se destaca la ley 21.225 que contempló la creación del Bono Covid-19, destinado a las familias de más bajos recursos.

El día 24 de marzo, con una resolución legislativa, Ecuador celebró la primera sesión virtual del Pleno de la Asamblea. Se implementó el escritorio digital de la Asamblea Nacional «Curul Electrónica» que es una aplicación en intranet que puede ser accedida a distancia con un inicio de sesión personal y utilizando un protocolo de escritorio remoto.

En Paraguay las sesiones virtuales y remotas comenzaron el 14 de abril en la Cámara de Senadores y se extendieron durante el periodo de la pandemia.

En el caso argentino, se dio la particularidad de que la Vicepresidenta de la Nación solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación un pedido de certeza a los efectos de despejar todo tipo de dudas respecto de la legalidad y la legitimidad del proceso parlamentario en virtud de que era imposible sesionar de acuerdo a la modalidad histórica basada en la presencialidad en el recinto parlamentario<sup>6</sup>. En este sentido, la Suprema Corte expresó que las modalidades de organización, en este caso la sesión, forma parte de una competencia específica de cada una de las cámaras del congreso.

En realidad, cuando se discute la virtualidad y la posibilidad

---

6 “Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/acción declarativa de certeza” Fallo completo disponible en <https://www.cij.gov.ar/nota-37179-La-Corte-dict--sentencia-en-la-causa--Fern-ndez-de-Kirchner--Cristina-en-car-cter-de-Presidenta-del-Honorable-Senado-de-la-Naci-n-s--acci-ndeclarativa-de-certeza-.html>

de que los legisladores no se encuentren presentes en el recinto de votación, se pone en el tapete del debate la legitimidad del reglamento parlamentario para prever la no presencia física del legislador, situación que obviamente no podía ser contemplada de manera directa por los sistemas constitucionales, pero que sí indirectamente fueron contempladas en las excepcionalidades constitucionales que describí más arriba. Coincido con Guillermo Arias (2009) en que el reglamento de cada cámara del poder legislativo constituye una norma intrínseca en el sentido de que el cuerpo legislativo se lo impone a sí mismo. Partiendo de estos conceptos, Joaquin Marco Marco (2000) define al reglamento parlamentario como el conjunto de normas o disposiciones directamente emanadas de la constitución y sujetas a ella, que son elaboradas por las cámaras en el ejercicio de su autonomía para regular su propia organización y funcionamiento.

En la teoría del derecho parlamentario, el reglamento interno es una norma positiva que regula la organización y funcionamiento de dicho poder. En países como Argentina, España, Perú, Brasil y en el resto de países hispanoamericanos, la norma de organización interna, es decir, el reglamento, es producto de la construcción y auto imposición de los legisladores, situación que le da a estos parlamentos un margen de maniobra sobre su funcionamiento. En otros países como México, Colombia, Ecuador o Guatemala, la organización interna y de funcionamiento provienen de una ley, pero si tomamos que las normas jurídicas son propias del legislativo, también poseen margen de maniobra para adaptarse a las excepcionalidades o emergencias.

Abocándonos en la práctica parlamentaria concreta, si tomamos la producción legislativa durante la pandemia vemos que, en Argentina, a diferencia de lo que pueda pensarse a priori, en comparación con otros períodos legislativos en tiempos de presencialidad hay un accionar muy activo del parlamento en leyes claves:

1) El parlamento convalidó todos los DNU del ejecutivo que establecían las famosas cuarentenas, es decir, prácticamente en forma unánime las decisiones del presidente. Además, en el periodo que va de mayo 2020 a abril 2021 se votaron

65 leyes, frente a las 38 leyes de 2019 y 59 en 2018<sup>7</sup>, lo que muestra claramente en términos cuantitativos un aumento de la producción legislativa durante la pandemia.

2) Pero en términos cualitativos también podemos afirmar que durante la pandemia hay en ese periodo un conjunto de leyes sumamente importantes que ganaron espacio en la agenda pública como por ejemplo:

- la de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) ley 27.610,
- la regulación del Teletrabajo (Ley 27.555),
- el Aporte Extraordinario para morigerar los efectos de la Pandemia (Ley 27.605)
- la ley sobre Economía del Conocimiento (Ley 27.570).
- leyes promoviendo la investigación, desarrollo, fabricación y adquisición de las vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra la COVID-19, (Ley 27.573).
- la campaña nacional para la donación de plasma de pacientes recuperados de COVID-19, (Ley 27.554)
- la ley de recetas electrónicas o digitales para la prescripción y dispensa de medicamentos, (Ley 27.553).

En consonancia con esta línea argumental, Arévalo Gutiérrez y Marañón Gómez, R. (2021) marcan cómo el uso de las nuevas tecnologías permitió al parlamento durante la pandemia poder cumplir su rol de control sobre el poder ejecutivo. Imaginemos además que la virtualidad permitió al parlamento de los países latinoamericanos y particularmente del MERCOSUR readaptarse en un contexto de hiperpresidencialismo. Las respuestas para hacer frente a las prácticas parlamentarias en la región fueron diversas, pero en consonancia permitieron que el poder legislativo pudiera funcionar.

---

7 Según datos obtenidos por fuentes propias producto del seguimiento legislativo mediante la información suministrada por las páginas web de diputados y senadores más el Boletín oficial de la República Argentina.

Ya se mencionó acá el tema del hiperpresidencialismo y la centralidad del Poder Ejecutivo. Podemos hablar también de democracias delegativas, tal como lo definía Guillermo O'Donnell (2022). En Argentina y en algunos ejemplos de la región, se ve claramente cómo la figura presidencial tomó un peso dentro del sistema que es preocupante y que desdibuja la concepción republicana con su sistema de pesos y contrapesos originario del constitucionalismo, acercándonos a lo que Guillermo O'Donnell denomina como *“democracias delegativas”*, otorgándoles las siguientes características:

- 1) La DD intenta llevar a cabo una manera de concebir y ejercer el poder político, sustentada por algunos presidentes y colaboradores y que suele ser compartida, al menos temporariamente, por importantes franjas de la opinión pública.
- 2) Es democrática por dos razones básicas: una es su legitimidad de origen, es decir, su surgimiento de elecciones que son razonablemente limpias y competitivas; la segunda, es que durante ella se mantienen vigentes ciertas libertades políticas básicas como la de expresión, reunión, asociación y movimiento
- 3) La concepción central de la DD es que la elección popular da al Presidente un amplio poder para la toma de decisiones.
- 4) En consecuencia, se considera un estorbo indebido la “interferencia” de instituciones que ejercen diversos aspectos de control o rendición de cuentas. Por ello, las DD anulan, cooptan, suprimen, privan de recursos y/o ignoran las instituciones como el parlamento y el poder judicial.
- 5) Asimismo, esta concepción lleva a que la manera típica de formulación de políticas públicas sea abrupta e inconsulta, unilateralmente tomada por el presidente.
- 6) La concepción de DD expresa la idea de que, en virtud de su elección, el líder es la encarnación o, al menos, el más autorizado intérprete de los grandes intereses de la nación. En consecuencia el líder se siente colocado por encima de las diversas “partes” de la sociedad.

7) Lo anterior incluye a los partidos políticos, visto como sólo expresión parcial de esos intereses. De ahí que el líder DD sea movimientista: lo que pretende dirigir no es un partido o una facción sino un movimiento que contiene o expresa una o más partidos pero no es reducible a ellos.

8) Los líderes movimentistas, portadores de la concepción híper-presidencialista que resulta de su hostilidad a todo tipo de *accountability*, los lleva a presentarse auténticos “salvadores de la patria”, quienes necesitan y merecen todos los poderes según ellos necesarios para rescatar la patria, no sólo de sus crisis sino también de las siniestras y poderosas fuerzas que la han provocado.

Esta práctica política de concentración se fundamenta en argumentos plebiscitarios, otorgándole a la legitimidad de origen del poder un factor desequilibrante. Pero nuestros Estados, fundados bajo la lógica del estado de derecho, conocen diferentes tipos de legitimidades que se conjugan en un sistema de pesos contrapesos y frenos reflejado en una división rígida de poderes. Esta nueva valoración de los actos de gobiernos reposada en exclusividad en la regla mayoritaria ha introducido nuevas problemáticas a la hora de analizar la política, que proponemos introducir en debate aquí.

Previo al COVID, tal como se mencionó, ya se presentaban desfasajes claros en la relación ejecutivo-legislativo en la mayoría de los países de la región; por ejemplo, Chile se caracterizó por un exacerbamiento de la acción normativa presidencial, en gran medida por la desequilibrada repartición constitucional de atribuciones en favor del Ejecutivo. En cambio, la experiencia brasileña muestra que el parlamento ha aumentado su capacidad de acción; de todas formas, la fragmentación parlamentaria fue funcional a la presidencia de Bolsonaro que presentó rasgos fuertemente personalistas. En el caso argentino, vemos presente la debilidad del parlamento frente a la figura del presidente: previo a la pandemia ya el congreso venía produciendo desde hace más de 20 años la entrega de delegaciones legislativas en el presidente.

## Conclusiones

En los sistemas presidenciales, a diferencia de los sistemas parlamentarios, se tiende a centrar los análisis en el poder ejecutivo en detrimento del legislativo pero, tal como lo expresa Rodrigo Velázquez López Velarde (2018), en los sistemas con división de poderes es indispensable el rol activo y participativo del poder legislativo para el control de las burocracias. Velázquez López Valverde analiza la supervisión legislativa en Argentina, Brasil, Chile y México. Según análisis de diferentes autores, la gran mayoría coincide en el bajo nivel de supervisión legislativa en esas democracias. Dentro de los principales factores que afectan este bajo nivel se encuentran:

1. Mayoría en el congreso del partido del presidente.
2. La no autonomía de la legislatura con respecto al Poder Ejecutivo.
3. Uso frecuente de decretos presidenciales.
4. Delegación de facultades al ejecutivo.
5. Instituciones informales (relaciones patrón-cliente).
6. Control partidista sobre los legisladores.

País	Supervisión Legislativa
Argentina	BAJA. Eaton (2003), Morgenstern y Manzetti (2003), Palanza (2009)
Brasil	BAJA/INTERMEDIO. Figuereido (2001), Lemos (2006)
Chile	BAJO/ALTO. Siavelis (2000, 2002), Ferraro (2008)
México	BAJA. Velázquez (2012)

Según datos del estudio Virtual Members, Parliaments During the Pandemic<sup>8</sup> de Andy Williamson, líder en innovación democrática y participación cívica, el 40% de los parlamentos celebró reuniones de comisiones utilizando herramientas digitales a raíz de la pandemia. Muchos menos lograron introducir una capacidad

8 <https://studyofparliamentgroup.org/wp-content/uploads/2021/01/Parliaments-and-the-Pandemic.pdf>

remota en sus sesiones plenarias y solo alrededor del 10% lo había hecho tres meses después de que comenzara la emergencia de COVID-19.

Es también importante mencionar que la virtualidad permitió el funcionamiento del parlamento, no desde el punto único de las sesiones que obviamente son centrales, sino en todo el trabajo legislativo, ya que la presencialidad de los empleados del congreso permaneció en sus hogares. De este modo se adaptaron los expedientes virtuales, el ingreso de proyectos por mesa de entradas virtual, reuniones de comisiones virtuales, firma de despachos de manera digital vía intranet, etc. Cuestiones que con anterioridad solo se hacían de manera presencial.

La conclusión central es que el parlamento no solo funcionó, sino que además fue muy transparente en términos de determinación del quórum reglamentario y las votaciones, situación a la que se tenía una desconfianza absoluta. A modo de anécdota, fue durante sesiones presenciales y televisadas donde en la década del 90 se privatizaron empresas de servicios públicos gracias a la presencia de los famosos diputados truchos. Fue también mediante la modalidad virtual que hasta se produjo una sanción para un diputado que mantenía relaciones con su pareja durante una sesión y que fue filmado; dicha sanción fue mediante los procedimientos reglamentarios.

Es importante mencionar en esas conclusiones que, si bien nos referimos al nivel nacional o regional, estas experiencias se trasladaron a las legislaturas provinciales y los órganos deliberativos locales municipales. Es decir, que se activaron acuerdos de carácter general, profundamente democráticos, que traspasaron todas las diferencias y las mayorías diversas existentes para convertir estas nuevas experiencias y modalidades en un nuevo paradigma de funcionamiento general.

Asimismo, la crisis de la pandemia se dio en un marco constitucional donde se activaron los mecanismos de emergencia constitucional frente a un caso excepcional y extraordinario como fue la pandemia, situación que se resolvió en el marco de la instituciona-

lidad, tal como expresa Bidart Campos (2016). Esta situación marcó también la fortaleza de los sistemas democráticos en relación a la capacidad de adaptación de los poderes legislativos para hacer frente a la responsabilidad que tienen.

Como afirmamos anteriormente, la necesidad aceleró los acuerdos básicos para un nuevo funcionamiento y esta nueva metodología en la práctica resultó eficiente y segura, situación que ubicó al parlamento latinoamericano particularmente en un actor protagónico, recuperando presencia institucional que en muchos países había perdido. Estamos en presencia de un nuevo paradigma que posibilitó, no solo el funcionamiento del poder legislativo, sino que también permitió cumplir su naturaleza.

En momentos de crisis política, desprestigio de muchas instituciones democráticas donde el parlamento no es ajeno a esa crisis, el cambio de paradigma en relación a su funcionamiento significó paradójicamente el fortalecimiento del mismo, la reivindicación de la política en tanto acuerdos y consensos. Todo esto, en el contexto de los sistemas hiperpresidenciales o de democracias delegativas, hace que la adaptación parlamentaria sea aún más rica y venga a reforzar aún más su cambio de paradigma.

La calidad de los sistemas democráticos depende de la fortaleza de sus instituciones y del grado de interacción entre ambas, de ese equilibrio institucional que reduce los grados de discrecionalidad del poder. Es lo que O'Donnell (2010) marcaba la relación entre lo que denominaba como agencia y Estado, o como lo que Martín D'Alessandro (2015), en base a las ideas de O'Donnell, describía como la necesidad de democratizar el Estado para institucionalizar la democracia y profundizar la ciudadanía.

Teniendo en cuenta la importancia del marco institucional para la democracia, es importante recuperar el aporte realizado por Arend Lijphart (2012) quien distingue la democracia mayoritaria de la consensual, marcando la importancia de la negociación, los pactos y los compromisos para que el sistema no se agote en la simple regla mayoritaria de la imposición. Fue justamente la democracia consensual la que se impuso en el marco de la pande-

mia para que el poder legislativo en cualquiera de sus ámbitos (regional, transnacional, nacional, provincial o municipal) pudiera consensuar y recrear una nueva forma de funcionamiento, segura, legítima, que le diera al parlamento las herramientas necesarias para poder funcionar en el contexto del aislamiento social. Fue la regla del consenso y no de la mayoría que venía caracterizando la polarización de nuestras democracias, la que permitió la recuperación de la iniciativa por parte del legislativo. Fue el acuerdo amplio de diferentes sectores con representación parlamentaria la que permitió recrear nuevas reglas de juego legítimas, construidas no solo en base a mayorías -porque sería inocente no vincular la decisión con la representación-, pero se dio en el marco de un consenso y acuerdo generalizado sin necesidad de imponer el número.

Es en la dimensión político institucional donde la sociedad deberá enfocar su atención si efectivamente queremos dejar atrás estos modelos donde el poder se encuentra altamente concentrado en el líder-dirigente.

## Referencias bibliográficas

- Altavilla, C. (2020). Emergencia pública, presidencialismo y Estado de Derecho en Argentina en el contexto del COVID-19. *Derecho y Realidad*, 18(36), 181-202.
- Aranda, J. T. (2021) Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento. *Cuadernos Constitucionales*, (2). 95-119.
- Arévalo Gutiérrez, A., y Marañón Gómez, R. (2021). *El Parlamento en los tiempos de la pandemia*, Dykinson.
- Arias G. (2009). *Derecho Parlamentario*. ADVOCUS.
- Bercholc, J. O. (2021). Parlamento y Covid: Una visión Iberoamericana: La perspectiva Argentina. *Revista» Cuadernos Manuel Giménez Abad»*, (22), 120-124.
- Caminos, J. (2020). Análisis del teletrabajo y su recepción legislativa en latinoamérica. *Revista Jurídica del Trabajo*, 1(2), 209-237.

- Cervantes, A., Matarrita, M., y Reca, S. (2020). Los estados de excepción en tiempos de pandemia. Un estudio comparado en América Latina. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (20), 179-206.
- Commatteo, G. (2021). El rol de los parlamentos en garantizar el acceso universal a internet como derecho humano. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 11(2), 389-423.
- Díaz Crego, M. (2021). Uso (y abuso?) del Derecho de excepción en los Estados miembros de la Unión Europea durante la pandemia. *Teoría y realidad constitucional*, (48), 399-431.
- Delgado-Guembes, C. (2020). Riesgos y alternativas para la validez y el funcionamiento constitucional del Parlamento virtual. *Pensamiento Constitucional*, 25(25), 37-70.
- García Montero, M., Barragán Manjón, M., y Alcántara Sáez, M. (2021). *Los parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*, 1-514.
- Gómez Macfarland, C. A. (2020). El teletrabajo, un estudio comparado. *Cuadernos de investigación*, (70), 1-36.
- O'Donnell, G. (2022). Democracia delegativa.
- Ramírez-Velásquez, J. C., Tapia-Tapia, H. E., Vega-Abad, C. R., y Villagómez, M. (2021). Teletrabajo en Sudamérica: Un desafío jurídico frente al covid-19. *Revista Venezolana de Gestión*, 26(94), 662-677.
- Santos, I. R. G. (2021). El trabajo parlamentario para proteger la salud mental en tiempos de la COVID-19. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, (34), 59-80.
- Velásquez López Velarde, R. (2018). Supervisión legislativa en América Latina. FCE.

## **ANEXO DOCUMENTAL**

Comunicado de la Misión Permanente de la República Argentina ante la Organización de los Estados Americanos (OEA 042) del 1 de abril de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_suspencion\\_garantias\\_Argentina/nota\\_No\\_42-2020.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Argentina/nota_No_42-2020.pdf)

Comunicado de la Misión Permanente del Estado Plurinacional de Bolivia ante la Organización de los Estados Americanos (MPB-OEA-NV089-20) del 30 de marzo de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_suspencion\\_garantias\\_Bolivia/nota\\_No\\_NV089-20.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Bolivia/nota_No_NV089-20.pdf)

Comunicado de la Misión Permanente de Chile ante la Organización de los Estados Americanos (032/2020) del 26 de marzo de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_suspencion\\_garantias\\_Chile/nota\\_No\\_32-2020](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Chile/nota_No_32-2020)

Comunicado de la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de los Estados Americanos (424/2020) del 8 de abril de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_suspencion\\_garantias\\_Colombia/nota\\_MPCOEA\\_No\\_424-2020.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Colombia/nota_MPCOEA_No_424-2020.pdf)

Comunicado de la Misión Permanente del Ecuador ante la Organización de los Estados Americanos (4-2- 073/2020) del 17 de marzo de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_suspencion\\_garantias\\_Ecuador/nota\\_No\\_4-2-073-2020.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Ecuador/nota_No_4-2-073-2020.pdf)

Comunicado de la Misión Permanente de El Salvador ante la Organización de Estados Americanos (MPOEAOEA-024/2020) del 31 de marzo de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_suspencion\\_garantias\\_El\\_Salvador\\_MPOEAOEA-024-2020.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_El_Salvador_MPOEAOEA-024-2020.pdf)

Comunicado de la Misión Permanente de Guatemala ante la Organización de los Estados Americanos (NV-OEA-M4-No.190-2020)

del 26 de marzo de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_suspencion\\_garantias\\_Guatemala/nota\\_No\\_190-2020.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Guatemala/nota_No_190-2020.pdf)

Comunicado de la Misión Permanente de Honduras ante la Organización de Estados Americanos (057/ MPHOEA/2020) de 8 de abril de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_suspencion\\_garantias\\_Honduras/nota\\_No\\_57-2020.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Honduras/nota_No_57-2020.pdf)

Comunicado de la Misión Permanente de Panamá ante la Organización de Estados Americanos (PANAOEA-7-121) de 25 de marzo de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_suspencion\\_garantias\\_Panama/nota\\_No\\_7-121-2020.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Panama/nota_No_7-121-2020.pdf)

Comunicado de la Misión Permanente del Paraguay ante la Organización de Estados Americanos (292-20/ MPP/OEA) de 8 de mayo de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_suspencion\\_garantias\\_Paraguay/nota\\_292-20-MPP-OEA.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Paraguay/nota_292-20-MPP-OEA.pdf)

Comunicado de la Representación Permanente del Perú ante la Organización de Estados Americanos (7- 5-M/045) de 30 de marzo de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_suspencion\\_garantias\\_Peru/nota\\_No\\_7-5-M-045-2020.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Peru/nota_No_7-5-M-045-2020.pdf)

Comunicado de la Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos (MPRD-OEA 0300-2020) de 30 de marzo de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_suspencion\\_garantias\\_Republica\\_Dominicana/nota\\_MPRD-OEA\\_0300-2020.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Republica_Dominicana/nota_MPRD-OEA_0300-2020.pdf)

Comunicado de la Misión Permanente de Surinam ante la Organización de Estados Americanos (PVOAS/ SUR/191/20) de 4 de mayo de 2020. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_suspencion\\_garantias\\_Suriname/nota\\_No\\_PVOSA-SUR-191-20.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Suriname/nota_No_PVOSA-SUR-191-20.pdf)

## CAPÍTULO 05

# **Pandemia de COVID-19. Nacionalismo y ausencia de coordinación fiscal en el MERCOSUR**

Roberto Javier Mirabelli<sup>1</sup>

## **Introducción**

La crisis sanitaria desatada a partir de la Pandemia del COVID-19 puso en evidencia la fragilidad de la integración latinoamericana en general y del bloque MERCOSUR en particular.

Acciones individuales, ausencia de coordinación, carencia de combinación de políticas comerciales y de salud al momento de negociar la adquisición de vacunas, entre otras, generaron efectos en distintas dimensiones del escenario regional.

Ante dicho estado de situación, el presente trabajo efectúa un análisis tomando como punto de partida dos situaciones bien diferenciadas. Por un lado, se analizan los documentos que contienen medidas de índole sanitaria adoptadas por los países fundadores del MERCOSUR y que fueron el resultado de las reuniones presidenciales del bloque –*reacciones mínimas de cooperación*-. Por el otro, se refleja el consecuente impacto de las mismas en la situación fiscal de los Estados quienes debieron tomar decisiones

---

1 Abogado (UNLP). Especialista en Políticas de Integración (JUR-SOC-UNLP). Especialista en Derecho Comunitario Europeo (Universidad de Salamanca, España). Profesor Adjunto Ordinario de Economía Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Profesor Invitado por las Universidades Pedro de Valdivia, Mariano Egaña y Arturo Prat en el MAGISTER EN TRIBUTACION (Santiago de Chile). Secretario del Instituto de Integración Latinoamericana (UNLP).

internas y adaptar sus políticas públicas de recursos y gastos para afrontar los desafíos planteados por el nuevo escenario global -*nacionalismo coincidente y nacionalismo forzoso*-.

## 1. Reacciones mínimas de cooperación

Cuando el mundo recibió la noticia brindada por el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus el 11 de marzo de 2020, de que la nueva enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) se catalogaba como pandemia (enfermedad o epidemia que se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo y que afecta a un gran número de personas), la incertidumbre invadió a los gobernantes acerca de cuáles serían las mejores medidas a tomar para atenuar los efectos de la propagación del virus.

En este contexto se da la dualidad o dicotomía (falsa para muchos) que numerosos gobiernos se plantearon: salvar la salud de la población o salvar la economía de los países. Esta duplicidad de caminos derivó en la necesidad de coordinar acciones en conjunto de los países inmersos en esquemas de integración que apuntaron en diversas direcciones. Así, por ejemplo, en relación al aspecto de prevención sanitaria, los presidentes de los países del MERCOSUR el 19 de marzo emitieron una Declaración conjunta sobre “coordinación regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto”. Los lineamientos contenidos en el documento eran de carácter general y fundamentalmente estaban dirigidos a colocar a la ciudadanía en el centro de los esfuerzos colectivos; en virtud de ello, se facilitó el retorno de los ciudadanos y residentes a sus países de origen o residencia, por ejemplo. Además, se buscó promover la remoción de obstáculos que dificultaran o impidieran la circulación de bienes y servicios y estudiar medidas que condujeran a la agilización del tránsito y transporte de insumos y productos de primera necesidad. Asimismo, se decidió evaluar la conveniencia y posibilidad de rebajar los aranceles aplicados a los productos e insumos destinados a la prevención de enfermedades

y al cuidado de la salud<sup>2</sup>.

En el contexto del desarrollo de la Pandemia, el MERCOSUR ha emitido distintos documentos vinculados específicamente a la toma de decisiones vinculadas con la facilitación de la circulación de insumos sanitarios entre los países de bloque. En tal sentido, por ejemplo, el “Comunicado conjunto de Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Bolivia” del 16 de diciembre de 2020, destacó el informe de la Comisión de Comercio en cuanto a las:

Los Estados Parte tomaron nota del informe sobre medidas comerciales adoptadas en el contexto de la pandemia, reflejo de la cooperación y coordinación entre los órganos involucrados en el comercio internacional que posibilitó el abastecimiento de insumos destinados a la prevención de enfermedades y al cuidado de la salud, en el marco de la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19. Destacaron la adopción, en el marco de esta nueva realidad, de procedimientos contingentes, simplificados y flexibles, con el objetivo de preservar las corrientes comerciales esenciales para las economías de los Estados Partes. (MERCOSUR, 2020, párr. 2)

En lo que hace a la materia financiera específicamente, el Consejo del Mercado Común emitió entre 2020 y 2021 solo una Decisión (1 de abril de 2020) relativa a la agenda de salud, en general y al Covid-19 en particular. Esta tuvo que ver con la ampliación de fondos por casi US\$ 16.000.000 para el proyecto “Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud” financiado por

---

2 Particularmente la Declaración establece expresamente: “4. Identificar y promover la remoción de obstáculos que dificulten o impidan la circulación de bienes y servicios y estudiar medidas cuya adopción conduzca a la agilización del tránsito y transporte de insumos y productos de primera necesidad, incluidos los necesarios para la alimentación, la higiene y el cuidado de la salud. 5. Evaluar la conveniencia, oportunidad y posibilidad de rebajar los aranceles aplicados a los productos e insumos destinados a la prevención de enfermedades y al cuidado de la salud, en el marco de la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19.

el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). El documento además previa la constitución de un Fondo de Reserva<sup>3</sup> a utilizarse en caso de potenciales necesidades a futuro.

Lo que se ha observado no obstante las Declaraciones mencionadas supra, es que la pandemia del Covid-19 a nivel regional originó reacciones **mínimas de cooperación**<sup>4</sup> tendientes a mitigar los efectos de la enfermedad dado que, de modo simultáneo, se generaron situaciones conflictivas derivadas de la limitación a la libertad ambulatoria de personas entre los países miembros y hacia su interior, como por ejemplo, el funcionamiento de controles fronterizos con un aumento de fuerzas militares en dichas áreas en franca violación a la normativa MERCOSUR que posibilita la

- 
- 3 Art. 5 - De conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la presente Decisión, se autoriza la constitución de un fondo de reserva de crédito, equivalente a US\$ 10.000.000 (diez millones de dólares estadounidenses), que será afectado en el marco del proyecto en virtud de posibles necesidades futuras que pudieran surgir frente a la situación de emergencia sanitaria. La afectación por Estado Parte quedará sujeta a su disponibilidad de crédito o, eventualmente, a la manifestación de voluntad emanada del resto de los Estados Partes de comprometer sus recursos disponibles y a la previa conformidad del Director del Proyecto y de las UTNFs. La UTF realizará los procedimientos que correspondan a efectos de registrar las afectaciones autorizadas y su imputación a los recursos disponibles de los Estados Partes, informando de ello a la CRPM.
- 4 De manera general y, a modo de aclaración, siguiendo a Hurtado Briceño (2020, p. 91) debemos diferenciar diversas formas de entrelazamiento a nivel internacional y entre los distintos procesos de integración comercial. El autor señala que, mientras la cooperación se considera como la acción conjunta entre las autoridades de un grupo de países para el logro de objetivos, la coordinación se presenta como la capacidad que tiene el conjunto de países para ordenar sus instrumentos de acción pública, múltiples y heterogéneos, con el propósito de alcanzar un objetivo común; y la convergencia se identifica como la unión de acciones gubernamentales nacionales alrededor de los instrumentos de política económica regional (Steinherr, 1984; Cooper, 1985; Gana, 1992; Zahler, 2001).

circulación libre de las personas. Estas medidas fueron adoptadas unilateralmente por cada uno de los Estados parte en una actitud de “sálvese quien pueda”.

Como refleja Borlandelli (2022) las divergencias ideológicas ya existentes entre los líderes de los Estados Parte -principalmente Argentina y Brasil-, también se han visto reflejadas en el manejo de la pandemia y sus consecuencias puertas adentro. Mientras Jair Bolsonaro adoptó una postura escéptica y negacionista, con efectos altamente perjudiciales para la realidad de su país, sus pares de Argentina, Paraguay y Uruguay pusieron en marcha estrategias que, con resultados dispares, buscaron combatir activamente el virus. Las profundas diferencias en el abordaje del Covid-19 han impedido afrontar de manera sólida, conjunta y coordinada el avance de la pandemia, y llevar adelante negociaciones para la adquisición de vacunas en mejor posición y a precios justos, así como también la posibilidad de avanzar con una postura común en la disputa por la liberación de las patentes en los distintos foros internacionales.

En el escenario mostrado, se da la situación descripta por Shiller (2020), quien asemeja la situación de pandemia a la crisis de los años treinta, ya que la gente “tiene una inclinación natural a exagerar el riesgo” (párr. 11). Las personas toman decisiones con base en eventos que les provocan temor. “Para la mayoría es un evento relacionado con quedarse en casa por el miedo a una enfermedad que ha matado a mucha gente”... “ (párr. 12) El tema de la pandemia está en todas partes, así como las narrativas sobre las respuestas a la pandemia, como por ejemplo, si los gobiernos están haciendo o no están haciendo un buen trabajo” (párr. 15) Para el autor existen dos pandemias: la de Covid-19 (real) pero, al mismo tiempo, hay una aspecto psicológico que genera miedo y ansiedad en la gente. Precisamente reconoce que ese estado de ánimo y esa ansiedad es una epidemia en sí misma, “no es una respuesta racional a las noticias”. Considera que si se toma a la pandemia del Covid-19 como una situación de guerra, puede promover la cooperación porque todos los gobiernos están del mismo lado de la guerra. En cambio, cuando los gobiernos caen en el nacionalismo económico, como aconteció en los años treinta, se incrementa el

conflicto. Concluye que la pandemia puede estimular la cooperación, pero también el conflicto.

## 2. Coordinación de medidas fiscales en materia sanitaria. **“Nacionalismo coincidente”**

Ahora bien, planteado el contexto y vistas las principales decisiones tomadas en el MERCOSUR, la pregunta que corresponde hacerse es si, a partir de las resoluciones en materia de coordinación sanitaria, los Estados fundacionales que integran el bloque adoptaron como consecuencia, acciones de impacto fiscal en concordancia con las decisiones conjuntas en dicha área –salud-, o si, por el contrario, se apartaron de los lineamientos grupales para establecer instrumentos de carácter individual que pudieron haber impactado en alguna forma en el aspecto fiscal/económico.

La respuesta a tal interrogante surge del detalle de las medidas –las más significativas en cuanto a la interacción dentro del bloque- que tomaron los países miembros del esquema de integración según el detalle siguiente:

### 1) Argentina

Medida	Fuente/Fecha	Estado de Situación
Eliminación del requisito de trámite de licencia no automática de importación para ciertas posiciones arancelarias de productos sanitarios relacionadas con el Covid-19 (sustituye los anexos V y XI de la Resolución N° 523/2017 de la ex Secretaría de Comercio)	Disposición N° 5/2020 de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial (B.O. 18/3/2020). Notificación al Comité de Licencias de Importación OMC G/LIC/N/2/ARG/28/Add.6 (14/4/2020)	Efectiva desde el 19/3/2020 y finalizada el 27/12/2023 (por abrogación de la Resolución N° de la Secretaría de Comercio N° 523/2017 y sus modificaciones, a través de la Resolución de la Secretaría de Comercio N° 1/2023)

Medida	Fuente/Fecha	Estado de Situación
Eliminación de derechos de importación intrazona y tasa estadística para ciertos productos relacionados con el COVID-19.	Decreto N° 333/2020 (B.O. del 2/4/2020). Normas modificatorias: Decreto N° 455/2020 (B.O. 11/05/2020) Decreto N° 745/2020 (B.O. 14/09/2020).	Efectiva desde el 3/4/2020 y finalizada el 31/12/2023 en virtud de la finalización de la emergencia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, ampliada por el Decreto N° 260/2020, y prorrogada por los Decretos N° 167/2021, N° 867/2021 y N° 863/2022.
Suspensión, por el plazo de 60 días corridos (prorrogados por otros 120 días corridos y luego mientras perdure la emergencia sanitaria), de la obligación de presentar la Declaración Jurada de Composición de Producto (DJCP), establecida mediante la Resolución de la ex Secretaría de Comercio Interior N° 404/2016, para la importación de ciertos productos del sector textil.	Resolución de la Secretaría de Comercio Interior N° 107/2020 (B.O. 3 de abril de 2020) Resolución de la Secretaría de Comercio Interior N° 149/2020 (B.O. 3/6/2020). Resolución de la Secretaría de Comercio Interior N° 420/2020 (B.O. 30/9/2020) Resolución Secretaría de Comercio Interior N° 276/2021 (B.O. 30/03/2021) Notificaciones al Comité OTC OMC G/TBT/N/ARG/309/Add.6 (19/6/2020) G/TBT/N/ARG/309/Add.8 (9/11/2020)	Efectiva desde el 3/4/2020, y finalizada el 31/12/2023 en virtud de la finalización la emergencia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, ampliada por el Decreto N° 260/2020, y prorrogada por los Decretos N° 167/2021, N° 867/2021 y N° 863/2022.
A los efectos de garantizar a la población el acceso a insumos críticos, la comercialización en el país de barbijos y tapabocas quedan exceptuadas del cumplimiento de los requisitos de certificación de equipos médicos, medios y elementos de protección personal establecidos en la Resolución de la ex Secretaría de Industria Comercio y Minería N° 896/1999 y sus modificatorias.	Resolución de la Secretaría de Comercio Interior N° 149/2020 (B.O. 3/06/2020). Resolución de la Secretaría de Comercio Interior N° 420/2020 (B.O. 30/9/2020) Resolución Secretaría de Comercio Interior N° 276/2021 (B.O. 30/03/2021) Notificación Comité de Obstáculos Técnicos de la OMC G/TBT/N/ARG/115/Add.2 (19/6/2020)	Efectiva desde el 3/6/2020 y finalizada el 31/12/2023 en virtud de la finalización la emergencia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, ampliada por el Decreto N° 260/2020, y prorrogada por los Decretos N° 167/2021, N° 867/2021 y N° 863/2022.

REGIONALISMO: COOPERACIÓN Y AISLACIONISMO EN LA PANDEMIA

Medida	Fuente/Fecha	Estado de Situación
<p>Implementación de permisos de exportación (expedidos por el Ministerio de Desarrollo Productivo, con intervención del Ministerio de Salud) para aparatos de oxigenoterapia, sus partes y accesorios, por el plazo que perdure la emergencia pública en materia sanitaria (Ley N° 27.541 y Decreto N° 260/2020, y modificatorios).</p>	<p>Decreto N° 301/2020 (B.O. 20/3/2020) Resolución N° 140/2020 Ministerio de Desarrollo Productivo (B.O. 7/4/2020) Resolución N° 367/2020 Ministerio de Desarrollo Productivo (B.O. 27/7/2020). Abrogado por Decreto N° 625/2020 (B.O. 30/07/2020).</p>	<p>Efectiva desde el 20/3/2020 y finalizada el 30/07/2020 (medida abrogada por Decreto N° 625/2020).</p>
<p>Suspensión, por el plazo de 60 días, del cobro del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.), establecido mediante la Resolución AFIP N° 2.937/2010, a las importaciones de productos incorporados en el Decreto N° 333/2020.</p>	<p>Resolución General AFIP N° 4.696/2020 (B.O. 15 de abril de 2020).</p>	<p>Efectiva desde el 15/4/2020 hasta el 14/6/2020.</p>
<p>Se suspenden los efectos de la Resolución ex SICyM N° N° 319/1999 y Resolución ex SC N° 169/2018, a fin de mantener la vigencia de las constancias de vigilancia emitidas por los organismos técnicos de certificación para cada uno de los aparatos eléctricos de uso doméstico abarcados por dichas resoluciones (siempre que tales certificados revisten la condición de "regularizado" y "en orden").</p>	<p>Resolución Secretaría de Comercio Interior N° 119/2020 (B.O. 22/4/2020) Resolución Secretaría de Comercio Interior N° 207/2020 (B.O. 8/7/2020) Resolución Secretaría de Comercio Interior N° 252/2020 (B.O. 31/8/2020) Resolución Secretaría de Comercio Interior N° 435/2020 (B.O. 6/10/2020) Notificaciones al Comité OTC de la OMC G/TBT/N/ARG/404 (14/9/2020) G/TBT/N/ARG/404/Add.1 (28/10/2020)</p>	<p>Efectiva desde el 22/4/2020 hasta el 31/12/2020</p>
<p>Suspensión de plazos en materia de destinaciones suspensivas de importación y exportación, durante la vigencia de la medida dispuesta por el Decreto N° 298/2020 (suspensión de plazos administrativos, B.O. 19/3/2020 y sus modificatorios).</p>	<p>Resolución AFIP N° 4.726/2020 (B.O. 29/5/2020)</p>	<p>Efectiva desde el 30/5/2020 y finalizada el 29/11/2020 (en virtud de la última prórroga establecida por el Decreto N° 876/2020 de los plazos establecidos por el Decreto N° 298/2020)</p>

Medida	Fuente/Fecha	Estado de Situación
<p>Postergación del pago de derechos de exportación por 60 días para las empresas registradas en el Registro de Empresas Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs- Ley Nº 24.467, sus modificaciones y complementarias). La medida se solicita mediante la presentación de la “Declaración jurada del exportador”, en los términos del apartado II del Anexo II de la Resolución General Nº 3.885 y sus modificatorias.</p>	<p>Resolución AFIP Nº 4728/2020 (B.O. 1º de junio de 2020). Resolución General AFIP Nº 4787/2020 (B.O. 06/08/2020). Resolución General AFIP Nº 4826/2020 (B.O. 30/9/2020). Resolución General AFIP Nº 4843/2020 (B.O. 29/10/2020) Resolución General AFIP Nº 4862/2020 (B.O. 30/11/2020)</p>	<p>Efectiva desde el 8/6/2020 y prorrogado hasta el 31/12/2020.</p>
<p>Exención, por el plazo de 60 días (exención restablecida luego hasta el 31/12/2020), del pago de derechos de exportación aplicables a las operaciones de exportación de productos de cuero</p>	<p>Decreto Nº 549/2020 (B.O. 23/6/2020) Decreto Nº 812/2020 (B.O. 20/10/2020)</p>	<p>Efectiva desde el 24/6/2020 hasta el 23/8/2020 y restablecida desde el 21/10/2020 hasta el 31/12/2020</p>
<p>Se modifica la Resolución de la ex Secretaría de Industria Nº 12/2019, a efectos de extender los plazos de entrada en vigencia de la exigencia del Certificado de Homologación de Autopartes y/o Elementos de Seguridad (C.H.A.S.) en forma previa a su comercialización, respecto de las nuevas autopartes y/o elementos de seguridad destinados al mercado de reposición.</p>	<p>Resolución de la Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa Nº 90/2020 (B.O. 23/06/2020). Notificación al Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC G/TBT/N/ARG/38/Add.15 (25/8/2020)</p>	<p>Efectiva desde el 24/06/2020. Los plazos fueron ampliados por única vez a través de la medida de referencia.</p>

REGIONALISMO: COOPERACIÓN Y AISLACIONISMO EN LA PANDEMIA

Medida	Fuente/Fecha	Estado de Situación
<p>Se prorroga el plazo de vencimiento para realizar la verificación periódica de los instrumentos de medición reglamentados, establecida por el Artículo 2º de la Resolución ex SCT N° 73/2003 mientras se encuentre vigente lo establecido por el Decreto DNU N° 297/2020 y sus modificatorios.</p>	<p>Resolución Secretaría de Comercio Interior N° 637/2020 (B.O 10/12/2020) Notificación Comité Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC G/TBT/N/ ARG/146/Add.1 (6/1/2021)</p>	<p>Efectiva desde el 10/12/2020 y pudiendo ser prorrogada mientras se encuentre vigente lo establecido en el Decreto N° 297/2020 y sus modificatorios. Los plazos fueron ampliados por única vez a través de la medida de referencia.</p>
<p>Suspensión temporaria de medidas antidumping aplicadas a las importaciones de disoluciones parenterales originarias de Brasil y México por el plazo que perdure la emergencia pública en materia sanitaria (Ley N° 27.541, Decreto N° 260/2020, prorrogado por el Decreto N° 167/2021).</p>	<p>Resolución N° 118/2020 del Ministerio de Desarrollo Productivo (B.O. 24/3/2020). Notificación al Comité Antidumping OMC G/ADP/N/342/ARG (21/8/2020) Resolución N° 697/2021 del Ministerio de Desarrollo Productivo (B.O. 28/10/2021)</p>	<p>Efectiva desde el 24/03/2020 y finalizada el 28/10/2021.</p>
<p>Implementación de permisos de exportación (expedidos por el Ministerio de Desarrollo Productivo, con intervención del Ministerio de Salud) para determinados productos relacionados con el COVID-19, por el plazo que perdure la emergencia pública en materia sanitaria (Ley N° 27.541 y Decreto N° 260/2020, prorrogado por el Decreto N° 167/2021). La tramitación de los permisos fue suspendida provisoriamente a partir del 27/11/2021 hasta el 31/12/2021 (Decreto N° 810/2021), y posteriormente extendida hasta el 31/12/2022 (Resolución Conjunta N° 1/2022 del Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Productivo).</p>	<p>Decreto N° 317/2020 . (B.O. 28/3/2020) Resolución N° 140/2020 Ministerio de Desarrollo Productivo (B.O. 7/4/2020) Resolución N° 367/2020 Ministerio de Desarrollo Productivo (B.O. 27/7/2020). Normas modificatorias: Decreto N 405/2020 (B.O. 24/04/2020), Decreto N 617/2020 (B.O. 27/07/2020), Decreto N 625/2020 (B.O. 30/07/2020). Decreto N° 243/2021 (B.O. 19/04/2021) Decreto N° 286/2021 (B.O. 30/04/2021) Decreto N° 810/2021 (B.O. 27/11/2021) Resolución Conjunta N° 1/2022 del Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Productivo (B.O. 07/01/2022). Derogada por Decreto N° 36/2023 (B.O. 23/01/2023)</p>	<p>Efectiva desde el 28/3/2020 y finalizada el 23 de enero de 2023. La medida había sido suspendida provisoriamente desde el 27/11/2021 hasta el 31/12/2022</p>

Fuente: MERCOSUR (2022)

## 2) Brasil

<p>Implementação temporária de obrigatoriedade de licenças especiais de exportação para determinados produtos (nos capítulos 22; 29; 38; 39; 40; 56; 62; 63; 65; 73; 85; 90; 94 da NCM), em razão da pandemia da Covid-19.</p>	<p>Notícias Siscomex Exportação N.os 8/2020 (18/03/2020), 15/2020 (03/04/2020), 16/2020 (09/04/2020), 20/2020 (25/04/2020), 37/2020 (22/06/2020) e 38/2020 (24/06/2020); Portaria SE-CEX N. 16/2020 (18/03/2020).</p>	<p>Válida a partir de 19/03/2020 até 21/6/2020</p>
<p>Suspensão temporária de direitos antidumping sobre às seringas descartáveis, importadas da China, em razão da pandemia da Covid-19.</p>	<p>Resolução GECEX nº 145/2021 (6/01/2021)</p>	<p>Válida de 6/01/2021 até 30/06/2021.</p>
<p>Simplificação temporária dos requisitos para a fabricação, importação e aquisição de determinados produtos identificados como essenciais para o uso em serviços de saúde no combate à Covid-19.</p>	<p>RDC-Anvisa N. 448/2020 (15/12/2020)</p>	<p>Válida a partir de 17/12/2020</p>
<p>Implementação temporária de autorização prévia para a exportação de cloroquina, hidroxicloroquina, azitromicina (RDC N. 352), fentanil, midazolam, etossumiximida, propofol, pancurônio, vancurônio, rocurônio, succinilcolina, ivermectina (RDC N. 370), nitazoxanida (RDC N. 371), heparina sódica suína, heparina sódica bovina, enoxaparina sódica, rivaroxabana, edoxabana, apixabana, dabigatana, varfarina e fondaparinux (RDC N. 381), em razão da pandemia da Covid-19.</p>	<p>RDC-Anvisa N.os 370 (13/04/2020), 71(15/04/2020) e 381(12/5/2020)</p>	<p>Válidas, respectivamente, a partir de 20/03/2020, 13/04/2020, 15/04/2020 e 12/05/2020</p>
<p>Simplificação temporária dos requisitos para a fabricação, importação e aquisição de determinados produtos identificados como essenciais para o uso em serviços de saúde no combate à Covid-19.</p>	<p>RDC-Anvisa N. 356/2020 (23/03/2020)</p>	<p>Válida de 23/03/2020 até 18/09/2020.</p>
<p>Revisão e consolidação de medidas em resposta à emergência de saúde pública relacionadas ao transporte aquaviário e instalações portuárias.</p>	<p>Resolução ANTAQ N. 7653 (31/03/2020).</p>	<p>Válida a partir de 31/03/2020.</p>

<p>Aprovação de critérios e procedimentos extraordinários e temporários para tratamento de petições de regularização de equipamentos de proteção individual, de equipamentos médicos do tipo ventilador pulmonar e de outros dispositivos médicos identificados como estratégicos pela Anvisa, em razão da emergência de saúde pública internacional decorrente da Covid-19.</p>	<p>RDC-Anvisa N. 349 (20/03/2020).</p>	<p>Válida por 180 dias a partir de 20/03/2020.</p>
<p>Aprovação de critérios e procedimentos extraordinários e temporários para tratamento de petições de registro de medicamentos, produtos biológicos e produtos para diagnóstico in vitro e mudança pós-registro de medicamentos e produtos biológicos em razão da emergência de saúde pública internacional decorrente da Covid-19.</p>	<p>RDC-Anvisa N. 348 (18/03/2020).</p>	<p>Válida a partir de 18/03/2020.</p>
<p>Suspensão temporária de direitos antidumping sobre tubos para coleta de sangue a vácuo, em plástico, e seringas, importados da China, Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos, em razão da pandemia da Covid-19.</p>	<p>Resolução CAMEX N. 23/2020 (25/03/2020).</p>	<p>Válida de 25/03/2020 até 30/09/2020.</p>
<p>Redução temporária a alíquota zero do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre determinados produtos relacionados com o combate à Covid-19.</p>	<p>a) Decreto N. 10.285 (20/03/2020) b) Decreto N. 10.302 (1/04/2020) - Decreto N. 10.503 (02/10/2020) – Prorrogação</p>	<p>Válida a partir de 24/04/2020 até 22/05/2022</p>
<p>Proibição temporária de exportação de equipamentos de proteção individual, ventiladores pulmonares mecânicos e monitores, em razão da pandemia da Covid-19. A proibição está sujeita a exceções desde que as necessidades da população brasileira estejam atendidas.</p>	<p>Lei N. 13.993/2020 Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022, que declarou o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)</p>	
<p>Aprovação de critérios e procedimentos extraordinários e temporários para a certificação de boas práticas de fabricação para fins de registro e alterações pós-registro de insumo farmacêutico ativo, medicamento e produtos para saúde em razão da emergência de saúde pública internacional da Covid-19.</p>	<p>RDC-Anvisa N. 346 (12/03/2020). Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022, que declarou o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)</p>	<p>Válida a partir de 13/03/2020 até 22/05/2022</p>

Estabelecimento de critérios para a importação de produtos para diagnóstico in vitro da Covid-19 durante a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	RDC-Anvisa N. 366 (2/04/2020). Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022, que declarou o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)	Válida a partir de 02/04/2020 até 22/05/2022
Dispensa temporária do requisito de produção nacional para importação de ventiladores pulmonares, monitores de sinais vitais, bombas de infusão, equipamentos de oximetria e capnógrafos e macas para o transporte de pacientes, na condição de material usado.	Portaria SECEX N. 25/2020 (11/05/2020) e N. 40 (24/6/2020) Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022, que declarou o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)	Válida de 11/05/2020 até 22/05/2022
Eliminação da proibição e dos requisitos para as importações de bens usados realizadas para ações voltadas para Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN, estabelecida conforme Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011	Portaria SECEX nº 79, de 11/02/2021 Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022, que declarou o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)	Válida a partir de 12/2/2021 até 22/05/2022
Implementação temporária de obrigatoriedade de licenças especiais de exportação para seringas e agulhas, em razão da pandemia da Covid-19.	Notícia Siscomex nº 67, de 31/12/2020 Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022, que declarou o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)	Válida a partir de 1º/01/2021 até 22/05/2022
Estabelecimento, temporário, de lista de produtos sujeitos a restrição para exportação. A exportação dessas mercadorias fica, em regra, proibida, mas pode ser excepcionalmente autorizada pela SECEX sob certas circunstâncias, devendo, em qualquer caso, haver manifestação do Ministério da Saúde sobre o interesse na aquisição dos produtos para o abastecimento do sistema de saúde brasileiro.	Decreto nº 10.407, de 29/06/2020; Decreto nº 10.752, de 23/07/2021. Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022, que declarou o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)	Válido a partir de 29/06/2020 até 22/05/2022
Redução em 50% dos compromissos de industrialização e exportação no Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Aduaneiro Informatizado - Recof e Recof-Sped, além de prorrogação por mais 1 ano a suspensão de tributos no âmbito do referido regime	Instrução Normativa nº 2.019, de 9/4/2021	Válida a partir de 12/4/2021 até 31/12/2021

Simplificação e otimização de procedimentos aduaneiros para determinados produtos, em razão da pandemia da Covid-19.	Intruções Normativas RFB N.os 1927/2020, 1929/2020 e 1936/2020. Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022, que declarou o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)	Válida a partir de 18/03/2020.
Prorrogação dos prazos de suspensão do pagamento de tributos previstos nos atos concessórios do regime especial de drawback de que trata o art. 12 da Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009, e o art. 31 da Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, que tenham sido prorrogados por um ano pela autoridade fiscal e que tenham termo em 2020, poderão ser prorrogados, em caráter excepcional, por mais um ano, contado da data do respectivo termo.	Lei nº 14.060, de 23 de setembro de 2020 (conversão da Medida Provisória nº 960, de 30/04/2020)	Válida até 31/12/2020. (Abrangia apenas atos concessórios com validade improrrogável em 2020)

Fuente: MERCOSUR (2022)

### 3) Paraguay

Medida	Fuente/Fecha	Estado de Situación
Implementación Temporaria Requerimientos Licencias de exportación (licencia previa de exportación)en mascarillas y alcohol etílico, debido a la pandemia COVID-19.	Decreto No. 3455/2020 Ministerio de Industria y Comercio	Efectivo 17 de marzo de 2020 Vigencia de 1 (un) año
Reducción del arancel de importación, al 0%, aplicado a productos médicos como: mascarillas, batas quirúrgicas y componente de hipoclorito de sodio (lejía). La reducción arancelaria de estos productos se acompaña de una reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a una tasa fija efectiva del 5%.	Ministerio de Hacienda  - Decreto N° 3471/2020 - Decreto N° 3477/2020	- Efectivo 18 Marzo 2020 hasta 30 Septiembre 2020 - Efectivo 20 Marzo 2020 hasta 30 Junio 2020

Medida	Fuente/Fecha	Estado de Situación
Medida temporal arancelaria y tributaria, por la cual se reduce el arancel de importación al 0% y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) al 5%. La medida abarca a productos tales como anteojos de bioseguridad, gorros quirúrgicos, cubiertas de zapatos, cáululas y catéteres, jeringas, alcohol en gel, alcohol al 70%, antisépticos.	Ministerio de Hacienda - Decreto N° 3529/2020	- Efectivo 13 Abril 2020 hasta 30 Septiembre 2020
Implementación Temporaria Requerimientos Licencias de exportación (licencia previa de exportación) para tela sin tejer y tapabocas que no sean de tela sin tejer, debido a la pandemia COVID-19.	Decreto No. 3593 de fecha 11/05/2020 Ministerio de Industria y Comercio, incluye productos sujetos a licencias previas de exportación	Vigente desde el 11/05/20
Extensión de la medida de reducción del arancel de importación a 0% para ciertos productos y suministros médicos (prórroga del Decreto N° 4186/2020).	Decreto N° 5125	'-Efectivo desde 1 de abril 2021 hasta 31 diciembre 2021.
Extensión de la medida de reducción del arancel de importación a 0% para ciertos productos y suministros médicos (prórroga del Decreto N° 4186/2020).	Decreto N° 6540/2021	Efectivo hasta el 30 de junio de 2022
Extensión de la medida que dispone un Régimen Especial en el IVA para la importación y enajenación en el mercado local de las vacunas, medicamente e insumos para el abordaje y tratamiento del COVID-19 (prórroga del Decreto N° 5075/2021)	Decreto N° 6533/2021	Efectivo hasta el 31 de marzo de 2022

Fuente: MERCOSUR (2022)

#### 4) Uruguay

Medida	Fuente/Fecha	Estado de Situación
Autorízase el ingreso al amparo de la Resolución Ministerial 81/020 de 24 de marzo de 2020, relativo al régimen aduanero especial de envíos de asistencia y salvamento, por parte de los postulantes seleccionados en la Resolución 3.881/020 de ANII, de las mercaderías que se determinan.	Resolución MEF 220 - Fecha de Publicación: 15/05/2020, al amparo de la Resolución Ministerial 81/020 de 24 de marzo de 2020.	La presente Resolución será de aplicación en las operaciones de importación numeradas a partir del 15 de abril de 2020.

REGIONALISMO: COOPERACIÓN Y AISLACIONISMO EN LA PANDEMIA

Medida	Fuente/Fecha	Estado de Situación
Modifícase el listado de bienes dispuesto por Resolución Ministerial 81/020 de 24 de marzo de 2020, sus modificativas y concordantes, las mercaderías que se determinan.	Resolución MEF 221. Fecha de Publicación: 15/05/2020	Fecha de Publicación: 15/05/2020
Incorpórase al listado de bienes dispuesto por Resolución Ministerial 81/020 de 24 de marzo de 2020, sus modificativas y concordantes, la mercadería que se determina.	Resolución MEF 222. Fecha de Publicación: 15/05/2020	Fecha de Publicación: 15/05/2020
Incorpóráanse al listado de bienes dispuesto por Resolución Ministerial 81 de 24 de marzo de 2020, sus modificativas y concordantes, las mercaderías que se señalan a continuación.	Resolución MEF 529. Fecha de Publicación: 17/06/2020	Fecha de Publicación: 17/06/2020
Autorízase el ingreso o egreso temporal o permanente, libres de todo tributo, y sujetas a un procedimiento aduanero simplificado que a tales efectos establezca la Dirección Nacional de Aduanas relativo al régimen aduanero especial de envíos de asistencia y salvamento, de las mercaderías que se señalan a continuación:	Resolución MEF 81. Fecha de Publicación: 27/03/2020	Fecha de Publicación: 27/03/2020
Incorpórase al listado de bienes dispuesto por Resolución Ministerial N° 81 de 24 de marzo de 2020, el ingreso o egreso temporal o permanente, libres de todo tributo, y sujetas a un procedimiento aduanero simplificado que a tales efectos establezca la Dirección Nacional de Aduanas relativo al régimen aduanero especial de envíos de asistencia y salvamento, de la mercadería que se señala a continuación:	Resolución MEF 116. Fecha de Publicación: 20/04/2020	Fecha de Publicación: 20/04/2020
Incorpórase al listado de bienes dispuesto por Resolución Ministerial N° 81 de 24 de marzo de 2020, el ingreso o egreso temporal o permanente, libres de todo tributo, y sujetas a un procedimiento aduanero simplificado que a tales efectos establezca la Dirección Nacional de Aduanas relativo al régimen aduanero especial de envíos de asistencia y salvamento, de la mercadería que se señala a continuación:	Resolución MEF 667. Fecha de Publicación: 17/07/2020	Fecha de Publicación: 17/07/2020

Medida	Fuente/Fecha	Estado de Situación
Incorporarse al listado de bienes dispuesto por Resolución Ministerial N° 81 de 24 de marzo de 2020, el ingreso o egreso temporal o permanente, libres de todo tributo, y sujetas a un procedimiento aduanero simplificado que a tales efectos establezca la Dirección Nacional de Aduanas relativo al régimen aduanero especial de envíos de asistencia y salvamento, de la mercadería que se señala a continuación:	Resolución MEF S/N. Fecha de Publicación: 03/03/2021 Fecha de Promulgación: 22/02/2021	Fecha de Publicación: 03/03/2021

Fuente: MERCOSUR (2022)

Como se advierte del detalle de las medidas aplicadas por los países, se observa que las mismas tendieron, en consonancia con las decisiones conjuntas acordadas, a remover obstáculos vinculados con la circulación de bienes o insumos vinculados con el tratamiento de la enfermedad del COVID-19.

Si bien hubo coincidencia en cuanto al tenor de las medidas, no puede afirmarse que las mismas se desarrollaron de forma consensuada entre los gobiernos de los Estados parte del bloque en una instancia previa de coordinación, sino que por el contrario, fueron instrumentos adoptados de forma particular teniendo en cuenta la crisis sanitaria coyuntural del momento. Es decir, la adopción de medidas con impacto fiscal se dieron en un marco de individualismo que primó por sobre la comunicación o cooperación.

### **3. Medidas fiscales/tributarias internas. “Nacionalismo forzoso”**

La misma impronta se registró en las decisiones tomadas “hacia adentro” de las estructuras fiscales/tributarias de las naciones. Los gobiernos desarrollaron instrumentos que, por un lado, generaron un aumento del gasto público, mayormente en materia sanitaria y de tecnología/conectividad para el desarrollo de actividades de forma virtual (por ejemplo, en el área educativa), pero al mismo tiempo adoptaron recetas que tendían a disminuir la presión tributaria en ciertos sectores como las prórrogas de vencimientos de impuestos, aplicación de exenciones a ciertas actividades, establecimientos de moratorias o regímenes de pago excepcionales.

Siguiendo a Argañaraz (2021), del análisis del tipo de medidas puede derivarse que en la primera ola (marzo/mayo de 2020) el objetivo fue apoyar los flujos de efectivo de las empresas, intentando evitar crisis de liquidez y de pagos a empleados y proveedores. Primó la intención de evitar el quiebre de la cadena de pagos y, consecuentemente, el cierre de empresas. Luego (diciembre 2020 a mayo 2021), las medidas fueron virando a la recuperación de los niveles de actividad y de la inversión. La autora destaca que la mayor cantidad de medidas tomadas por los Estados (12%) estuvo destinada a aplazar el pago de impuestos; luego le siguen la exención de impuestos (10,2%), la reducción de alicuotas (7,3%) y las desgravaciones o créditos fiscales (7,2%).

En el cuadro siguiente se detallan por país el tipo y la cantidad de medidas tributarias adoptadas.

### Cuadro 1

Medidas tributarias/impositivas adoptadas por países del Mercosur					
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total País
Exención de impuestos	4			14	18
Aplazamiento en el pago de impuestos	1	7	3	7	18
Extensión de declaración de impuestos	4	5	1	1	11
Reducción de la tasa de impuestos	3	4	5	2	14
Desgravaciones o créditos fiscales mejorados				2	2
Total Medidas	12	16	9	26	23

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF)

Como consecuencia de las medidas detalladas precedentemente, se registró un fuerte impacto en la recaudación tributaria. Es así que los ingresos de fuente impositiva retrocedieron, en promedio en América Latina en el año 2020, un 0.5% del PBI, registrándose una recuperación de la recaudación en el segundo semestre

del año 2020 en línea con la reapertura económica gradual (CEPAL)<sup>5</sup>.

Otra arista de la situación fiscal se da por el fuerte aumento del gasto público de los Estados para hacer frente a la pandemia. Según la CEPAL (2021) las estimaciones realizadas durante los primeros meses de la crisis apuntaban a un aumento significativo de las erogaciones públicas, en función del tamaño y la escala de los paquetes de medidas fiscales anunciadas para responder a la pandemia, que en promedio equivalieron a un 4,6% del PIB en la región<sup>6</sup>.

- 
- 5 Entre marzo y mayo, los ingresos por concepto del impuesto sobre el valor agregado (IVA) cayeron más de un 40% en términos reales en algunos países. En particular, se destaca el declive de la recaudación del IVA aplicado a las importaciones en ese período, lo que refleja el colapso de éstas y del precio internacional del petróleo crudo. Sin embargo, a partir de junio, la caída de la recaudación se desaceleró y, a partir de noviembre, en algunos países se registraron tasas de crecimiento positivas. Resulta importante señalar que, otro factor no menor que contribuyó a que la recaudación del IVA se recuperara, fue el impulso que brindaron al consumo las transferencias monetarias del sector público dirigidas a las familias.
  - 6 En la Argentina, el incremento de las transferencias corrientes se debe en parte a los desembolsos por programas creados de para atender la crisis, como el Ingreso Familiar de Emergencia (1,0% del PIB) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) (0,6% del PIB) (Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda de la Argentina, 2020). De forma similar, el principal impulsor de las transferencias corrientes en el Brasil fue el Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19 y el Auxílio Financeiro Emergencial Federativo (que juntos representaron un gasto equivalente al 3,9% del PIB) (Oficina del Contralor General, 2020). Paraguay implementó la Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza y un programa de seguridad alimentaria (representaron un gasto del 1,14 del PIB). Finalmente, Uruguay instaló programas como la Tarjeta Uruguay Social, una Asignación Familiar, una Canasta de Emergencia Alimentaria y una Alimentación Escolar (gasto del 0,14 del PIB).

Inevitablemente, la conclusión lógica de este panorama deriva en un aumento considerable de los déficits fiscales. Se destaca que, al cierre del año, las cuentas fiscales de la región presentaban déficits significativos. En América Latina, el resultado global promedio fue de un -6,9% del PIB. Aunque la contracción de los ingresos públicos (0,5 puntos porcentuales del PIB) tuvo su incidencia, el factor clave detrás de este resultado global fue el alza del gasto público (3,3 puntos porcentuales del PIB) para atender la crisis. Estos déficits fiscales ejercieron sobre la deuda pública una presión que se tradujo en un aumento del nivel de endeudamiento en el año 2020 (CEPAL 2021)<sup>7</sup>, según se detalla en el cuadro siguiente.

### **Cuadro 2: Incremento de la deuda pública en países del MERCOSUR**

INCREMENTO DEUDA PUBLICA EN % DEL PBI			
PAÍS	2019	2020	INCREMENTO
ARGENTINA	90,20%	104,50%	14,30%
BRASIL	74,30%	89,30%	15%
PARAGUAY	19,60%	30,10%	10,50%
URUGUAY	49%	61,50%	12,50%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

En consecuencia, en el cuadro que sigue a continuación, se resume la situación económica general de los países fundacionales del MERCOSUR a partir del impacto que ha desatado el inicio de la pandemia en relación al Producto Bruto Interno -PBI- y las causas que dieron origen a las modificaciones del mismo en relación

7 La deuda pública bruta del gobierno central en América Latina y el Caribe aumentó considerablemente durante todo 2020, arrastrada por los déficits fiscales históricos que se registraron luego de la implementación de los paquetes de asistencia dirigidos a la población y las empresas. Al cierre de 2020, la deuda pública bruta del gobierno central alcanzó en promedio un 56,3% del PIB en América Latina, cifra que era 10,7 puntos porcentuales del PIB superior a la que había al cierre de 2019

directa con las previsiones para el año 2020.

### **Cuadro 3: Situación económica general países del mercosur**

País	PBI 2019	PREVISIÓN 2020	CAÍDA REAL PBI	CAUSAS PRINCIPALES
Argentina	-2,2%	-1,5%	5%/7%	Caída de exportaciones
				Salida de Capitales Financieros
				Caída de consumo e Inversión
Brasil	+1,1%	+2,5%	4,4%	Caída de Comercio Internacional
				Caída de consumo de productos básicos
				Reducción de actividad económica interna
Paraguay	-0,4%	+3%	1,5%	Rápida reacción frente al COVID (Salud)
				Posición fiscal sólida
				Eficiencia del gasto público
Uruguay	+0,2%	+1,5%	1%	Caída de demanda interna
				Caída de demanda externa (China)
				Caída consumo productos básicos
				Caída de actividad turística
				Caída de producción PYME

Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Interamericano de Desarrollo –BID- (Argentina, Paraguay y Uruguay) y Fundación Getulio Vargas (Brasil)

### **V. Consideraciones finales**

La pandemia desatada por el Covid-19 puso en evidencia la fragilidad del regionalismo latinoamericano marcando un punto de inflexión en las relaciones dentro del bloque MERCOSUR y entre los países de la región.

Ausencia de coordinación, falta de directrices claras por parte de los órganos jurídico institucionales, nula voluntad política y

diferencias de tinte ideológico político entre los líderes regionales, fueron el común denominador al momento de concertar políticas comunes que permitieran afrontar la lucha contra el virus -fallas al momento de negociar la adquisición de vacunas, por ejemplo-.

Como pudo observarse a manera de corolario, los lineamientos de índole fiscal adoptados por los países miembros del MERCOSUR han sido coincidentes en cuanto a la calidad de instrumentos o medidas aplicadas frente a la situación coyuntural desatada por la pandemia. Pero ello no implicó en ningún caso que se hayan activado acuerdos al menos de coordinación de políticas, más allá de las mencionadas en el presente trabajo. Tal vez este escenario encuentre su fundamento en la ausencia de voluntad política destinada a profundizar el esquema, a las disociaciones entre los gobiernos por cuestiones ideológicas o de signo político cambiante y a la deficiente estructura jurídico institucional basada en el consenso y no en la delegación de competencias o a la combinación de todas ellas.

Como se ha observado, el grado de apoyo en materia fiscal por parte de los distintos Estados es independiente del grado de mortalidad del virus; ha dependido más de sus bases presupuestarias y del grado de su robustez fiscal. Hay economías que se han mantenido abiertas -Brasil- y que, incluso, han tomado medidas fiscales mucho más profundas que las de aquellos países que prefirieron cerrar la actividad económica de manera abrupta -Argentina-. Lo que queda en evidencia es que cada país, necesariamente, debe hacer una lectura realista de su economía a la hora de articular los incentivos necesarios para mantener en pie una actividad confinada y regida por la incertidumbre de un nuevo mundo tan incierto como vulnerable.

Compartiendo lo señalado por Godínez (1999, p. 17), en el marco de las redefiniciones del proyecto regional de integración, la armonización tributaria puede considerarse un asunto de carácter estratégico. Las disparidades nacionales en esta materia constituyen una doble fuente de fragilidad, pues alimentan una competencia tributaria que a la larga debilita los ingresos fiscales de los gobiernos al tiempo que también fractura la construcción del

espacio económico regional.

## Referencias bibliográficas

- Argañaraz, N. (6 de octubre de 2021). Las medidas tributarias ejecutadas ante el COVID-19 en el mundo: un análisis descriptivo. *Informe Economico IARAF*. <https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/414-informe-economico-143>
- Borlandelli, F. (2022). *La agenda de salud del Mercosur frente a la pandemia del Covid-19. Pasado, presente y ¿futuro?* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Argentina. <https://rrii.flacso.org.ar/mercosur-pandemia/>
- CEPAL. (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada>
- CEPAL. (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la>
- CEPAL. (2022). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47920-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2022-desafios-la-politica-fiscal-un>
- Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y la República de Bolivia. (16 de diciembre 2020). MERCOSUR
- Godínez Zuñiga, V. (1999) *Integración, Convergencia y coordinación de la Política Macroeconómica en Centroamérica*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43387-integracion-convergencia-coordinacion-la-politica-macroeconomica-centroamerica>

Hurtado Briceño, A. J. (2020). Convergencia de políticas económicas en la integración latinoamericana. En A. J. Hurtado Briceño, y E. Vieira Posada (Eds.), *Pertinencia y convergencia de la integración latinoamericana en un contexto de cambios mundiales* (vol. 5, pp. 91-131). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587602364>

MERCOSUR. (20 de septiembre de 2022). *El MERCOSUR adopta medidas comerciales en el contexto del COVID-19*. <https://www.mercosur.int/el-mercosur-adopta-medidas-comerciales-en-el-contexto-del-covid-19/>

Parlamento del MERCOSUR. (junio de 2020). *Revista PARLASUR*, (24). <https://www.parlamentomercosur.org/innova-portal/v/18149/1/parlasur/revista-parlasur-n%C2%BA-24.html>

Sasovsky I. (2020). Medidas tributarias para afrontar la pandemia en “America” país por país. *Revista Consejo*, (58), 1-4. <https://trivia.consejo.org.ar/content/files/RC1074.pdf>

Shiller, R. (24 de mayo de 2020). Crisis económica por el coronavirus | Robert Shiller, nobel de Economía: “No existe una pandemia, sino dos”/ Entrevistado por Cecilia Barría. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52748371>

## CAPÍTULO 06

### **Agenda exterior del MERCOSUR en tiempos de pandemia: ¿cooperación o conflictos en la inserción internacional?**

Oscar E. Fernández-Guillén<sup>1</sup>

#### **Introducción**

En tanto expresión del regionalismo abierto latinoamericano, el MERCOSUR fue creado –entre otros propósitos– con el ánimo de insertarse en la dinámica económica global y responder, como bloque, a los desafíos planteados por ella. Tras su puesta en mar-

---

1 Magister Scientiae en Economía, mención Políticas Económicas, y Economista Cum Laude por la Universidad de Los Andes (ULA), Mérida-Venezuela. Magister en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), estudiante del Doctorado en Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS), Bahía Blanca-Argentina. Profesor de postgrado del Instituto de Integración Latinoamericana (IIL) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), La Plata-Argentina. Investigador miembro del Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo (GRID), ULA, y del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE). Líneas de investigación: economía internacional, relaciones económicas internacionales, integración económica, regionalismo, cooperación internacional y desarrollo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4806-2641>

cha, la segunda mitad de la década de 1990 se caracterizó por la impronta comercial del proceso de integración, llamada “era de los mercados” o “edad de oro” del MERCOSUR (Briceño Ruiz y Fernández-Guillén, 2015), en virtud del incremento de los intercambios comerciales entre sus miembros y del inicio del tejido de su red de acuerdos extra-bloque.

Sin embargo, desde los años 2000 el objetivo de inserción internacional quedó relegado y la integración económica intra y extra-regional se ha caracterizado por su estancamiento. Las causas de esta crisis son estructurales (e.g., institucionalidad, gobernanza, liderazgo, abordaje de la integración negativa y positiva, etc.) y no sólo afectan el avance del propio proceso de integración, sino también el de negociaciones con el resto del mundo. Dicho de otro modo, trasmina a su agenda exterior regional y extra-regional.

Por sus condiciones estructurales, la ocurrencia de coyunturas impacta en mayor o menor grado y de diversas formas, sobre el funcionamiento del bloque sudamericano. La más reciente de dichas coyunturas fue la pandemia de COVID-19, situación que dejó en evidencia múltiples falencias en la integración, en la coordinación de políticas comunes para hacer frente a sus efectos y en la divergencia de intereses de cara al exterior.

Más allá de los conflictos, también reveló que –pese a los obstáculos surgidos con la pandemia– sí es posible llevar a cabo negociaciones propias a la agenda exterior del MERCOSUR y llegar a feliz término. Empero, tal avance y finiquito dependen más de acciones individuales de liderazgo que de acuerdos conjuntos, o de procedimientos normados dentro del esquema de integración. Ese fue el caso del proceso de negociación del Acuerdo de Libre Comercio MERCOSUR-Singapur, hecho que muestra la debilidad institucional característica del bloque debido a la ausencia de estándares normativos y procedimentales, insumos técnicos, objetivos de inserción internacional y mecanismos de coordinación general que respondan a los intereses de la subregión como un todo y sean aplicables, de forma sostenida, a cualquier otro frente de negociaciones.

Con base en lo expuesto, este trabajo tiene por fin analizar la agenda de relacionamiento exterior del MERCOSUR durante los años de pandemia (2020-2023) y caracterizar las particularidades del proceso de negociación del acuerdo con Singapur, como caso excepcional de “éxito” dentro del período, visto el cierre de las negociaciones y la suscripción del tratado en diciembre de 2023, en medio de las dificultades acarreadas por la coyuntura global y las distintas respuestas –incluso desacuerdos– de los Estados parte ante ella y sus relaciones exteriores.

El desarrollo consta de tres partes: la primera hace un recuento conceptual y analítico sobre la agenda externa del MERCOSUR; la segunda revisa la situación de desencuentro y conflicto entre los Estados Parte a raíz de la autoexclusión de Argentina de las negociaciones en marcha; la tercera describe aspectos del acuerdo comercial con Singapur, cerrado y firmado en el período analizado. Al final se ofrecerán las conclusiones preliminares del estudio.

Se ha manejado como hipótesis de trabajo que la falta de corrección de los procedimientos operacionales de su agenda externa y la ausencia de una coordinación permanente para todo proceso de negociación, que brinde pragmatismo y celeridad, podría impedir el aprovechamiento de las oportunidades económicas derivadas de su aspiración a la inserción internacional.

## **1. Marco conceptual-analítico**

Para el MERCOSUR, como bloque, la agenda externa significa la negociación de acuerdos comerciales con terceros países, desde su diseño hasta su ejecución (Grinspun, 2021; López, 2022, 2023). Según sea el alcance geográfico, se subdivide en Agenda Regional (i.e., para América Latina) y Agenda Extraregional (i.e., para el resto del mundo). A lo largo de tres décadas ha abierto frentes de diálogos y negociaciones comerciales con más de 90 naciones de todos los continentes.

Sin embargo, el número de acuerdos vigentes es limitado, sobre todo cuando se trata de socios fuera de América Latina. Así, por ejemplo, hasta abril de 2023 el MERCOSUR había concluido y

firmado tan solo ocho acuerdos comerciales con partes o bloques extrarregionales (Egydio de Carvalho & Maurer de Salles, 2023). A finales de ese mismo año se suscribió el Acuerdo de Libre Comercio con Singapur y suman nueve, de los cuales sólo cuatro están vigentes.

En general, el MERCOSUR posee en vigor una red de 11 acuerdos comerciales (siete regionales y cuatro extrarregionales) que pueden clasificarse según su marco jurídico y ámbito de aplicación en: a) Acuerdos de Complementación Económica (ACE), en el marco de la ALADI; b) Acuerdos de Preferencias Comerciales (APC) y c) Tratados de Libre Comercio (TLC). Además, a la fecha hay otros 14 acuerdos en proceso: tanto negociados (en espera de ratificación) como en negociación (Cuadro 1).

### Cuadro 1. Red de acuerdos comerciales del MERCOSUR

Acuerdos en vigor		
Agenda Regional	Agenda Extrarregional	
ACE (ALADI)	APC	TLC
MERCOSUR – Bolivia (ACE 36)	MERCOSUR – India	MERCOSUR – Egipto
MERCOSUR – Chile (ACE 35)	MERCOSUR – SACU	MERCOSUR – Israel
MERCOSUR – Colombia (ACE 72)		
MERCOSUR – Cuba (ACE 62)		
MERCOSUR – CAN (ACE 59)		
MERCOSUR – México (ACE 54)		
MERCOSUR – Perú (ACE 58)		

Acuerdos en proceso (TLC)	
Negociados (en ratificación)	En Negociación
MERCOSUR-Palestina	MERCOSUR – Canadá

Acuerdos en proceso (TLC)	
MERCOSUR-UE	MERCOSUR – CARICOM
MERCOSUR-Singapur	MERCOSUR – CCG
	MERCOSUR – Corea del Sur
	MERCOSUR – Indonesia
	MERCOSUR – Jordania
	MERCOSUR – Marruecos
	MERCOSUR – Panamá
	MERCOSUR – República Dominicana
	MERCOSUR – SICA
	MERCOSUR – Turquía

Donde: SACU = Unión Aduanera de África del Sur; CARICOM = Comunidad del Caribe; CCG = Consejo de Cooperación del Golfo; SICA = Sistema de Integración Centroamericana.

Fuente: elaboración propia con base en MERCOSUR (2024a, 2024b) y SICE (2021).

Del Cuadro 1 se desprende que, paradójicamente, el MERCOSUR posee en vigor muy pocos acuerdos comerciales con sus principales socios actuales.<sup>2</sup> Entre ellos sólo se encuentran los casos regionales de Chile y México, miembros de la ALADI, e India. Esta particularidad se debe a que, con el inicio del siglo XXI, en su relacionamiento externo se inauguró una nueva etapa donde primaron los intereses político-ideológicos sobre los lazos económicos, lo cual aún no ha sido corregido y afecta de forma directa su inserción internacional (De María y Pereira, 2016; Fernández-Guillén, 2021, 2022a, 2024). Dicho de otro modo, la preeminencia de la variable político-ideológica desde principios del 2000 más la politización negativa resultante, han repercutido en la pérdida de tiempo y de rumbo del bloque sudamericano en lo inherente a su participación dentro del proceso de globalización y mundialización de la economía.

Por su diseño institucional, que sigue la forma de un mercado

2 En el top 10 de los principales mercados importadores de productos del MERCOSUR al cierre de 2023, y en orden de importancia, se encuentran: China, EE. UU., Chile, Países Bajos, España, México, India, Singapur, Japón y Corea del Sur (ITC, 2024).

común y sus niveles de integración previos (e.g., la unión aduanera), en el MERCOSUR las negociaciones externas deben realizarse de manera conjunta entre los Estados Parte y terceros, de manera que se cumpla con el precepto constitutivo de implementar una política comercial común. De acuerdo con Grinspun (2021), “Todo estadio de integración económica superior a una zona de libre comercio que incorpore un arancel externo común entre sus socios exige la negociación conjunta de acuerdos comerciales con terceros”; a lo que agrega, “la esencia misma del mercado común, así como de sus etapas intermedias (...), implica una política comercial y un arancel externo comunes. Arancel externo y negociaciones comerciales conjuntas son, entonces, indisolubles y parte del mismo concepto” (p. 88).

Además de lo establecido en el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, configurador de su lógica institucional, la Decisión CMC N° 32/00 es otra base jurídica del relacionamiento exterior del MERCOSUR, vista de forma ambivalente como piedra angular y como motivo de controversias (Egydio de Carvalho & Maurer de Salles, 2023). Su Artículo 1 reafirma “el compromiso de los Estados Parte del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias” (MERCOSUR, 2000). El origen de esta norma fue, curiosamente, la controversia generada entre los socios fundadores del bloque por disparidad de intereses y posturas durante el frustrado intento de incorporar a Chile como miembro pleno en el año 2000 (Grinspun, 2021), cuando Chile y Uruguay defendieron su derecho a mantener su autonomía negociadora.

A partir de lo expuesto es posible afirmar que el primer –o mayor– obstáculo para el avance de la agenda externa es estructural e institucional: al nivel grupal, la dificultad de lograr el consenso necesario para llevar a cabo las negociaciones en bloque con terceros; y al nivel individual, la imposibilidad de los miembros del MERCOSUR para desatar esta especie de camisa de fuerza que les impide avanzar en la materia por sí solos. El único atisbo de flexibilidad incorporado al campo ha sido el trato diferenciado para Paraguay, quien exigió incluir la perspectiva de asimetrías en

su beneficio, dada su condición de economía más pequeña y de país sin litoral marítimo. A partir de la Decisión CMC N° 28/03, el MERCOSUR comenzó a solicitar un trato diferenciado para Paraguay en todas las negociaciones externas (Egydio de Carvalho & Maurer de Salles, 2023).

Dentro de la estructura funcional del MERCOSUR, el Grupo de Relacionamiento Externo (GRELEX) es quien posee competencia en materia de negociaciones económico-comerciales con terceros países y grupos de países. Se trata de un organismo permanente y dependiente del GMC, creado mediante la Decisión CMC N° 22/11 en sustitución del Grupo Ad Hoc de Relacionamiento Externo (GAHRE). La norma señala las funciones del GRELEX y le habilita a mantener comunicación directa con otros órganos de la estructura institucional, a efecto de solicitar asesorías técnicas necesarias para los temas de negociación (MERCOSUR, 2011).

En resumen, todo proceso de relacionamiento externo llevado a cabo por el MERCOSUR debe cumplir con tres principios normados: 1) gobernanza institucional (es decir, estar en un todo de acuerdo con sus tratados y protocolos); 2) negociación conjunta extrarregional; y 3) corrección de asimetrías en las negociaciones externas (Egydio de Carvalho & Maurer de Salles, 2023).

## **Cuadro 2. Principios rectores de las negociaciones económico-comerciales externas del MERCOSUR**

Agenda Externa del MERCOSUR	
MC (con UA)	1° Negociación conjunta
	2° Gobernanza institucional
	3° Corrección de asimetrías

Fuente: elaboración propia

Por último, cabe resaltar que el campo analítico corresponde al período 2020-2023, dentro del cual fueron revisadas las actas del GRELEX. Sin embargo, la revisión se amplió al mes de agosto de

2024, en el marco de la Presidencia Pro Tempore (PPT) de Uruguay. Curiosamente, en ninguna de las actas de reuniones del GRELEX la pandemia de COVID-19 fue materia de discusión o punto focal. El cuadro 3 resume los documentos oficiales abarcados.

### **Cuadro 3. Reuniones del Grupo de Relacionamiento Externo (GRELEX)**

Inicio	Fin	Número	Tipo	Acta	PPT	Ciudad
18/2/2020	18/2/2020	XV	Ordinaria	Acta 1/2020	P	Asunción
27/7/2020	27/7/2020	XVI	Ordinaria	Acta 2/2020	U	(virtual)
18/2/2021	18/2/2021	XVII	Ordinaria	Acta 1/2021	A	(virtual)
2/8/2021	2/8/2021	XVIII	Ordinaria	Acta 2/2021	B	(virtual)
25/10/2021	25/10/2021	XXVII ACE 35	Extraordinaria	Acta 1/2021		(virtual - Santiago)
6/12/2021	25/10/2021	ACE 58	Extraordinaria	Acta 1/2021		(virtual - Brasilia)
16/2/2022	6/12/2021	XIX	Ordinaria	Acta 1/2022	P	(virtual)
23/8/2022	16/2/2022	XX	Ordinaria	Acta 2/2022	U	Montevideo
15/2/2023	24/8/2022	XXI	Ordinaria	Acta 1/2023	A	Buenos Aires
2/8/2023	16/2/2023	XXII	Ordinaria	Acta 2/2023		Brasilia
30/8/2023	30/8/2023	XVIII ACE 35	Ordinaria	Acta 1/2023	B	Montevideo

Fuente: elaboración propia con base en MERCOSUR (2024b)

## **2. Agenda Exterior del MERCOSUR en tiempos de pandemia: ¿cooperación o conflictos en la inserción internacional?**

Según se ha descrito, en el MERCOSUR existen factores de tipo institucionales y político-ideológicos que han incidido negativamente en el avance de su agenda externa. Una vez alcanzada esta subregión del mundo por los efectos de la pandemia de COVID-19, en el primer trimestre de 2020 ocurrió un hecho que dejó en evidencia ambas cuestiones y es ejemplo de conflicto dentro de la materia analizada.

Según comunicado de fecha 24 de abril de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay (MREP), en ejercicio de

la Presidencia Pro Tempore de Paraguay (PPTP), dio a conocer la decisión del gobierno de Argentina de retirarse de las negociaciones externas emprendidas por el MERCOSUR y en curso hasta el momento, salvo las ya cerradas. En este sentido, el comunicado rezaba:

La República del Paraguay, en ejercicio de la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR, cumple en informar que la República Argentina anunció la decisión de dejar de participar en las negociaciones de los acuerdos comerciales en curso y de las futuras negociaciones del bloque, excluyendo de esta determinación a las ya concluidas con la Unión Europea y con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). (MREP, 2020, abril 24)

Respecto de las causas de tal decisión, “La República Argentina informó que adoptó esta determinación en atención a prioridades de su política económica interna, agravada por la pandemia del COVID-19”. Y tratando de palear sus consecuencias inmediatas, la delegación argentina añadió “que no será obstáculo para que los demás Estados Partes prosigan con los diversos procesos negociadores” (MREP, 2020, abril 24). Mas, este descargo no sería suficiente, en virtud de los principios jurídico-institucionales ya expuestos.

En respuesta, la PPTP en conjunto con los demás Estados Partes señalaron que evaluarían “las medidas jurídicas, institucionales y operativas más adecuadas en razón de la decisión soberana de la República Argentina de manera a no afectar el proceso de construcción comunitaria del MERCOSUR y de las negociaciones comerciales en curso” (MREP, 2020, abril 24).

Empero, allende la respuesta diplomática, los hechos derivarían en más parálisis y problemas, tanto para la ya estancada agenda externa como para el entendimiento de los Estados Parte y avance del propio proceso de integración. La razón de ello estriba en la razón estructural discutida con anterioridad: la institucionalidad del MERCOSUR obliga a realizar negociaciones en bloque. Asimismo, existió una razón coyuntural (corto plazo): el componente ideológico del gobierno de Alberto Fernández y sus manifestaciones en

política doméstica.

Al indagar sobre este factor coyuntural, es el propio comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (MREA), del 24 de abril de 2020, quien revela su posición ideológico-política proteccionista y antiliberal que enfrentaba a la del resto de Estados Parte. En la reunión de coordinadores nacionales del MERCOSUR, celebrada por videoconferencia ese día, el gobierno argentino afirmó que en “su política interna la Argentina se previene de los efectos de la pandemia mientras protege las empresas, el empleo y la situación de las familias más humildes”; añadiendo que lo hacía “a diferencia de las posiciones de algunos socios, que plantean una aceleración de las tratativas hacia acuerdos de libre comercio con Corea del Sur, Singapur, Líbano, Canadá y la India, entre otros” (MREA, 2020, abril 24).

Según Argentina, la incertidumbre internacional y la propia situación de su economía aconsejaban “detener la marcha de esas negociaciones”; no obstante, acompañaría las relativas a los acuerdos con la UE y la EFTA. Y aunque aseguraba que su posición no surgía de un capricho, refería que provenía de su “visión sobre el modo de fortalecer las relaciones con las naciones del bloque regional”. Por lo tanto, esto último es una de tantas muestras de cómo el ánimo de los políticos de turno influye sobre cuestiones regionales debido a la ausencia de una institucionalidad que blindase al bloque de las coyunturas ideológicas y sus consecuentes políticas pendulares.

Fernández consideraba que la apertura económica sería letal para el sistema productivo regional y argumentaba tal razón para rechazar la decisión de los presidentes Jair Bolsonaro (Brasil), Mario Abdo Benítez (Paraguay) y Luis Lacalle Pou (Uruguay) de concluir los acuerdos de libre comercio con India, Líbano, Corea del Sur y Canadá. A su juicio, la firma de estos TLC –con especial preocupación por el acuerdo con Corea– implicaría que el mercado argentino fuese inundado con productos extranjeros, lo que profundizaría la crisis del sistema industrial nacional. Así, a través del canciller Felipe Solá, exigió congelar las negociaciones y se

apoyó en la pandemia, por sus secuelas regionales, como justificación (Lejtman, 2020, abril 25; Letra P, 2020, abril 30).

En consecuencia, ese desencuentro entre visiones y posiciones de política económica y comercial de los Estados Parte desencadenó, nuevamente, una crisis política dentro del MERCOSUR. Se enfrentaban, por un lado, la posición ideológica estatista-protectorista del gobierno de Fernández y, por el otro, la liberal-aperturista del de Bolsonaro, Benítez y Lacalle Pou (Lejtman, 2020, abril 24, 2020, abril 25).

Yendo a las consecuencias operativas de este acto y, pese a la salvedad esgrimida por la delegación argentina de “no ser obstáculo” para que el resto de socios continuasen con las negociaciones, lo objetivo y concreto era que la decisión del gobierno de Alberto Fernández afectaba directamente el desarrollo de, al menos, 15 frentes de negociación en curso (excepto UE y EFTA): 7 regionales, 4 extrarregionales y 4 en fase exploratoria-inicial. A ellos se suma la de profundización del APC con India. El Cuadro 4 sintetiza la situación de la agenda externa a inicios de la PPTP del primer semestre de 2020.

#### **Cuadro 4. Frentes de negociación a inicios de la PPTP 2020 (Acta 01/20)**

Temas de la Agenda Externa del MERCOSUR		
Agenda Regional	Agenda Extrarregional	Nuevos frentes
MERCOSUR – Alianza del Pacífico	MERCOSUR – UE	Japón
MERCOSUR – Colombia (ACE 72)	MERCOSUR – EFTA	Vietnam
MERCOSUR – Ecuador	MERCOSUR – Singapur	Indonesia
MERCOSUR – América Central y el Caribe	MERCOSUR – Canadá	Turquía
MERCOSUR – Perú (ACE 58)	MERCOSUR – Corea del Sur	
MERCOSUR – Chile (ACE 35)	MERCOSUR – Líbano	
MERCOSUR – Bolivia (ACE 36)		

Fuente: elaboración propia con base en MERCOSUR (2024b).

La magnitud de la crisis que suponía para el avance de los pro-

cesos negociadores incrementó las presiones de los demás Estados Parte. Ante ello, sumado a la comprensión de los efectos negativos de su aislamiento, la autoexclusión de Argentina del seno de la agenda externa del MERCOSUR sólo duró seis días. El 30 de abril de 2020 un nuevo comunicado de prensa informaba sobre la reunión de Coordinadores Nacionales del MERCOSUR, celebrada durante la mañana, donde se revirtió la anterior decisión. Se adelantaba que el MERCOSUR “avanzará conjuntamente en la agenda de negociaciones comerciales”, tras reafirmar que el relacionamiento externo incluye tanto los acuerdos ya negociados como los que se encuentran en negociaciones (MREA, 2020, abril 30). Ergo, principios de negociación conjunta y consenso para decidir.

Dada la imposibilidad jurídico-operativa de autoexcluirse sin consecuencias, el comunicado de Argentina también apelaba a la flexibilización de la integración económica –como varias veces también lo ha hecho Uruguay, pero con la diferencia de que su solicitud entraña el deseo de negociar con otras naciones y no para aislarse– al invocar “la necesidad de avanzar en la búsqueda de soluciones conjuntas que permitan a los países del bloque avanzar a ritmos diferenciados en la agenda de relacionamiento externo” (MREA, 2020, abril 30).

En síntesis, la pandemia sirvió como escenario y argumento para que un Estado Parte desatara la crisis de la agenda externa del MERCOSUR. Ni siquiera en este campo hubo coordinación para superar los desafíos que suponía el COVID-19, sino deseos particulares por encima de las necesidades regionales. Tampoco fue materia de discusión dentro de dicha agenda y cada miembro la abordó de forma unilateral, según sus propios intereses de política doméstica.

### **3. Un caso de ¿cooperación?: el cierre del TLC con Singapur**

A pesar del conflicto desencadenado por la decisión del gobierno de Fernández, su viraje permitió continuar las negociaciones de la agenda externa y suscribir en 2023 el TLC con Singapur, más de 10 años después del último acuerdo suscrito y cuyas ne-

gociaciones se realizaron en plena pandemia. La trascendencia de este hecho permite tomarlo como caso que trasciende la crisis del COVID-19 y los conflictos internos del bloque para ubicarse como ejemplo de avance gracias al liderazgo y el entendimiento. De haberse mantenido la posición del gobierno del Fernández y de no existir el compromiso y proactividad del gobierno paraguayo (ver Anexo 1), no se habría materializado.

Como antecedente vale mencionar que en julio de 2018 se oficializó el inicio de las negociaciones comerciales MERCOSUR-Singapur, con el fin de suscribir una especie de Acuerdo Comercial de Última Generación (ACUG); el primero con un país de Asia-Pacífico y, además, Estado miembro de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés). Cuatro años más tarde, y luego de seis rondas de negociaciones iniciadas en 2019, concluyó en Asunción, Paraguay, el proceso de negociación del Acuerdo MERCOSUR-Singapur (Fernández-Guillén, 2022b).

Tal logro fue anunciado el 20 de julio de 2022 por el viceministro de Relaciones Económicas e Integración de Paraguay, Embajador Raúl Cano Ricciardi, y el Ministro de Comercio e Industria de Singapur, Gan Kim Yong, con ocasión de la LX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común y en el marco de la Cumbre del MERCOSUR organizada bajo la PPTP. Ambos funcionarios recalcaron la importancia del mecanismo de integración económica para profundizar el vínculo comercial recíproco, expandir las oportunidades empresariales y contribuir al bienestar ciudadano (MREP, 2022, julio 22).

Contra todo pronóstico, pues la pandemia del COVID-19 y los desencuentros con Argentina estuvieron en medio y, gracias al liderazgo ejercido por Paraguay en la coordinación del proceso, el Acuerdo de Libre Comercio MERCOSUR-Singapur, no solo superó la fase de negociación sino que también fue suscrito el 7 de diciembre de 2023, en el marco de la LXIII Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, por el Ministro de Relaciones Exteriores de Singapur, Dr. Vivian Balakrishnan, quien asistió acompañado por el Ministro de Estado de Comercio e Industria y Ministro de Estado de Cultura,

Comunidad y Juventud, Alvin Tan, y los entonces Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Alberto Fernández, Luiz Inácio Lula da Silva, Santiago Peña y Luis Lacalle Pou, respectivamente (Ministry of Foreign Affairs of Singapore [MOFA-Singapore], 2023, December 8; Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación [MITIC], 2023, diciembre 9).

Según señaló la Cancillería paraguaya, “El Acuerdo entrará en vigor luego de que los Estados Parte del MERCOSUR y Singapur hayan completado sus trámites de internalización y depositado sus instrumentos de ratificación” (MREP, 2023, diciembre). Hasta la fecha, aún se espera por la ratificación parlamentaria de todos los Estados signatarios.<sup>3</sup>

El comercio total de Singapur con el MERCOSUR representa el 50% de su comercio con América Latina, con un total estimado en USD 7.500 millones al cierre de 2022. Asimismo, más de 100 empresas singapurenses están radicadas en los países del MERCOSUR y llevan a cabo su actividad productiva en sectores tales

---

3 Según consulta realizada dentro del sistema informático de la Dirección de Tratados de Paraguay, en su calidad de Depositario de los Tratados, Protocolos y Acuerdos del MERCOSUR, el “ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE EL MERCADO COMÚN DEL SUR (“MERCOSUR”) Y LA REPÚBLICA DE SINGAPUR” es un tratado de tipo multilateral, parte de la Decisión del CMC N° 17/23, cuya situación es “PENDIENTE” de ratificación. A la fecha, ningún Estado Parte lo ha ratificado (MREP, 2024, mayo 6). Sobre la entrada en vigor, el Artículo 19.13 (“Entry into force”), numeral 2, del acuerdo señala: “entrará en vigor para los Estados signatarios del MERCOSUR que hayan depositado sus instrumentos de ratificación y para Singapur, el primer día del segundo mes siguiente a la fecha en que al menos Singapur y un Estado signatario del MERCOSUR hayan depositado sus instrumentos de ratificación ante el depositario” [traducción del texto original en inglés] (MREP, 2023, diciembre).

Asimismo, la Decisión del CMC N° 17/23, en su Artículo 2, exige que, hasta tanto todos los Estados Partes hayan completado el proceso de ratificación, aquellos miembros del MERCOSUR que lo ratifiquen y apliquen de forma bilateral con Singapur deben informar al resto sobre su aplicación e implementación en el ámbito del GMC (MERCOSUR, 2023, diciembre 6).

como energía, agroindustria, industria manufacturera, hostelería e infraestructuras. Entre estas empresas se encuentran corporaciones como Changi Airports International, Wilmar International Limited y SEA Group. Por otro lado, se estima que más de 100 empresas originarias del MERCOSUR están registradas en Singapur (MOFA-MTI Singapore, 2023, December 7; Falak, 2023, December 14).

Huelga resaltar que, en materia de inversiones, Singapur es uno de los principales proveedores de capital en el mundo. Posee un gran potencial inversor, cuyos fondos soberanos se encuentran entre los diez primeros a nivel mundial. Solamente en 2020, año signado por la crisis del COVID-19, la IED de Singapur en América del Sur, Central y el Caribe fue de USD 127 mil millones; mientras que a nivel global superó los USD 930 mil millones (MREP, 2022, julio 20). Respecto del MERCOSUR, en particular, durante los últimos años Singapur ha sido el principal inversor directo procedente de la ASEAN (Fernández-Guillén, 2022a, 2022b, 2024).

En líneas generales y, como cualquier otro acuerdo celebrado por el MERCOSUR, es un tratado negociado y suscrito de forma bilateral entre Singapur y cada Estado Parte, con el que se pretende reducir gradualmente los aranceles comerciales y facilitar las condiciones de inversión, especialmente para el fomento de las pequeñas y medianas empresas.

Los miembros del MERCOSUR esperan que este tratado sea la puerta de entrada de su canasta de exportaciones en el Sudeste Asiático, debido a su condición de “hub” logístico y financiero<sup>4</sup>; amén de su capacidad económica, gracias a que posee un PIB per cápita cercano a los USD 60.000 y sus necesidades de consumo que impulsan y sostienen la importación de productos agroalimentarios originarios del bloque (MREA, 2024).

---

4 En comercio exterior, son aquellos centros de operaciones encargados del transporte, la recepción, la clasificación, la expedición y la distribución de mercancías; junto con la gestión de todas las operaciones financieras (inversiones y pagos) relativas a dichas actividades.

El texto del TLC MERCOSUR-Singapur consta de 19 capítulos y sus anexos, a saber: 1) Disposiciones iniciales y definiciones; 2) Trato nacional y acceso a mercado de bienes; 3) Reglas de Origen; 4) Facilitación del comercio y procedimientos aduaneros; 5) Defensa Comercial; 6) Salvaguardias Bilaterales; 7) Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; 8) Obstáculos Técnicos al Comercio; 9) Inversiones; 10) Comercio de Servicios; 11) Movimiento de Personas Naturales; 12) Comercio Electrónico; 13) Compras Gubernamentales; 14) Competencia; 15) Propiedad Intelectual; 16) Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs); 17) Transparencia; 18) Solución de Controversias y 19) Disposiciones Institucionales, Generales y Finales (MREP, 2023, diciembre).

Entre los principales aspectos de la materia negociada y sus consecuentes beneficios, se encuentran (MREP, 2023, diciembre; MOFA-MTI Singapore, 2023, December 7; Falak, 2023, December 14):

- a) Comercio de bienes: norma la reducción gradual de los aranceles de importación otorgada por el MERCOSUR para el 96% del universo arancelario<sup>5</sup>, aproximadamente, en un plazo de 15 años<sup>6</sup>. Su entrada en vigor significará que un 25,6% de los productos originarios de Singapur tendrán inmediato acceso libre de aranceles; mientras que el MERCOSUR obtendrá acceso inmediato para todos los productos, pues Singapur es una economía ya liberalizada (INI-UCU, 2024, mayo).
- b) Comercio de servicios: busca desarrollar un entorno empresarial más favorable para conceder acceso a mercados y tratamiento similar para las empresas dedicadas a la provisión de servicios de I+D, construcción y servicios

- 
- 5 Se trata de productos que representan cerca del 90% de las importaciones actuales del MERCOSUR (INI-UCU, 2024, mayo).
  - 6 Este lapso posee un cronograma de liberalización gradual, desagregado en términos de años, que categoriza las canastas en: 0 (25,6 % del total), 4 (12,5 %), 8 (40,9 %), 10 (15,1 %) y 15 años (1,7 %); conjunto que totaliza el 95,8 % del universo arancelario objeto de liberalización comercial (INI-UCU, 2024, mayo).

informáticos.

c) Reglas de origen: los exportadores originarios de Singapur disfrutarán de normas de origen flexibles para que las mercancías puedan acogerse a aranceles preferenciales cuando sean importadas por un miembro del MERCOSUR, y viceversa. Se destaca la incorporación de la acumulación de origen y el establecimiento de requisitos específicos de origen; además de la definición de un sistema de certificación híbrido, donde el MERCOSUR podrá elegir la modalidad (bien sea de auto certificación o de certificación por entidades) y Singapur empleará la auto certificación<sup>7</sup> (INI-UCU, 2024, mayo).

d) Servicios e inversiones: procura claridad para las empresas sobre las condiciones de entrada a mercados, así como estabilidad y previsibilidad para los inversores y sus inversiones existentes entre las partes.

e) Procedimientos aduaneros y facilitación del comercio: ofrece una simplificación de los procedimientos aduaneros y mayor transparencia, a fin de lograr un eficiente despacho de las mercancías. Para ello, por ejemplo, confiere especial atención al intercambio electrónico de información entre aduanas, tanto para agilizar los procesos como para reducir la ocurrencia de posibles fraudes (Tozzini Freire Advogados, 2023, December 12).

f) Normativa gubernamental: las empresas de Singapur recibirán un trato justo y no discriminatorio cuando compitan por contratos públicos en los mercados del MERCOSUR. Además, las empresas del MERCOSUR tendrán las mismas oportunidades de competir en los contratos gubernamentales dentro de Singapur. En esta materia, si bien el acuerdo garantiza el acceso de las empresas del MERCOSUR al mercado de contratación pública de Singapur, Brasil se ha reservado algunas excepciones en su oferta para proteger sectores estratégicos e implementar políticas públicas dirigidas a las micro y pequeñas empre-

---

7 Opción elegida porque es la modalidad que ya sigue en otras negociaciones (INI-UCU, 2024, mayo).

sas (Tozzini Freire Advogados, 2023, December 12).

g) MiPyMEs: promueve los programas de cooperación para el desarrollo de capacidades, a fin de facilitar la internacionalización, el desarrollo de habilidades empresariales y la expansión de las MiPyMEs, sus productos y soluciones, en ambas jurisdicciones.

h) Comercio electrónico: fomenta la facilitación del comercio digital mediante autenticaciones electrónicas y comercio sin soporte de papel; al tiempo que persigue reforzar la confianza en la economía digital, a través de mayor protección a los consumidores en línea.

i) Remedios comerciales: el acuerdo prevé medidas en respuesta a alteraciones del comercio producidas por subsidios (esto es, derechos compensatorios), ventas por debajo del precio razonable (antidumping) y aumentos repentinos de las importaciones (salvaguardias). Por ejemplo, norma la posibilidad de aplicar salvaguardias bilaterales por un período de dos años, con posibilidad de una prórroga, por aumentos repentinos de las importaciones resultantes de una liberalización bilateral que podrían perjudicar a las industrias nacionales (MREP, 2023, diciembre; Tozzini Freire Advogados, 2023, December 12).

En este acuerdo el MERCOSUR optó por emplear listas positivas en los capítulos sobre servicios, compras públicas e inversiones; es decir, listó los sectores que sí están incluidos en la liberalización contemplada<sup>8</sup> (INI-UCU, 2024, mayo).

## Conclusiones preliminares

El contexto de pandemia vivido a nivel mundial en 2020 dejó en evidencia que los efectos producidos por coyunturas o externalidades, como ésta, están íntimamente ligados a la propia estructura de cualquier sistema. Dicho de otro modo, la estructura del MERCOSUR determina sus reacciones ante una coyuntura como

---

8 Metodología diferente a la de “listas negativas” que enumera las excepciones o prohibiciones.

el COVID-19. Así, las posiciones político-ideológicas identificadas resultaron contrapuestas en plena crisis sanitaria y llegaron a ser el freno para el avance de la agenda externa del bloque, debido a sus principios institucionales y operatividad, basados en el consenso y la actuación conjunta.

El proceso negociador extrarregional del MERCOSUR, por sí solo, se ha vuelto engorroso y se caracteriza por su dilación. Por ejemplo, entre el cierre de los últimos acuerdos comerciales negociados con Egipto (2010) y Palestina (2011)<sup>9</sup>, y el fin de las negociaciones del TLC con Singapur (2022), transcurrieron más de 10 años. De no haberse superado la crisis política causada por el gobierno de Alberto Fernández con la autoexclusión de Argentina, no se habría concretado el TLC MERCOSUR-Singapur. Tampoco se habría podido avanzar en el resto de negociaciones de la agenda externa.

Con el análisis de las actas del GRELEX se pudo detectar otros escollos procedimentales característicos, que hacen a la estructura del bloque y su reacción ante las coyunturas y políticas domésticas pendulares, tales como:

- i. Agenda Exterior indefinida. Pese al principio de negociaciones en bloque, no existe una Agenda Exterior conjunta. Se evidencia que su contenido y conducción está en manos de cada PPT (o, al menos, marca la pauta). Esta situación es llamativa porque puede estar sesgada por los intereses político-ideológicos de los gobernantes de turno, y no sobre la base de los intereses o potencialidades económico-comerciales del bloque.
- ii. Ausencia de Coordinación permanente de las negociaciones. Una vez que se lanzan las negociaciones con la contraparte, tras cumplir con los pasos previos de diálogo exploratorio y elaboración de Términos de Referencia, las delegaciones de cada Estado Parte deciden quién coordinará el proceso. Incluso, las negociaciones pueden estar

---

9 Sin ratificación desde entonces, sólo entró en vigor para la relación bilateral Brasil-Palestina el pasado 9 de agosto de 2024 (MERCOSUR, 2024b).

en curso sin una Coordinación y, en ese caso, van quedando a cargo de la PPT en ejercicio.

iii. Vulnerabilidad del proceso negociador. La indefinición de la Agenda Exterior más la ausencia de Coordinación Permanente de las negociaciones pueden traducirse en vulnerabilidad para todo proceso de negociaciones, pues estaría supeditado al interés o desinterés de la PPT; o sea, a las voluntades gubernamentales y a los asuntos de política doméstica que puedan incidir a lo interno y en divergencias entre los Estados Parte, como fue el caso del breve aislamiento del gobierno argentino. Esto es un obstáculo que frena su avance y se verifica en la existencia de pocos acuerdos suscritos y en vigor, pese a los múltiples frentes abiertos.

iv. Ausencia de insumos y guías para las negociaciones. Persiste la necesidad de elaborar documentos que sirvan de insumo y guíen las negociaciones (MERCOSUR, 2018, agosto).

v. Proactividad de las contrapartes y pasividad del MERCOSUR. En diversas actas de las reuniones del GRELEX se constató que el interés en entablar diálogos y formalizar acuerdos con el bloque sudamericano provino de otros países. En algunos casos las delegaciones respondieron a las peticiones “tomando nota” o “reflexionando”, pero no con acciones concretas o un papel activo.

Pese a las dificultades expuestas en este documento, también puede afirmarse, finalmente, que cuando existen deseos y disposición se superan los obstáculos. El cierre del TLC con Singapur es una muestra de ello, siempre y cuando el camino a transitar sea claro y se recorra juntos. El MERCOSUR sigue teniendo múltiples potencialidades que pueden contribuir al bienestar colectivo si se plantea con determinación y pragmatismo una agenda externa pragmática, con una lectura adecuada del contexto económico internacional y las necesidades subregionales.

Avanzar en la integración económica, tanto interna como regional y extrarregional, depende positivamente de la calidad y fortale-

leza de las instituciones del MERCOSUR y negativamente de su rigidez, contradicciones e indisciplina. Mientras que en el MERCOSUR la agenda externa esté dominada por los intereses nacionales de los principales miembros y no en manos de una entidad que ejerza la coordinación permanente de los diversos frentes de negociación, seguirá siendo difícil avanzar en sus relaciones con el mundo. Externalidades negativas, como la pandemia del COVID-19, no dejarán de suceder y, por ende, deberían integrar en procura de soluciones a sus efectos: ahí sigue estando el sentido de la integración.

## **Bibliografía**

- Briceño Ruiz, J. y Fernández-Guillén, O. (2015). Venezuela en el Mercosur: un análisis de su proceso de integración y las potenciales consecuencias políticas y económicas. En A. Uzcátegui y M. De Jesús (Comp.), *Venezuela ante el Mercosur: sobre geopolítica, cuestiones generales y aspectos de la propiedad intelectual* (79-117). Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Los Andes, Universidad Católica Andrés Bello.
- De María, N. y Pereira, M. (2016). Estrategias de inserción internacional del Mercosur y la Asean. *Revista PUCE*, (103), 273-297. <https://doi.org/10.26807/revpuce.v0i103.42>
- Egydio de Carvalho, M., y Maurer de Salles, M. (2023). *Relacionamento externo do MERCOSUL: fundamentos históricos, dilemas contemporâneos e perspectivas futuras*. IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte67-port>
- Falak Medina, A. (2023, December 14). Singapore signs FTA with MERCOSUR Bloc. *ASEAN Briefing*. <https://www.aseanbriefing.com/news/singapore-signs-fta-with-mercosur-bloc/>
- Fernández-Guillén, O. (2021). Treinta años del MERCOSUR: retrospectiva de la integración y prospectiva comercial

¿Por qué es importante una Agenda Asia?. *Revista Aportes Para La Integración Latinoamericana*, (45), 039. <https://doi.org/10.24215/24689912e039>

Fernández-Guillén, O. (2022a). Asean-Mercosur: Integración, relaciones económicas y potencialidades de asociación en el Sur Global. *OASIS*, (35), 279–317. <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.14>

Fernández-Guillén, O. (2022b). Hacia un Acuerdo Comercial de Última Generación entre el MERCOSUR y Singapur: ¿podría contribuir al desarrollo?. *Informe INTEGRAR*, (138), 2-25. [https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar\\_138.pdf](https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar_138.pdf)

Fernández-Guillén, O. (2024). L'interrégionalisme ASEAN-MERCOSUR : relations diplomatiques et économiques". In G. Facal et J. Samuel (Eds.), *L'Asie du Sud-Est 2024. Bilan, enjeux et perspectives* (49-73). IRASEC. <https://doi.org/10.4000/books.irasec.8341>

Grinspun, P. (2021). El relacionamiento externo del MERCOSUR. En Representación Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI (Ed.), *MERCOSUR. Una política de Estado* (87-99). Mastergraf SRL. [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/recursos/mercosur\\_w.pdf](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/recursos/mercosur_w.pdf)

INI-UCU (mayo 2024). El segundo semestre de 2023 en el Mercosur: el acta de defunción del acuerdo con la Unión Europea, Uruguay en China y la esperanza del acuerdo con Singapur. *Informe de Integración Económica*, (15). <https://carreras.ucu.edu.uy/audocumento.aspx?1213,4013>

ITC (2024). *Trade Map*. ITC. <https://www.trademap.org/>

Lejtman, R. (abril 2020). Crisis política en el Mercosur: Argen-

tina suspende su participación por diferencias con Brasil, Paraguay y Uruguay. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2020/04/25/ crisis-politica-en-el-mercosur-argentina-suspende-su-participacion-por-diferencias-con-brasil-paraguay-y-uruguay/>

Lejtman, R. (abril 2020). Exclusivo: el non paper que explica la decisión de la Argentina frente a la crisis política en el Mercosur. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2020/04/25/exclusivo-el-non-paper-que-explica-la-decision-de-la-argentina-frente-a-la-crisis-politica-en-el-mercosur/>

Letra P (abril 2020). El Gobierno retrocede y vuelve a las negociaciones del Mercosur. *Economía, América*. <https://www.letrap.com.ar/nota/2020-4-30-19-39-0-el-gobierno-retrocede-y-vuelve-alas-negociaciones-del-mercosur>

López, A. J. (2022). MERCOSUR: el dilema de la agenda comercial externa. *Revista Aportes Para La Integración Latinoamericana*, (47), 043. <https://doi.org/10.24215/24689912e043>

López, A. J. (2023). Mercosur: la problemática de su inserción comercial internacional. *Revista Política Austral*, 2(1), 31-52. <https://doi.org/10.26422/RPA.2023.0201.lop>

MERCOSUR (2000). *MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00 - Relanzamiento del MERCOSUR. Relacionamiento externo*. Secretaría del MERCOSUR.

MERCOSUR (agosto 2018). *Acta 02/2018, XII Reunión Ordinaria del GRELEX*. Secretaría del MERCOSUR.

MERCOSUR (diciembre 2023). *Decisión CMC N° 17/23: Suscripción del Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercado Común del Sur (“MERCOSUR”) y la República de Singa-*

*pur. Secretaría del MERCOSUR.*

MERCOSUR (2024a). *Red de acuerdos Comerciales del MERCOSUR.* Secretaría del MERCOSUR.

MERCOSUR (2024b). Reuniones / Documentos Oficiales.

Listado de reuniones y documentos oficiales de órganos y foros MERCOSUR. Secretaría del MERCOSUR. <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones>

MITIC (diciembre 2023). *Singapur destaca liderazgo de Paraguay para concretar acuerdo de libre comercio con Mercosur.* Agencia de Información Paraguaya. <https://www.ip.gov.py/ip/singapur-destaca-liderazgo-de-paraguay-para-concretar-acuerdo-de-libre-comercio-con-mercosur/>

MOFA-MTI Singapore (diciembre 2023). *MFA-MTI Joint Statement: Singapore and MERCOSUR sign the MERCOSUR-Singapore Free Trade Agreement.* Newsroom, Press Releases. <https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Newsroom/Press-Releases/2023/12/MFA-MTI-Press-Release-on-Signing-of-MERCOSUR-Singapore-Free-Trade-Agreement.pdf>

MOFA-Singapore (2023, December 8). *Singapore and MERCOSUR Sign the MERCOSUR-Singapore Free Trade Agreement.* Newsroom, Press Statements, Transcripts & Photos. <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2023/12/Singapore-and-Mercosur-Sign-the-Mercosur-Singapore-Free-Trade-Agreement>

MREA (2020, abril 24). El Gobierno argentino y el Mercosur. *Información para la Prensa N°: 083/20.* <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-y-el-mercosur>

MREA (2020, abril 30). Mercosur avanzará conjuntamente en la agenda de negociaciones comerciales. *Información para la Prensa N°: 087/20.* <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-avanzara-conjuntamente-en-la-agenda-de-negociaciones-comerciales>

MREA (2024). Acuerdo de Libre Comercio MERCOSUR - Singapur. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-de-libre-comercio-mercosur-singapur>

MREP (abril 2020). MERCOSUR: Argentina informó que dejará de participar de las negociaciones externas en curso. *Cancillería Nacional, Noticias.* <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/argentina-decide-retirarse-de-las-negociaciones-externas-que-emprende-el-mercosur>

MREP (julio 2022). *Mercosur y Singapur concluyen negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio. Portal oficial del MRE del Paraguay.* <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/mercosur-y-singapur-concluyen-negociaciones-de-un-acuerdo-de-libre-comercio>

MREP (julio 2022). *Mercosur y Singapur concluyen negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio. MERCOSUR, Agenda Externa.* <https://www.mercosur.int/mercosur-y-singapur-concluyen-negociaciones-de-un-acuerdo-de-libre-comercio/>

MREP (diciembre 2023). *Acuerdo MERCOSUR-Singapur.* Cancillería Nacional. <https://www.mre.gov.py/index.php/acuerdo-mercosur-singapur>

MREP (mayo 2024). *Acuerdo de libre comercio entre el Merca-*

*do Común del Sur (“MERCOSUR”) y la República de Singapur. Tratados, Protocolos y Acuerdos Depositados en Paraguay. [https://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/](https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=jfKh3zCn8A0RGbOyRDMOPQ==)  
[DetallesTratado.aspx?id=jfKh3zCn8A0RGbOyRDMOPQ==](https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=jfKh3zCn8A0RGbOyRDMOPQ==)*

SICE (2021). *Marco Jurídico del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*. OEA.

Tozzini Freire Advogados (diciembre 2023). Free Trade Agreement has been signed between Mercosur and Singapore. *Tozzini Freire Advogados Boletins*. <https://tozzinifreire.com.br/en/boletins/firmado-acordo-de-livre-comercio-entre-mercosul-e-singapura>

**Anexo 1. Detalles sobre el proceso de negociación del Acuerdo de Libre Comercio MERCOSUR-Singapur, según actas de reuniones del GRELEX**

Reunión ordinaria	Acta N°	PPT	Actor en Agenda Extraregional	Punto de agenda	Detalle de aspectos abordados
XV	01/20	P	Singapur	3.3	Información sobre desarrollo de negociaciones. Acuerdo para realizar la II Ronda de Negociaciones en mayo de 2020.
XVI	02/20	U	Singapur	3.3	Información de Paraguay sobre estado de las negociaciones y propuestas recibidas de la contraparte, y se comprometió a coordinar reuniones intra-MERCOSUR de diversos grupos técnicos para avanzar con las evaluaciones.

Reunión ordinaria	Acta N°	PPT	Actor en Agenda Extraregional	Punto de agenda	Detalle de aspectos abordados
XVII	01/21	A	Singapur	2.3	Paraguay actualizó el estado de situación de las negociaciones. Discusión e intercambios en materia de Requisitos de Origen. Esperan reunión técnica con la contraparte para abordar la materia de Servicios. Solicitud de Singapur para realizar reunión de Jefes Negociadores.
XVIII	02/21	B	Singapur	4.6	Propuesta de realizar la Reunión de Jefes Negociadores para finales de agosto de 2021 y la II Ronda de Negociaciones a fines de septiembre.
XIX	01/22	P	Singapur	2.2.1	Información sobre reuniones convocadas en el marco de la III Ronda de Negociaciones, prevista para la semana del 21 de febrero. Intención de proponer a Singapur la realización de tres rondas adicionales, en abril, mayo y junio. Compromiso para cerrar negociaciones en el primer semestre del año, dándole prioridad a esa negociación.

REGIONALISMO: COOPERACIÓN Y AISLACIONISMO EN LA PANDEMIA

Reunión ordinaria	Acta N°	PPT	Actor en Agenda Extraregional	Punto de agenda	Detalle de aspectos abordados
XX	02/22	U	Singapur	2.1.3	<p>Conclusión de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio MERCOSUR-Singapur y reconocimiento a Paraguay por la coordinación del proceso. Compromiso para cerrar cuestiones técnicas, con miras a la firma del acuerdo durante la próxima Cumbre del MERCOSUR. Conformidad con el cronograma de reuniones de Jefes Negociadores propuesto por Singapur y definición de lista de asuntos pendientes.</p>
XXI	01/23	A	Singapur	2.1.3	<p>Paraguay propondrá un cronograma de reuniones para tratar asuntos pendientes. Compromiso de avanzar en ellas para la pronta firma del acuerdo.</p>
XXII	02/23	B	Singapur	2.3	<p>Paraguay presentó un resumen de los temas pendientes de definición. La Coordinación paraguaya contactará a la contraparte para avanzar en el proceso en ese semestre</p>

Fuente: elaboración propia con base en MERCOSUR (2024b).

## CAPÍTULO 07

### **El MERCOSUR y el comercio de bienes: Las secuelas de la pandemia y la crisis ruso-ucraniana**

Luis Toro G<sup>1</sup>

#### **Introducción**

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se erige como un bloque económico de notable relevancia en el panorama global. Integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, este espacio de integración regional ha experimentado un crecimiento sostenido en las últimas décadas, posicionándose como un importante actor en el comercio internacional, particularmente en el rubro de bienes.

El comercio internacional es un pilar fundamental para el crecimiento económico del MERCOSUR. Sin embargo, los últimos años han estado marcados por eventos globales disruptivos que han puesto a prueba la resiliencia del bloque. La pandemia de COVID-19 y el conflicto ruso-ucraniano han generado una serie de shocks que han afectado profundamente las cadenas de suministro globales, aumentando la volatilidad de los precios y generando

---

1 Economista, Universidad de Los Andes Venezuela (ULA). Master of Arts in Economics. University of San Francisco, USA. Major: International Economics. Profesor Titular ULA; ex Director de la Escuela de Economía. Profesor de planta del programa de Maestría en Economía de la Sección de Estudios de Posgrado de Economía (SEPEC) de ULA. Investigador principal del Grupo de Investigación en Integración Regional (GRUDIR), Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico-ULA. Profesor Titular (Jubilado Activo) en Economía Internacional a nivel nacional e internacional. Autor de diversas publicaciones científicas.

un entorno económico incierto.

A través de un análisis, se busca comprender la dinámica actual del comercio de bienes en el MERCOSUR en un contexto global complejo y desafiante y evaluar las perspectivas futuras para este sector crucial para la integración regional.

El comercio internacional atraviesa un período de profunda transformación marcado por alteraciones sin precedentes. La pandemia de COVID-19 y el conflicto en Ucrania han exacerbado estas alteraciones, generando un escenario complejo y desafiante para el comercio de bienes en el MERCOSUR.

El bloque enfrenta retos específicos que amplifican los efectos de estas perturbaciones globales:

- Alta dependencia del comercio exterior: los países del MERCOSUR dependen en gran medida del comercio exterior, especialmente para la exportación de productos básicos y agroindustriales. Esto los hace particularmente vulnerables a las fluctuaciones en los precios internacionales y a las interrupciones en las cadenas de suministro.
- Desigualdad entre los países miembros: existe una asimetría significativa entre los países del MERCOSUR en términos de tamaño económico, desarrollo industrial y capacidad exportadora. Esto genera brechas en la capacidad de los países para afrontar los shocks externos y limita la cohesión interna del bloque.
- Barreras comerciales internas: a pesar de los avances en la integración regional, persisten barreras comerciales internas que dificultan el flujo de bienes entre los países miembros. Estas barreras incluyen aranceles, medidas para arancelarias y diferencias en las regulaciones técnicas.
- Infraestructura logística deficiente: la infraestructura logística en el MERCOSUR presenta deficiencias, con altos costos de transporte, burocracia excesiva y falta de conectividad adecuada. Esto obstaculiza la eficiencia del comercio intrarregional y aumenta los costos para las empresas.

En vista de los desafíos descritos, este trabajo tiene como obje-

tivo principal:

Por un lado, identificar y analizar los impactos del COVID-19 y el conflicto en Ucrania sobre el comercio de bienes en el MERCOSUR. Se examinarán las repercusiones específicas en las cadenas de suministro, los flujos comerciales, los precios y la competitividad del bloque.

Por otro, ofrecer recomendaciones para mejorar la resiliencia del MERCOSUR ante las perturbaciones en el comercio internacional. Se propondrán medidas concretas para fortalecer la integración regional, diversificar la matriz productiva, reducir las barreras comerciales internas, mejorar la infraestructura logística y promover la innovación tecnológica.

Este trabajo busca contribuir a la comprensión de la coyuntura actual del comercio de bienes en el MERCOSUR y a la formulación de estrategias efectivas para fortalecer la resiliencia del bloque frente a las perturbaciones globales.

## **1. Impactos del COVID-19 y el conflicto ruso-ucraniano sobre el comercio de bienes en el MERCOSUR**

El comercio de bienes en el MERCOSUR ha sido significativamente impactado por dos eventos transformadores: la pandemia del COVID-19 y el conflicto ruso-ucraniano. A continuación, se presenta un análisis de los efectos de estos eventos en el bloque:

### **1.1. Efectos del COVID-19:**

- Perturbación en las cadenas de suministro: las medidas de restricción y el distanciamiento social provocaron cierres temporales de fábricas y retrasos en el transporte, lo que dificultó el flujo de bienes dentro del MERCOSUR y hacia el resto del mundo.
- Las cadenas mundiales de suministro (CMS) se vieron seriamente afectadas por la pandemia de COVID-19, y América Latina no fue la excepción. La región, con su alta participación en las exportaciones, experimentó una fuerte caída en su comercio internacional, especialmente en lo que respecta al

intercambio dentro de la propia región.

- Las pequeñas y medianas empresas (PYME) fueron las más perjudicadas, ya que se encuentran en los eslabones más frágiles de las cadenas y carecen de la capacidad financiera para hacer frente a perturbaciones como las que provocó la pandemia.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021.) detalla tres causas principales de la perturbación:

### **Cuadro 1. Impactos de la pandemia por COVID-19 en las cadenas mundiales de suministro**

Impacto/Plazo	Corto plazo (por el efecto directo de la pandemia y las medidas de confinamiento)	Corto y mediano plazo (por los efectos coyunturales causados por la pandemia)	Mediano y largo plazo (por los cambios en el tejido productivo, los cambios tecnológicos y los cambios en la organización de la producción y del trabajo)
Disrupción de oferta por prohibiciones de funcionamiento	Pérdida de producción, horas de trabajo e ingresos por confinamiento	Cierres de empresas y pérdida de empleos	Cambios en la configuración del tejido productivo, aparición de nuevas empresas en reemplazo de las quebradas
Disrupción de demanda por reducción de ingresos	Pérdida de producción, horas de trabajo e ingresos por falta de demanda	Cierres de empresas y pérdida de empleos, búsqueda de nuevos mercados	Cambios en la configuración del tejido productivo, aparición de nuevas empresas en reemplazo de las quebradas
Disrupción de encadenamiento por dificultades de logística y de abastecimiento de insumos	Pérdida de producción, horas de trabajo e ingresos por dificultades para mantener la producción	Cambios temporales en la configuración de las cadenas	Cambios permanentes en la configuración de las cadenas, búsqueda estratégica de nuevos socios comerciales
Impacto por los cambios tecnológicos y en la organización de la producción y del	Cambios temporales en las condiciones de trabajo (por ejemplo, en teletrabajo)	Mantenimiento parcial de los cambios efectuados, reconfiguración de las cadenas para ventas de e-commerce	Mantenimiento de los cambios efectuados, incorporación de regulaciones, desarrollo de nuevos productos y servicios, aumento de brechas entre empresas por conectividad y capacidad de aprovechar oportunidades

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT 2021).  
Las celdas en las cadenas marcan los impactos de mayor importancia probable

#### **A. Perturbación de la oferta por prohibiciones de funcionamiento:**

- **Corto plazo:** pérdida de producción y horas de trabajo debido a confinamientos.
- **Corto y mediano plazo:** cierre de empresas y pérdidas de empleo
- **Mediano y largo plazo:** cambios en la configuración del tejido productivo, con nuevas empresas reemplazando a las quebradas.

#### **B. Perturbación de la demanda:** como consecuencia de la caída de los ingresos y la contracción del consumo.

- **Corto plazo:** pérdida de producción y horas de trabajo debido a la falta de demanda.
- **Corto y mediano plazo:** cierres de empresas, pérdida de empleos y búsqueda de nuevos mercados.
- **Mediano y largo plazo:** cambios en la configuración del tejido productivo, con nuevas empresas reemplazando a las quebradas.

#### **C. Perturbación del encadenamiento:** por las dificultades logísticas y la falta de insumos.

- **Corto plazo:** pérdida de producción y horas de trabajo debido a dificultades en mantener la producción.
- **Corto y mediano plazo:** cambios temporales en la configuración de las cadenas de suministro.
- **Mediano y largo plazo:** cambios permanentes en la configuración de las cadenas y búsqueda de nuevos socios comerciales.

#### **D. Impacto por los cambios tecnológicos y en la organización de la producción y del trabajo:**

- **Corto plazo:** cambios temporales en las condiciones de trabajo, como el teletrabajo.
- **Corto y mediano plazo:** mantenimiento parcial de los cambios, con una reconfiguración de las cadenas por ventas en línea.

- **Mediano y largo plazo:** mantenimiento de cambios, incorporación de nuevas regulaciones, desarrollo de nuevos productos y servicios, y aumento de las brechas entre empresas en términos de conectividad y capacidad para aprovechar oportunidades.

Si bien estos efectos son temporales en principio, podrían tener repercusiones a mediano y largo plazo (OIT, 2021)

**Más allá de los efectos inmediatos, la pandemia también ha impulsado cambios estructurales en las cadenas de suministro:**

- **Mayor uso del comercio electrónico:** lo que modifica la configuración de las cadenas y aumenta la importancia del marketing y la comercialización.
- **Aceleración de la automatización y la digitalización:** con el potencial de aumentar la productividad y modificar la forma de organizar la producción y el trabajo.

Por otra parte, la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto profundo en las economías del MERCOSUR, afectando a diversas industrias clave en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Cuadro 2).

## **Cuadro 2: Efectos del COVID-19 en las industrias del Mercosur**

País	Industria	Efectos
Argentina	Industria de la confección	Fuerte caída de la demanda, paralización temporal de la producción, impacto significativo en el empleo.
	Industria automotriz	Una de las mayores reducciones en la demanda y la inversión a nivel global, afectó a todos los eslabones de la cadena de suministro, superando incluso la crisis financiera de 2008-2009.
	Cadena energética	Disminución de la demanda, importantes consecuencias en el empleo y deterioro de las condiciones laborales.
Brasil	Producción de teléfonos celulares	Detención temporal de actividades, principalmente por interrupción en la cadena de suministro.
	Industria del biodiésel	Desaceleración en las operaciones debido a una fuerte caída de la demanda interna y externa.

País	Industria	Efectos
Paraguay	Industria de la confección	Fuerte retroceso en la actividad económica debido a la disminución de la demanda.
Uruguay	Cadena de servicios globales	Disminución de la demanda, pero notable capacidad de adaptación, enfrentando la pandemia con resiliencia y experimentando cambios estructurales en el componente tecnológico y la organización del trabajo.
	Industria de la celulosa	Caída de la demanda debido a la reducción por la pandemia y la disminución del precio en el mercado internacional. Se prevé una recuperación en 2021.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT 2021). Elaboración propia

En Argentina las siguientes industrias se vieron particularmente afectadas por la disminución de la demanda:

1. Industria de la confección: sufrió una notable caída en la demanda, lo que resultó en la paralización temporal de la producción y un impacto considerable en el empleo.
2. Industria automotriz: experimentó una de las mayores reducciones en la demanda y la inversión a nivel global, afectando todos los eslabones de la cadena de suministro, superando incluso los niveles de la crisis financiera de 2008-2009.
3. Cadena energética: también se vio afectada por la caída de la demanda, lo que llevó a importantes consecuencias en el empleo y al deterioro de las condiciones laborales.

Estas industrias enfrentaron grandes desafíos debido a la crisis económica provocada por la pandemia, impactando tanto en la producción como en el empleo en Argentina.

En Brasil varias industrias fueron gravemente afectadas por la disminución de la demanda, entre ellas:

1. Producción de teléfonos celulares: las actividades se detuvieron temporalmente, principalmente por una interrupción en la cadena de suministro.
2. Industria del biodiesel: experimentó una desaceleración en sus operaciones debido a una fuerte caída de la demanda tanto interna como externa.

Estas industrias afrontaron grandes desafíos como consecuencia de la crisis económica provocada por la pandemia, lo que afectó tanto a la producción como a la demanda de sus productos en Brasil.

En **Paraguay** una de las industrias más perjudicadas por la reducción de la demanda fue la industria de la confección. Esta industria enfrentó un fuerte retroceso en su actividad económica debido a la disminución de la demanda.

A pesar de que la economía paraguaya en su conjunto ha sido menos afectada que la de otros países durante la pandemia, el sector de la confección experimentó un impacto negativo significativo. Esto demuestra que, en el contexto de la crisis de la COVID-19 en Paraguay, esta industria fue particularmente vulnerable.

En **Uruguay** la cadena de servicios globales fue una de las industrias más impactadas por la disminución de la demanda. A pesar de la crisis, esta industria demostró una notable capacidad de adaptación, enfrentando los efectos de la pandemia con resiliencia, aunque experimentó cambios estructurales significativos en su componente tecnológico y en la organización del trabajo.

En cuanto a la industria de la celulosa en Uruguay, la caída de la demanda fue el resultado de una combinación de factores, incluyendo la reducción de la demanda causada por la pandemia y la disminución del precio de la celulosa en el mercado internacional. Se prevé una recuperación de esta situación en 2021.

Estas industrias enfrentaron retos significativos durante la crisis de la COVID-19 en Uruguay, pero también se identificaron oportunidades para el cambio y la adaptación en respuesta a los impactos económicos de la pandemia.

## **1.2. Las PYME en las cadenas de suministro: Un golpe más duro durante la COVID-19**

La crisis de la COVID-19 puso a prueba la resiliencia de las empresas en todos los niveles, pero el impacto no fue uniforme. En las cadenas de suministro, las pequeñas y medianas empresas

(PYME) ubicadas en los eslabones más vulnerables sufrieron un golpe desproporcionado en comparación con las grandes empresas líderes.

### **1.3. Las PYME: Un frente de batalla más frágil**

Las PYME, a menudo con recursos financieros y operativos más limitados, enfrentaron un panorama más adverso durante la crisis. La destrucción de empleo en este sector fue más pronunciada y las condiciones laborales se deterioraron de manera más significativa en comparación con las empresas líderes.

### **1.4. Las grandes empresas capean el temporal**

En contraste, las empresas líderes demostraron mayor capacidad para navegar las turbulencias de la crisis. Si bien no fueron inmunes a sus efectos, lograron mantener el empleo y las condiciones laborales de forma más favorable que las PYME.

### **1.5. Desigualdad en tiempos de crisis: una llamada a la acción**

Las disparidades en el impacto de la COVID-19 entre las PYME y las grandes empresas ponen de relieve la necesidad de considerar las diferentes realidades y capacidades de las empresas en las cadenas de suministro. Es crucial diseñar estrategias de apoyo y protección específicas para las PYME, a fin de fortalecer su resiliencia y garantizar un trato más equitativo en situaciones de crisis económica.

## **2. El COVID-19 como catalizador de la transformación: automatización, digitalización y reconfiguración de cadenas de suministro**

La crisis de la COVID-19, lejos de ser solo un obstáculo, abrió las puertas a una reconfiguración profunda de las cadenas de suministro. La automatización de procesos y la digitalización de operaciones se aceleraron a un ritmo sin precedentes, impulsando cambios estructurales que modificaron la forma de organizar la producción, el trabajo y el desarrollo de productos y servicios.

## **2.1. Digitalización: empoderando a los eslabones más débiles**

La digitalización de operaciones ha sido un motor fundamental en la reconfiguración de las cadenas. Al democratizar el acceso a la información y las herramientas digitales, se han ampliado las oportunidades para los actores más pequeños dentro de la cadena. Sin embargo, esta misma transformación también enciende alarmas sobre el riesgo de aumentar las asimetrías, ya que las brechas en el acceso a la conectividad, la formación y el manejo de tecnologías digitales podrían exacerbar las desigualdades existentes.

## **2.2. Automatización: un futuro redefinido**

En el horizonte inmediato, se espera que la automatización de los procesos productivos continúe su avance, con implicaciones significativas para la reconfiguración de las cadenas de suministro. Estos cambios estructurales, impulsados por la automatización y la digitalización, representan una oportunidad para mejorar la eficiencia, la productividad y la competitividad de las cadenas en un entorno económico desafiante y en constante evolución.

## **2.3. Un futuro incierto, pero lleno de posibilidades**

La pandemia ha dejado claro que las cadenas de suministro tradicionales no son inmunes a los choques externos. La automatización y la digitalización ofrecen herramientas para construir cadenas más resilientes, adaptables y eficientes. Sin embargo, es crucial abordar los riesgos de desigualdad y asimetría que estas transformaciones pueden generar. La clave estará en diseñar estrategias inclusivas que permitan a todos los actores de la cadena beneficiarse de los avances tecnológicos, creando un futuro más próspero y equitativo.

## **3. La recuperación económica del MERCOSUR tras la pandemia: un análisis revitalizado**

El MERCOSUR ha experimentado un repunte económico **significativo** tras la pandemia de COVID-19, con un crecimiento pro-

medio del **5,8%** en 2021 (CEPAL, 2022). Esta revitalización económica se ha visto impulsada por una serie de factores clave:

**1. Campaña de vacunación efectiva:** El avance de la vacunación en los países del bloque ha sido fundamental para reducir el impacto del COVID-19 en la actividad económica. A finales de 2021, cerca del **72%** de la población del MERCOSUR ya contaba con el esquema completo de vacunación, lo que permitió sostener niveles de actividad superiores a los del año anterior.

**2. Resiliencia ante nuevas variantes:** A pesar de la emergencia de nuevas variantes como Ómicron, la actividad económica en el MERCOSUR se mantuvo en niveles positivos gracias a la exitosa campaña de vacunación y a la flexibilización de las medidas de aislamiento y distanciamiento social en la región.

**3. Crecimiento económico robusto:** El MERCOSUR experimentó un crecimiento económico promedio del **5,8%** en 2021, lo que refleja una recuperación sólida tras el impacto inicial de la pandemia. Cabe destacar que este crecimiento se incrementa a un **4,0%** adicional si se incluye a Venezuela en el análisis.

En resumen, la recuperación económica del MERCOSUR tras la pandemia ha sido notable, impulsada por la vacunación efectiva, la flexibilización de las medidas restrictivas y un crecimiento económico robusto en la región. Estos factores han permitido que el bloque se recupere y mantenga niveles de actividad superiores a los del año anterior, a pesar de los desafíos persistentes.

### **3.1. El comercio exterior del MERCOSUR ante el conflicto Rusia-Ucrania: desafíos y oportunidades**

La guerra en Ucrania ha generado un impacto notable en el escenario comercial internacional y el MERCOSUR no ha sido ajeno a esta situación. El bloque ha experimentado **repercusiones significativas** en su comercio exterior, principalmente en lo que respecta a la **variación de precios internacionales** de productos clave y su **consecuente impacto en el balance comercial** (CEPAL, 2022).

### **A) Efectos en la balanza comercial del MERCOSUR:**

Las variaciones en los precios internacionales han tenido un **impacto directo** en la balanza comercial del bloque durante 2022. El MERCOSUR registró un crecimiento significativo en sus intercambios comerciales en 2022. Tanto las exportaciones (US\$ 397.932 millones, +17%) como las importaciones (US\$ 329.377 millones, +27%) superaron los niveles del año anterior. Si bien la balanza comercial se mantuvo positiva (US\$ 68.555 millones), experimentó una disminución del 12,9% (MERCOSUR, 2023).

Los principales productos exportados por el MERCOSUR en 2022 reflejaron en gran medida la demanda global desencadenada por la recuperación económica post-pandemia. La soja (13%), el petróleo crudo (12%) y los minerales de hierro (6%) encabezaron las listas, impulsados por la creciente necesidad de alimentos, energía y materias primas para la reconstrucción y el crecimiento económico mundial.

Sin embargo, la pandemia también dejó una huella significativa en las importaciones del bloque. Los aceites derivados del petróleo (7%), el petróleo crudo (3,4%) y los fertilizantes potásicos (2,8%) se posicionaron entre los productos más importados. Este escenario se explica en parte por la mayor demanda de energía asociada a la reactivación económica, pero también por las disrupciones en las cadenas de suministro globales que dificultaron la producción local de algunos insumos clave.

La volatilidad en los precios de las commodities, exacerbada por la incertidumbre generada por la pandemia y la guerra en Ucrania, generó un contexto desafiante para las economías del MERCOSUR. Si bien las exportaciones de productos básicos como la soja y el petróleo crudo brindaron ingresos importantes, la dependencia de las importaciones de insumos energéticos y fertilizantes expuso la vulnerabilidad del bloque ante shocks externos.

En 2022, el MERCOSUR experimentó un notable incremento en la demanda y los precios de importaciones clave como combustibles, aceites minerales, maquinaria industrial (incluyendo reactores nucleares y calderas), equipos eléctricos y electrónicos, fertilizantes y productos químicos orgánicos. Este escenario, marcado

por una alta volatilidad en los mercados internacionales, se vio exacerbado por los efectos de la pandemia de COVID-19 que generó disrupciones en las cadenas de suministro globales y tensionó la capacidad productiva de diversos sectores.

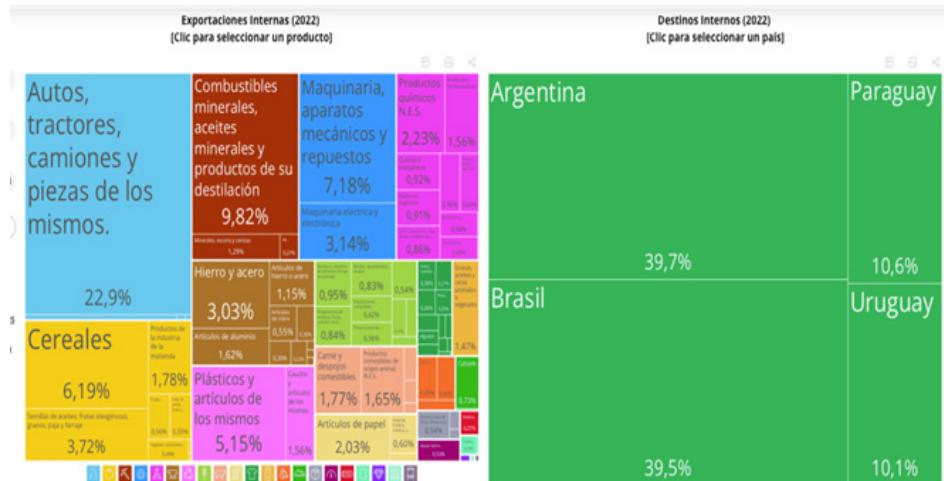
La elevada demanda de estos insumos, sumada a los cuellos de botella logísticos y los encarecimientos de las materias primas, ejercieron una presión al alza sobre los precios de importación, lo cual impactó significativamente en los costos de producción de las empresas del bloque y, en última instancia, en los precios finales al consumidor.

Estos rubros, que representaron una proporción significativa del total de las importaciones, evidencian la dependencia del MERCOSUR respecto a insumos externos para el desarrollo de sus actividades productivas y su vulnerabilidad ante shocks externos como el generado por la pandemia.

El comercio intrazona del MERCOSUR experimentó un notable crecimiento del 13% en 2022, alcanzando los US\$ 46.094 millones. Este dinamismo, liderado por Brasil (41%) y Argentina (40%), seguido por Paraguay (11%) y Uruguay (9%), resulta sorprendente considerando el contexto de la pandemia de COVID-19.

La crisis sanitaria generó disrupciones en las cadenas de suministro globales y afectó la producción en diversos sectores. Sin embargo, el comercio intrazona del MERCOSUR demostró una notable resiliencia, aprovechando las complementariedades productivas de los países miembros. Los autos, tractores, camiones y piezas de los mismos (22,9%), combustibles minerales y productos de su destilación (9,82%), maquinaria, aparatos mecánicos y repuestos (7,18%) y cereales (6,19%), se consolidaron en el año 2022 como los principales productos intercambiados, reflejando la importancia de estos sectores para la integración regional (Gráfico 1).

## Gráfico 1: Exportaciones Intrazona 2022



Fuente: elaboración propia sobre la base de MERCOSUR (2023)

Este crecimiento puede explicarse por varios factores:

- **Efecto rebote post-pandemia:** A medida que las economías de los países miembros se recuperaron, aumentó la demanda de bienes y servicios, impulsando el comercio intrazona.
  - **Fortalecimiento de las cadenas de valor regionales:** La pandemia aceleró la búsqueda de proveedores más cercanos y confiables, lo que benefició al comercio intra-bloque.
  - **Medidas de apoyo gubernamentales:** Los gobiernos de los países miembros implementaron políticas para estimular la actividad económica y facilitar el comercio, lo que contribuyó a la recuperación del comercio intrazona.

Sin embargo, es importante destacar que la recuperación del comercio intrazona fue heterogénea y algunos sectores se vieron más afectados que otros. Además, persisten desafíos como las barreras no arancelarias, las diferencias en las regulaciones técnicas y las fluctuaciones cambiarias, que pueden limitar el potencial de crecimiento del comercio intra-bloque.

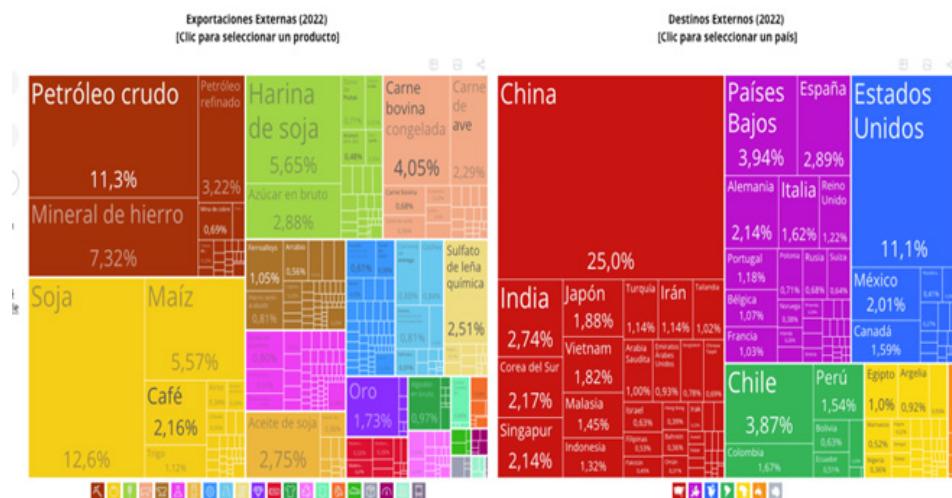
Los principales destinos de las exportaciones intra-bloque son Argentina (39.7%), Brasil (39 %), Paraguay (10.6) y Uruguay

(10.1%) (Gráfico 1).

A pesar de estos desafíos, el crecimiento del comercio intrazona en 2022 es una señal positiva que demuestra la importancia de la integración regional para los países del MERCOSUR. Sin embargo, para consolidar este proceso y aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece el mercado regional, será necesario continuar trabajando en la eliminación de barreras comerciales, la armonización de normas y la promoción de inversiones.

Los principales destinos para las exportaciones del MERCOSUR en 2022 reflejaron una notable reconfiguración del comercio internacional, marcada por los desafíos y oportunidades presentados por la pandemia de COVID-19. China (25%), la Unión Europea (16%), Estados Unidos (11%), Chile (4%) e India (3%) se consolidaron como los principales socios comerciales del bloque (MERCOSUR, 2023) (Gráfico 2).

## Gráfico 2: Principales destinos de las exportaciones del MERCOSUR (2022)



Fuente: elaboración propia sobre la base de MERCOSUR (2023)

La crisis sanitaria aceleró procesos de relocalización de las cadenas de producción globales y generó nuevas oportunidades para las exportaciones del MERCOSUR. La creciente demanda de productos básicos en Asia, impulsada por la recuperación económica de China, consolidó a este país como el principal destino de las exportaciones del bloque.

Sin embargo, la pandemia también generó disruptiones en las cadenas de suministro globales, lo que obligó a los exportadores del MERCOSUR a diversificar sus mercados y buscar nuevas oportunidades comerciales. La Unión Europea y Estados Unidos, mercados históricamente importantes para el bloque, mantuvieron su relevancia pero se observó un mayor dinamismo en las relaciones comerciales con otros países de la región, como Chile, y con economías emergentes como India.

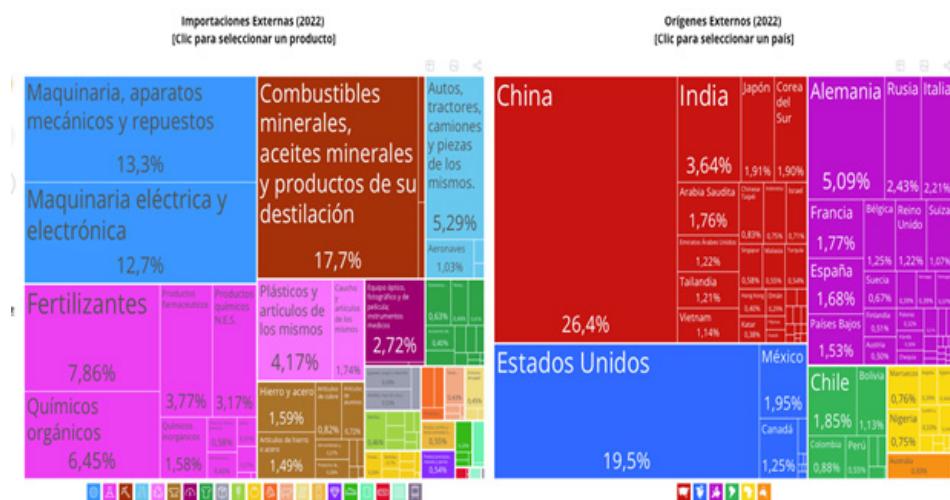
Esta diversificación de los destinos de exportación permitió al MERCOSUR reducir su vulnerabilidad a las fluctuaciones de la demanda en mercados específicos y mitigar los efectos de las tensiones comerciales globales. Además, la pandemia aceleró la adopción de tecnologías digitales en el comercio exterior, lo que facilitó la búsqueda de nuevos socios comerciales y la gestión de las operaciones logísticas.

No obstante, persisten desafíos para la diversificación de las exportaciones del MERCOSUR, como las barreras no arancelarias, las diferencias en las regulaciones técnicas y la falta de competitividad de algunos sectores productivos. Además, la guerra en Ucrania y la crisis energética global han generado nuevas incertidumbres en el escenario internacional, lo que podría afectar el desempeño de las exportaciones del bloque en el corto plazo.

A pesar de estos desafíos, la diversificación de los destinos de exportación es una tendencia positiva que fortalece la posición del MERCOSUR en el comercio internacional y reduce su dependencia de mercados específicos. Para consolidar este proceso, será necesario continuar trabajando en la mejora de la competitividad de la oferta exportable, la reducción de los costos logísticos y la promoción de la inversión extranjera directa.

Los principales proveedores de las importaciones del MERCOSUR en 2022 reflejan una reconfiguración de las cadenas de suministro globales, marcada por los desafíos y oportunidades presentados por la pandemia de COVID-19. China (26%), Estados Unidos (20%), la Unión Europea (17%), India (3%) y México (2%) se consolidaron como los principales socios comerciales del bloque en términos de importaciones (MERCOSUR, 2023) (Gráfico 3).

### Gráfico 3: Principales proveedores de importaciones del MERCOSUR (2022)



Fuente: elaboración propia sobre la base de MERCOSUR (2023)

La crisis sanitaria aceleró procesos de relocalización de las cadenas de producción globales y generó nuevas dinámicas en el comercio internacional. China, como principal productor mundial de bienes manufacturados, mantuvo su posición como el principal proveedor del MERCOSUR suministrando una amplia gama de productos, desde componentes electrónicos hasta maquinaria industrial.

Sin embargo, la pandemia también evidenció la vulnerabilidad de las cadenas de suministro globales y la importancia de diversificar los proveedores. Estados Unidos y la Unión Europea, con sus

economías diversificadas y alta capacidad tecnológica, mantuvieron su relevancia como proveedores de bienes de capital, equipos tecnológicos y productos de alta valor agregado.

India y México, por su parte, han ganado terreno en el mercado del MERCOSUR gracias a su competitividad en sectores como la industria automotriz, la farmacéutica y la agroalimentaria. Estos países ofrecen una alternativa a los proveedores tradicionales, al combinar precios competitivos con una oferta diversificada de productos.

La dependencia del MERCOSUR de productos manufacturados y tecnología, así como de insumos energéticos y materias primas provenientes principalmente de estos cinco países, lo expone a las fluctuaciones de los mercados internacionales y a los riesgos geopolíticos. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de fortalecer las cadenas de valor regionales y promover la producción local de bienes y servicios estratégicos.

Para reducir esta dependencia, el MERCOSUR deberá impulsar políticas industriales que fomenten la sustitución de importaciones, la promoción de las exportaciones de manufacturas de mayor valor agregado y el desarrollo de capacidades tecnológicas. Además, será necesario fortalecer la integración regional y aprovechar las sinergias entre los países miembros para crear cadenas de valor regionales más resilientes.

Finalmente, el comercio exterior del MERCOSUR en 2022 demostró una capacidad de adaptación y resiliencia ante un entorno global complejo. Sin embargo, es fundamental continuar monitoreando de cerca la evolución del conflicto en Ucrania y sus implicaciones para las cadenas de suministro globales, así como los efectos de las políticas monetarias restrictivas implementadas por los principales bancos centrales. A mediano y largo plazo, el MERCOSUR deberá diversificar sus mercados y promover la producción de bienes y servicios con mayor valor agregado para reducir su vulnerabilidad a shocks externos y aprovechar las oportunidades que brinda un mundo cada vez más interconectado.

#### **4. Expansión y diversificación: El MERCOSUR consolida su relacionamiento externo**

El MERCOSUR ha intensificado sus esfuerzos en el **relacionamiento externo** durante el segundo semestre de 2023, con el objetivo de expandir sus horizontes comerciales y fortalecer su posición en la economía global (MERCOSUR, 2023).

Un hito significativo fue la **conclusión exitosa de las negociaciones** y posterior firma del **Acuerdo de Libre Comercio con Singapur**. Este acuerdo, fruto de siete rondas de negociaciones y formalizado a través de la Decisión CMC N° 17/23, representa un paso crucial para facilitar el comercio y la inversión entre ambas regiones.

Además de este acuerdo, el MERCOSUR ha avanzado en diversas negociaciones comerciales. Destaca el progreso en la definición de los términos de referencia para un potencial acuerdo con **El Salvador** y la elaboración de un Memorándum de Entendimiento con la **República Dominicana**. Estos acuerdos buscan fomentar el intercambio comercial, la inversión y la integración de las cadenas productivas.

Por otro lado, el bloque ha profundizado sus relaciones comerciales existentes. Un ejemplo de ello es la **ampliación del Régimen de drawback y admisión temporaria** en el marco del Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia (ACE N°. 36).

Asimismo, el MERCOSUR ha mantenido su compromiso con la **conclusión del acuerdo con la Unión Europea**, una negociación estratégica que lleva varios años en curso. Paralelamente, se han iniciado **exploraciones en nuevos mercados**, como los **Emiratos Árabes Unidos**, con el objetivo de diversificar sus relaciones comerciales.

Paralelamente a los avances en materia de relacionamiento externo, es fundamental analizar la evolución de la balanza comercial del MERCOSUR, la cual refleja la dinámica del comercio exterior del bloque y su posición en el mercado internacional.

En 2023, el MERCOSUR registró un intercambio comercial total de U\$S 386 mil millones, con un saldo favorable impulsado principalmente por las exportaciones de alimentos y minerales. Los principales destinos de exportación fueron China, con una participación del 30%, seguida por la Unión Europea + Reino Unido, América Latina y el Caribe y Estados Unidos, cada uno con alrededor del 12% de las ventas externas (MERCOSUR, 2024).

Por su parte, China se consolidó como el principal origen de las importaciones del MERCOSUR, representando el 27% del total. Le siguieron la Unión Europea + Reino Unido con un 21%, Estados Unidos con un 16% y el resto de Asia con un 8%.

**El comercio intra-MERCOSUR, por su parte, alcanzó un total de U\$S 23 mil millones en 2023, experimentando una ligera caída del 3% respecto al año anterior.** A pesar de esta disminución, el intercambio comercial entre los países miembros continúa siendo relevante. **Brasil se destacó como el mayor exportador hacia el bloque, mientras que Argentina fue el principal comprador.** Su composición es diversa, con un importante componente de bienes industriales e insumos. Los productos más destacados incluyen automóviles, oleaginosas, combustibles, maquinarias y cereales.

**Estos datos indican que, a pesar de la caída en el volumen de comercio intrazona, los productos industriales y agrícolas continúan siendo fundamentales en las transacciones comerciales entre los países del MERCOSUR.** La integración productiva y la complementariedad de las economías de los países miembros siguen siendo factores clave en el comercio intra-bloque.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1. Cadenas de suministro:

La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la fragilidad de las cadenas de suministro globales y ha acelerado la necesidad de una transformación profunda. En el MERCOSUR, las consecuencias han sido diversas, afectando de manera diferenciada a

distintos sectores y actores. Para construir cadenas de suministro más resilientes, inclusivas y sostenibles, se recomienda fortalecer el marco regulatorio para promover prácticas sostenibles en toda la cadena de valor, fomentar la innovación y la digitalización, promover la colaboración entre los actores de la cadena de suministro e invertir en capital humano.

### **5.2. Desempeño exportador del MERCOSUR:**

El crecimiento exportador del MERCOSUR se ha estancado desde 2012, con una excesiva dependencia de productos primarios. La pandemia y la guerra en Ucrania han agravado la situación. Para revertir esta tendencia, se recomienda promover la diversificación de la matriz exportadora y fortalecer la competitividad a través de políticas industriales y de innovación, mejorar la calidad y la certificación de los productos, y fortalecer la integración regional.

### **5.3. Punto de inflexión en 2022:**

El año 2022 representó un punto de inflexión para el MERCOSUR, con signos de recuperación post-pandemia y una mayor diversificación de mercados. Sin embargo, la persistencia de desafíos estructurales, como la baja productividad, la falta de inversión en investigación y desarrollo, y la limitada integración regional, demandan una adaptación estratégica. La guerra en Ucrania y la crisis energética subrayaron la necesidad de fortalecer la resiliencia y la diversificación de las cadenas de valor del bloque.

### **5.4. Panorama mixto en 2022 y 2023:**

El comercio exterior del MERCOSUR presentó un panorama mixto en 2022 y 2023. Si bien el bloque experimentó una recuperación post-pandemia y una mayor diversificación de mercados en 2022, el segundo semestre de 2023 evidenció una contracción ante un contexto económico global desafiante. La alta concentración del comercio en pocos mercados, como China, expone al bloque a mayores volatilidades. Para asegurar un crecimiento sostenido y mitigar los riesgos, es fundamental diversificar la matriz productiva, fortalecer la integración regional, invertir en infraestructura, implementar políticas de apoyo a las exportaciones, mo-

nitorear las tendencias globales y diversificar geográficamente las exportaciones.

## Referencias bibliográficas

- Asociación Latinoamericana de Integración. (2020a). *Impactos del COVID-19 en los países miembros de ALADI*. ALADI. [http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/8BFA510206B47A-870325859D0047EF47/\\$FILE/2892.pdf](http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/8BFA510206B47A-870325859D0047EF47/$FILE/2892.pdf)
- Asociación Latinoamericana de Integración. (2020b). *Tendencias del comercio*. ALADI. <http://www.aladi.org/sitioaladi/documentos/tenci/InformeTendenciasdelComercio.pdf>
- Asociación Latinoamericana de Integración. (2020c). *Tendencias del comercio*. ALADI. <https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria%20General/SEC%20di/2800/2877.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020a). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales *Informe Especial COVID-19* (1). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020b). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. *Informe Especial COVID-19*, (2) [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020c). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45602/1/S2000313\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45602/1/S2000313_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020d). Los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia. *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, (3). <https://>

[repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45927/1/S2000542\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45927/1/S2000542_es.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Superación de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y desafíos de la guerra en Ucrania. *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, (5). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/217d5838-c5cd-4d23-ac58-1755d5996f75/content>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). Oportunidades y desafíos para la integración regional en un escenario de fragmentación mundial. *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, (7). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e2ec4eec-36e1-4e02-b1ad-2503ce450c76/content>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f). *Comercio Internacional*. <https://www.cepal.org/es/temas/comercio-internacional>

MERCOSUR. (2023). *Informe Técnico de Comercio exterior 2022*. <https://www.MERCOSUR.int/documento/informe-tecnico-de-comercio-exteriores-del-MERCOSUR-2022/>

MERCOSUR. (2024). *Informe Semestral de la secretaría del MERCOSUR N° 36* <https://www.MERCOSUR.int/documento/36a-edicion-del-informe-semestral-mayo-2024/>

Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Impacto de la COVID-19 en cadenas mundiales de suministro en América Latina*. <https://www.ilo.org/es/publications/impacto-de-la-covid-19-en-cadenas-mundiales-de-suministro-en-america-latina>

## CAPÍTULO 8

### **Incidencia de la pertenencia de Brasil a BRICS en su política exterior pospandemia**

Rita Giacalone<sup>1</sup>

#### **Introducción**

Desde finales del siglo XX, en la política exterior brasileña la desaparición de la bipolaridad se asoció con la apertura de nuevas condiciones que posibilitaban su ascenso en la estructura de poder global (Bernal-Meza, 2012, p. 93). Sin embargo, ese objetivo puede verse también como continuación de la actividad internacional brasileña desde finales de la Primera Guerra Mundial cuando fue el único país americano en el Consejo de la Sociedad de Naciones. Esa posición no permanente la mantuvo hasta 1926, cuando abandonó la Liga después de fracasar en su intento por ocupar un asiento permanente (Coelho, 2015).

Desde 1990, la búsqueda de proyección global brasileña se enmarcó en una política exterior que buscó disminuir la presencia

---

1 Ph.D. en Historia (Indiana University, Estados Unidos); Profesora de Historia Económica e Investigadora, Centro de Investigaciones Agroalimentarias, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes (Venezuela) hasta 2015. De 2016 hasta 2021 ha sido investigadora asociada del Latin American Research Centre (LARR), University of Calgary, Canadá. Es Profesora de Política Internacional en el Postgrado del Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad de La Plata, Argentina y ha participado de Proyectos y redes de investigación auspiciados por CEPEG-Universidad Cooperativa de Colombia, CECHIMEX y CIAAL-Universidad Autónoma de México e Instituto de Integración Latinoamericana-UNLP (Argentina). Se especializa en regionalismo, relaciones empresario-Estado, historia económica, política internacional, geopolítica y geoeconomía.

estadounidense en América Latina, especialmente en un marco regional recortado a Sudamérica, donde Brasil necesitaba ejercer influencia porque su capacidad material no alcanzaba para transformarse en poder global. Celso Amorim (2024a), canciller de Fernando H. Cardoso (1995-2003) y Lula Da Silva (PT, 2003-2010), ministro de defensa de Dilma Rousseff (PT, 2011-2016) y desde 2023 asesor de política exterior del actual presidente brasileño, lo reconoce al afirmar que Brasil creció por su capacidad de articular intereses de países en desarrollo en la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y no por su tamaño o poder económico. Ese interés promovió también su política de cooperación Sur-Sur para presentarse como un actor que utilizaba los recursos generados por el auge exportador de productos básicos (2003-2008) para apoyar a países en desarrollo dentro y fuera de su propia región (Giacalone, 2013a).

A principios de la década del 2010, esa política había llevado a Brasil a asociarse en BRICS (Brasil, Rusia, India, China y, desde 2011, Sudáfrica), un grupo creado oficialmente en 2009, que buscaba reformular el sistema internacional para obtener mayor representatividad en organizaciones multilaterales (OMC, Fondo Monetario Internacional, FMI, entre otras). BRICS era útil para Brasil porque favorecía objetivos como reforzar su identidad como poder emergente, profundizar relaciones con economías similares y conseguir un “espacio seguro” donde relacionarse con China como iguales en una coyuntura en la que este país era su mayor socio comercial, así como el de América Latina (Casarões, 2018). Pero, al mismo tiempo, esa asociación se dio en el contexto posterior a la crisis financiera 2008-2009, que produjo la desaceleración de la actividad económica china y terminó con el auge exportador (Navarrete, 2013).

Según Snyder (1991), aunque los actores que buscan proyección externa asociándose entre sí justifiquen sus acciones con ideas acerca de constituir un sistema internacional deseable, sus acciones son auto interesadas porque, en general, buscan mejorar su posición jerárquica en ese sistema durante coyunturas económicas favorables. Cuando esas coyunturas desaparecen, la asociación entre ellos puede volverse marginal en las políticas

exteriores de sus miembros. Sin embargo, bajo la presidencia de Dilma Rousseff, Brasil mantuvo su interés en reformar las organizaciones multilaterales, aunque debió prestar mayor atención a la situación económica interna, los escándalos de corrupción y las protestas sociales<sup>2</sup>, lo que disminuyó sus esfuerzos de proyección global (Saraiva, 2017).

Para entonces, Gratius (2012) observaba que la política exterior brasileña mostraba un proceso de “bricsalización” porque su gobierno estaba económicamente orientado a China y, políticamente, a BRICS. Por ello, con Rousseff, Brasil se alineó con BRICS en el Grupo de los Veinte (G20) y el mayor logro del grupo fue la creación del Banco de Desarrollo de BRICS (2014, sigla en inglés NDB), en cuyo diseño participaron diplomáticos brasileños y representantes de la Corporación Andina de Fomento (Prange, 2014). Ese paso profundizó la convicción del gobierno brasileño de que el grupo era un trampolín para ascender a jugar un rol protagónico en el orden internacional articulando las demandas de países del Sur hacia el Norte desarrollado (Prange, 2014).

El optimismo brasileño no duró porque la escasa diferencia alcanzada por Rousseff en su reelección (2014) aceleró las protestas contra el gobierno y la polarización interna (Barbosa Filho 2017), mientras la crisis económica debilitaba el apoyo empresarial y las protestas culminaban en el *impeachment* de Rousseff (2016)<sup>3</sup>. Como el descenso económico de Brasil se acompañó del de Rusia y Sudáfrica, la segunda mitad de la década dejó en evidencia la asimetría interna de BRICS porque China siguió creciendo y se

- 
- 2 El crecimiento económico brasileño disminuyó de 7.5% a menos de 3, 8 % entre 2010-2011, afectado por crisis europea, estancamiento estadounidense y caída de inversión extranjera directa (Sotelo 2012).
- 3 Para 2015 la inflación y desempleo alcanzaban cifras de dos dígitos y la deuda externa brasileña había aumentado dos tercios desde 2000 (Woischnik y Steinmeyer como citado en Rieck et al., 2016).

distanció de sus socios (Rieck et al 2016).<sup>4</sup> Ello facilitó que China se concentrara en desarrollar iniciativas propias fuera de BRICS -- la Nueva Ruta de la Seda, proyecto de infraestructura comercial orientado hacia y desde China, y la difusión de su tecnología G 5 --, mientras el conflicto comercial-tecnológico con Estados Unidos desde 2016 complicaba tanto el panorama global como el de China (Rieck et al. 2016; Hillman, 2021).

Con China ocupada en otros temas y el resto de los BRICS creciendo menos, la participación brasileña en el grupo disminuyó bajo los presidentes Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (2019-2022), que asistieron a reuniones y firmaron declaraciones, pero se concentraron en la crisis económica y política interna. En esa etapa, la relación Brasil-BRICS enfatizó áreas técnicas de cooperación: investigación agrícola, mecanismos de cooperación NDB-bancos nacionales de desarrollo y entre academias diplomáticas (Itamaraty, 2018).

El regreso de Lula a la presidencia (2023) ha reactivado el interés brasileño por BRICS, que Spektor (2024) relaciona con el hecho que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la negociación con la Unión Europea (UE)<sup>5</sup> no brindaron la proyección global que Brasil deseaba. En otras palabras, solo le quedaría BRICS, donde Brasil asumirá la presidencia pro tempore en enero de 2025. Ello hace necesario analizar la incidencia de su pertenencia al grupo en su política exterior postpandemia.

Para analizar si la participación brasileña en BRICS influye en la política exterior del actual gobierno de Lula da Silva, se revisaron documentos y declaraciones oficiales, información hemerográfica y literatura sobre política exterior brasileña, postpandemia y BRICS. El capítulo analiza, en primer lugar, dos temas centrales

- 
- 4 China representa el 70 % del PIB de los BRICS, lo que favorece un patrón eje-rayos en el cual los otros países dependen de sus lazos bilaterales con China (Patrick, 2024).
  - 5 Esa negociación terminó con la firma de un acuerdo en principio (2019) aún no ratificado.

de esa política exterior: uno económico, la desdolarización, y otro político, el ingreso de Brasil al Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Como ambos estuvieron presentes en las dos presidencias previas de Lula, permiten observar mejor los cambios en la política exterior actual en relación con las anteriores. Esos cambios se plantean en la segunda sección y se relacionan con la participación brasileña en BRICS después de su ampliación (BRICS+) en 2023. Finalmente, se discuten y aportan algunas conclusiones tentativas por tratarse de una política exterior en construcción, sujeta a los vaivenes acelerados del contexto global, regional y doméstico.

## **1. Temas centrales de la política exterior brasileña en la pospandemia**

### **1. 1. Desdolarización**

En su presidencia del Grupo de los Veinte (G-20) (noviembre 2023-noviembre 2024) Brasil incluyó entre los temas a discutir la reforma de los bancos multilaterales de desarrollo para financiar de forma más ágil proyectos ambientales (conservación forestal, bioeconomía, etc.) y la tributación internacional de grandes fortunas (Mazui y Rodrigues, 2024), pero en el ámbito financiero su propuesta clave es la desdolarización del comercio internacional.

Se entiende por desdolarización el proceso de disminuir la importancia del dólar en las transacciones comerciales y financieras internacionales, así como su rol de moneda de reserva global, pero también se asume que ese proceso tiene como objetivo final el abandono del dólar y su sustitución por otra moneda dominante. Puede incluir etapas (reducción del uso del dólar como moneda de curso legal y moneda de reserva en un país, comercio en monedas locales, etc.) o darse de forma drástica mediante prohibiciones expresas (EBC Financial Group, 2023).

La sustitución del dólar fue propuesta por China en la reunión cumbre del G-20 en 2008 en el marco de la crisis financiera global. Allí planteó diversificar el sistema monetario internacional para disminuir el riesgo sistémico y elevó la cuestión monetaria y finan-

ciera al rango de prioridad de su política exterior (Doshi, 2021). Ese objetivo se expresó en sucesivas reuniones internacionales hasta que, en 2016, el FMI incorporó al renminbi (RMB) en su canasta de monedas de reserva internacional, pero donde más progreso alcanzó la propuesta china fue en los numerosos acuerdos *swaps* que firmó para usar las monedas de los países signatarios en su comercio mutuo (Doshi, 2021),<sup>6</sup>. Sin embargo, el uso del RMB hasta la fecha ha aumentado más en el Este asiático, donde se estaría conformando una zona monetaria regional en torno de la moneda china, que en el comercio internacional en general (véase estadísticas en Doshi, 2021, pp. 249-250). Ese movimiento va de la mano con el intento de sustituir a SWIFT, sistema de pagos financieros transfronterizos creado en 1973, por el CIPS (Sistema Chino de Pagos Internacionales) desde 2013.

Las propuestas chinas fueron apoyadas con entusiasmo por Rusia en 2014, luego de ser objeto de sanciones económicas estadounidenses y europeas por su anexión de Crimea (Kern, 2024). Después de ser objeto de más sanciones internacionales por la invasión y guerra de Ucrania desde 2022, la reducción o sustitución del uso del dólar y de SWIFT – del cual Rusia está marginada como parte de las sanciones impuestas -- por la moneda y el sistema chino han ganado importancia para el gobierno ruso. Si en 2010 solo un 1% de las transacciones internacionales China-Rusia se pagaban en yuane, en 2024, según Kern (2024, s/p), más de la mitad (52,9 %) se hacen en esa moneda.

Durante la pandemia, China anunció el lanzamiento de la primera moneda estatal digital que desafía a las monedas digitales privadas (bitcoin, etc.) y al dólar estadounidense. Según Peruffo et al. (2022), las motivaciones fueron los avances en tecnologías de la comunicación que en la pandemia otorgaron prioridad a los pagos digitales, la capacidad china por su régimen político de tomar decisiones sobre producción, comercio y consumo, y de im-

---

6 Kern (2024) atribuye el cambio hacia *swaps* en la segunda parte de la década del 2010 a que la moneda china sufrió un ataque especulativo después de ser aceptada como moneda de reserva del FMI y desde entonces China impone controles de capital.

plementarlas sin oposición interna, además del conflicto con Estados Unidos. Pero consideran que hay gran diferencia entre el peso económico de China y el uso internacional de su moneda, lo que los lleva a plantear que no habrá una ruptura total con el sistema monetario y financiero internacional centrado en el dólar sino un aumento de la fragmentación de ambos sistemas. Esto es una división entre un sistema dominado por Estados Unidos y otro por China.<sup>7</sup>

En 2023, los BRICS anunciaron su interés por sustituir totalmente al dólar en su comercio mutuo y crear una moneda para reemplazarlo, propuesta hecha por Lula en la cumbre de BRICS en Johannesburgo (Sudáfrica). El gobierno ruso apoya esa propuesta porque la sustitución del dólar implica también la del euro y el yen japonés, de forma que debilitaría las sanciones comerciales a Rusia (*Resumen Latinoamericano*, 2024). En contraposición, un estudio del *Carnegie Endowment for International Peace* (Patrick, 2024) considera que la aspiración de crear una moneda de reserva global, que reduzca la dependencia del dólar hasta suplantarla, no ha tenido mayor éxito hasta ahora, entre otros motivos porque China restringe la convertibilidad de su moneda. Sea como sea, en la cumbre de Kazán (2024), el gobierno ruso declaró que no había planes inmediatos para una moneda de BRICS (Chua-Eoan, 2024)<sup>8</sup>.

¿Cuál es la posición de Brasil frente a las propuestas chinas y de BRICS? Luego de realizarse en 2023 la primera operación bi-

- 
- 7 Poenisch (2024) estima que podría desarrollarse el uso de la moneda china en el comercio petrolero y que ello desplazaría al dólar, pero se pregunta qué pueden hacer los grandes exportadores de petróleo con el exceso de moneda china que generen sus ventas a China porque tendrían que gastarla en su comercio con ese país o mantenerla como reserva. Coincide en que se produciría la fragmentación del mercado internacional petrolero.
- 8 En Kazán Rusia aceptó ceder su turno para hacerse cargo del NDB y permitió ratificar a Dilma Rouseff como presidenta del banco (Osborne, 2024).

lateral Brasil-China en sus monedas nacionales,<sup>9</sup> Lula declaró en la toma de posesión de Dilma Rousseff como presidenta del NDB,

¿Por qué no podemos hacer nuestro comercio en nuestras monedas? ¿Quién decidió que era en dólares? Necesitamos tener una moneda que vuelva más tranquila la situación de los países porque hoy un país debe correr atrás del dólar para exportar. (De Să, 2024, párr. 5)

En ese mismo discurso expresó que “El NDB reúne todas las condiciones para convertirse en el gran Banco del Sur Global [...] Es más: con la posibilidad de financiar proyectos en moneda local» (Ramos, 2023, párr. 7). El tema reapareció en su discurso en la cumbre de BRICS en Kazán, Rusia (2024) donde dijo – “es preciso discutir con seriedad, cautela y solidez técnica” la creación de medios alternativos de pago para transacciones entre los países del grupo (Mazui y Rodrigues 2024, párr. 17).

Si bien Brasil está interesado en la desdolarización para que las sanciones comerciales estadounidense y europeas no afecten su comercio con Beijing y Moscú (Braun, 2023; Ayuso y Gratius 2023), la desdolarización puede afectar la propuesta de una moneda común (el Sur) y un Banco Central sudamericano hecha por Lula en su campaña electoral (*Página 12*, 2022). El tema monetario como parte de las etapas de la integración regional no es nuevo porque en 1998 Lavagna y Giambiagi (1998) discutían la posibilidad de una moneda común de MERCOSUR a partir de la convergencia de políticas macroeconómicas entre Argentina y Brasil. En cuanto a la propuesta del Sur, esta fue realizada por el PT en la campaña presidencial de 2018 que terminó con el triunfo de Bolsonaro. Exigía crear un banco central que la emitiera y su capitalización, según esa propuesta, provendría de aportes proporcionales de los gobiernos más un impuesto a las exportaciones de sus miembros fuera de la región (Carreras, 2022). De todos modos, la

---

9 En 2023, se firmó un memorando de entendimiento para fomentar transacciones en monedas locales, promover comercio bilateral y facilitar inversiones y, en el segundo semestre, se anunciaron operaciones entre empresas de ambos países y préstamos comerciales (Xinhua Español, 2023).

propuesta de Lula se modificó en 2023 (*Página 12*, 2023) cuando, junto con el presidente argentino Alberto Fernández, anunciaron un acuerdo para establecer una moneda que solo serviría para el comercio argentino-brasileño. Se trataría de algo similar al *swap* temporal de pesos-reales que existió entre 2009-2012 para facilitar el comercio bilateral después de la crisis financiera global (Brasil y Argentina acuerdan, 2008).

Resumiendo, Brasil apoya la desdolarización del comercio internacional y aboga por una moneda de BRICS así como una moneda y un banco central sudamericanos. Estos objetivos pueden ser compatibles o incompatibles entre sí según como se planteen. Por ejemplo, la propuesta de una moneda sudamericana puede remediar lo que hace China en el este asiático y reducirse al uso del real para el comercio sudamericano. Es dudoso, sin embargo, que Brasil tenga un dominio tal de ese comercio que le permita ubicarse como eje comercial o proveedor de capital sin los recursos del BND, lo que puede hacerse pero aceleraría su dependencia financiera de China. Existen, por lo tanto, distintos escenarios acerca de la forma y el sentido que tendría la propuesta regional brasileña.

Es necesario agregar, sin embargo, que la desdolarización no es solo un tema financiero porque, según Kirshner (2014), los países que promueven órdenes monetarios regionales o globales en base a sus monedas nacionales tienen objetivos políticos que se resumen en su interés por ganar influencia sobre los países que conforman esos órdenes. Según esa noción, las declaraciones de BRICS de crear una moneda propia para transacciones entre sus miembros parecen ser parte de la transformación que experimenta al pasar de un proyecto de reformulación de organismos multilaterales con énfasis económico (OMC, FMI, etc.) a un proyecto geopolítico cuya asimetría interna hace que predominen intereses globales chinos. En Sudamérica, las declaraciones de Lula acerca de crear una moneda común representarían un intento similar, pero de alcance regional.

Más allá de si la propuesta china y la brasileña se limitan o no a *swaps* de monedas, la Asociación de Comercio Exterior cuestiona

la posibilidad de esa sustitución en Brasil porque en los últimos cinco años 95 % de sus exportaciones y 82 % de sus importaciones fueron hechas en dólares, seguidas por euro y luego real, mientras el yuan no alcanzó el 1 % (Coelho, 2024). Además, no hay garantía de que el uso de la moneda china se generalice y, si lo hace, que el proceso sea rápido, de forma que puede ocurrir que si los créditos del NDB se entregan en esa moneda sólo puedan usarse en transacciones con China porque otros países no la acepten y, al acumular reservas en moneda china en sus bancos centrales, los gobiernos se vuelven dependientes de este país. La falta de convertibilidad de su moneda y la poca transparencia de su gestión económica interna, según representantes de la Asociación y ex directores del Banco Central brasileño, obligan a ser prudentes.

## **1. 2. Consejo de Seguridad**

El ingreso de Brasil al Consejo de Seguridad forma parte de un cambio en la política exterior brasileña durante el primer gobierno de Lula. Si antes de 2003 su política exterior se concentró en aspectos económicos para superar su vulnerabilidad externa, desde 2003 se agregó el objetivo de alcanzar mayor protagonismo político internacional y las negociaciones económicas sirvieron para establecer alianzas políticas. Según Veiga y Ríos (2013), se produjo entonces el vaciamiento de MERCOSUR sustituido por el énfasis en la dimensión política del regionalismo para impulsar la proyección global.

BRICS puede ubicarse entre las alianzas hechas por Brasil con el objetivo de acceder a un mayor rol global y lograr su ingreso al Consejo de Seguridad. Ese era un objetivo central de IBSA surgido del acercamiento entre los gobiernos de India, Brasil y Sudáfrica durante las negociaciones comerciales de la Ronda Doha. Pero el tema de la representatividad regional en ese Consejo se discutía ya en el gobierno de Cardoso y también en él se observaba que algunos gobiernos vecinos, como el de Argentina, no estaban de acuerdo.

Bitencourt (2003) señala que en el siglo XX Brasil era un país satisfecho con sus circunstancias geopolíticas, pero esa situación

también determinó la idea de que era inevitable que se convirtiera en superpotencia, idea desarrollada en las obras de Golbery do Couto e Silva y Carlos de Meira Mattos<sup>10</sup>. Cardoso apoyó esa idea al expresar su interés por ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, cuando en 1997 el secretario general de la ONU planteó la reforma del Consejo para darle mayor representatividad debido al aumento en número de miembros de la ONU (Butler, 2012).

Pero fue recién con la llegada de los recursos financieros del auge exportador de productos básicos (2003-2008) que el gobierno de Lula pasó a tomar y aplicar decisiones para lograrlo. La premisa de la estrategia de enfatizar las relaciones Sur-Sur, según el canciller Amorim (Rocha 2003, p. 7), fue que «cuanta más visibilidad tengamos en el Sur, más atención vamos a comandar en el Norte». En forma paralela, además, la promoción de la cooperación Sur-Sur sirvió para abrir nuevos mercados para sus exportaciones y empresas (Giacalone 2013b).

Un cambio observable entre la política de Cardoso y la del gobierno actual brasileño es que antes, Brasil justificaba su acceso a un asiento permanente en el Consejo con el argumento de democratizar esa institución. Así en 1993 Amorim destacaba que debían democratizarse las relaciones internacionales con base en el consenso acerca de la superioridad de la democracia representativa y la creciente vinculación entre esferas internas y externas de las políticas nacionales (Fundação Alexandre de Gusmão 1993, p. 574, como citado en Fernández y Esteves 2024, p. 64). En 2023, sin embargo, Brasil replanteó la reforma del Consejo de Seguridad destacando, además de las justificaciones previas, la interdependencia entre agendas de desarrollo económico, paz y seguridad. En su programa *Conversa com o Presidente* (Agencia Brasil 2023),

---

10 Zibechi (2012) destaca la coincidencia de fondo entre ideas de la Escuela Superior de Guerra bajo los gobiernos militares (1964-1985) e ideas del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), fundación pública asociada a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la presidencia desde 2006 y encargada de redactar los planes nacionales de desarrollo en los gobiernos de Lula y Rousseff.

Lula agregó que todos los países que integraban BRICS en ese momento (antes de la ampliación) deberían convertirse en miembros permanentes del Consejo de Seguridad, pero para eso había que convencer a China y Rusia.

Asimismo, el nuevo planteamiento se hizo cuando la troika del G 20 estaba formada por miembros de BRICS-India (que presidió el G20 en 2022-2023), Brasil (presidencia 2023-2024) y Sudáfrica, que presidiría el G20 desde noviembre 2024 (Fernández y Esteves 2024, p. 64)--. Si la reforma de instituciones multilaterales que buscaba BRICS al principio se refería a las económicas y financieras, como FMI y Banco Mundial, ahora el grupo enfatiza la reforma integral de la ONU, incluido su Consejo de Seguridad, aprovechando al parecer las posiciones obtenidas en el G 20 por tres de sus miembros.

En la primera década de este siglo, para ubicarse como actor del orden global, Hurrell (2010) consideraba que el gobierno brasileño aplicaba una política exterior basada en activismo y simpatía personal de Lula, crecimiento económico del país, relaciones con economías emergentes y países del Sur y distanciamiento relativo de Estados Unidos. Brasil y otros poderes emergentes seguían una estrategia dual – buscar mayor influencia en instituciones multilaterales existentes (Consejo de Seguridad, OMC) y crear formas alternativas de cooperación (BRICS) -- (Hurrell, 2018). En esta segunda opción era clave una narrativa que establecía la declinación irreversible de Occidente y el ascenso “del resto”, pero para 2018 ese ascenso estaba detenido a excepción de China y, en segundo lugar, India. Mientras tanto en los países centrales predominaban respuestas negativas a la globalización y nacionalismo económico (Brexit, por ejemplo). En consecuencia, habían cambiado los actores y el argumento o narrativa y el orden global se estaba fragmentando porque Estados Unidos y China buscaban crear instituciones propias en sus esferas de poder, como los mega acuerdos regionales en Asia Pacífico y la Nueva Ruta de la Seda (Hurrell 2018).

Seis años más tarde, la fragmentación se ha profundizado y nuevas instituciones, como BRICS, que alentaron la posibilidad

de que sus miembros jugaran un rol mayor en el orden global, se están convirtiendo en instrumentos de fragmentación. El proceso se observa con mayor claridad desde su ampliación. Mirando el mapa se advierte que los nuevos miembros se concentran en Mediterráneo, Medio Oriente y África y en rutas clave para la Nueva Ruta de la Seda china, alejadas de áreas de influencia brasileña. Su presencia disminuye, además, el poder relativo de los gobiernos democráticos de BRICS (Brasil, India, Sudáfrica) porque ahora predominan los autoritarios (una monarquía, una teocracia, un régimen militar *de facto*, un país en guerra civil, (Optenhogel, 2024). Si en BRICS la relación gobiernos democráticos/gobiernos autoritarios era 3 a 2, en BRICS+, es prácticamente 3 a 6<sup>11</sup>, y el patrón de relaciones eje-rayos a favor de China se mantiene porque la suma del PIB de las otras economías de BRICS (incluyendo las que ingresaron en 2023) es menor que el PIB chino.<sup>12</sup> Como resultado, si Brasil aspira a un rol protagónico, para lograrlo debe competir ahora dentro de un grupo mayor y más diversificado y no contradecir objetivos geopolíticos de China.

Aunque en la cumbre 2024 de BRICS se descartó una nueva ampliación del grupo debido a los diferentes puntos de vista de sus miembros, se ha creado una categoría de “países asociados” – con voz, pero sin voto -- que al parecer comparten tres criterios: mantienen relaciones amistosas con BRICS, no apoyan sanciones económicas no aprobadas por la ONU y defienden la reforma del Consejo de Seguridad (Agencia EFE 2024, 22 octubre). Bajo esa categoría se reconoció a Argelia, Bielorrusia, Bolivia, Cuba, Indonesia, Kazajistán, Malasia, Nigeria, Tailandia, Turquía, Uganda, Uzbekistán y Vietnam (*Tiempo Argentino*, 2024a). Pero en su reunión con representantes de otros países del Sur, presentes en

---

11 Hasta octubre de 2024 Arabia Saudita no ha aceptado oficialmente ingresar (eitb.us 2024, 22 octubre)

12 Según gráfico en Orgaz (2024), los PIBS respectivos eran en 2023: China, US \$ 17.960 billones; India, 3.390 billones; Rusia, 2.240 billones; Brasil 1.920 billones; Sudáfrica, 0, 41 billones; Egipto, 0,48 billones; Etiopía, 0,31 billones; Irán, 0,39 billones; Emiratos Árabes Unidos, 0,51 billones, y, de haber ingresado Arabia Saudita, 1,920 billones.

Kazán, el presidente chino Xi Jinping dijo que BRICS ahora comprendería los 9 miembros del grupo ampliado, 13 Estados asociados y un grupo indefinido que formaría BRICS Plus, como lo llamó (Tiempo Argentino 2024a).

En ese sentido, Partsinevelos (2024) considera que el nuevo BRICS parece asociar a todos los que tienen quejas contra Occidente y ofrecer una válvula de escape para expresarlas, pero está lejos todavía de ofrecer respuestas concretas. Puede agregarse que esas quejas son muchas, si nos atenemos a los 134 puntos de la Declaración Final de Kazán y, que más que no ofrecer soluciones BRICS, no ha logrado concretar todas las que ha planteado y que, de concretarlas, esas respuestas solo podrían desarrollarse si concuerdan con intereses geopolíticos chinos.

En materia de ingreso, al Consejo de Seguridad, la Declaración Final de la Cumbre (Declaración-de-Kazan-de-la-XVI-Cumbre-BRICS.-en-espanol-419 en *Tiempo Argentino* 2024b) incluye la reforma del Consejo sin mencionar expresamente a los miembros de BRICS que aspiran a ingresar (Brasil, India, Sudáfrica). Cuando Brasil asuma la presidencia *pro tempore* de BRICS en enero de 2025, su lema será “Fortaleciendo la Cooperación del Sur Global para una Gobernanza más Inclusiva y Sustentable” (Rodríguez y Oliveira, 2024), lo que incluye la reforma de las organizaciones de gobernanza global, pero también el combate de la pobreza, la reducción de las desigualdades y la promoción del desarrollo sustentable. Estos últimos son temas en los que es difícil que un gobierno se manifieste en contra, pero el primero es el objetivo geopolítico clave para Brasil.

En suma, el objetivo de entrar al Consejo de Seguridad ha vuelto a enfatizarse en el discurso gubernamental brasileño (Amorim, 2024b) asociado a la promesa china de respaldar ese ingreso, junto con el de India, para obtener el apoyo de ambos a su decisión de ampliar BRICS, a la que Brasil e India se oponían (Tran, 2023). Eso explicaría por qué el gobierno actual, que se presenta como neutral en la guerra de Ucrania para sentarse a la mesa negociadora con los “grandes” del ámbito global (Spektor, 2024), al mismo tiempo culpa a Occidente por la guerra. La necesidad brasileña de

cortejar a China y Rusia para entrar al Consejo de Seguridad parece ser más importante que el hecho que su acusación respalda una invasión militar que aumenta el territorio del agresor y contradice principios básicos de la política exterior brasileña (como respeto del derecho internacional, Spektor, 2024; Tokatlián, 2023).

Al respecto, Ashby et al. (2023) observan que el compromiso chino de respaldar el ingreso de Brasil al Consejo puede considerarse desequilibrado porque China ya obtuvo su objetivo – la ampliación de BRICS – y Brasil solo tiene una promesa a futuro sobre un tema que es difícil porque hay demasiados candidatos y demasiadas aristas que discutir, empezando por el veto de los miembros permanentes actuales (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Rusia). Incluso en América Latina existen dos grupos con distintas posiciones -- Unidos por el Consenso- (Méjico, Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Italia, Malta, Pakistán, Corea del Sur, San Marino, Turquía) y el Grupo de los Cuatro (Brasil, India, Japón, Alemania). El primero apoya la ampliación de miembros no permanentes (o miembros selectos) con dos categorías – por 2 o 4 años y con posibilidad de ser reelegidos de manera consecutiva, sin asociar su representatividad a la de sus regiones (Pineda, 2023). Los participantes en el segundo quieren ser miembros permanentes, aunque sea sin derecho a veto (Font, 2011). Esas y otras posiciones enfrentadas se evidencian en que los ministros de relaciones exteriores de BRICS reunidos en Nueva York (setiembre 2024) no lograron acordar un modelo para proponer nuevos miembros al Consejo (Ferragamo, 2024) porque Etiopía y Egipto rechazaron respaldar a Brasil, India y Sudáfrica puesto que no se había establecido qué gobierno representaría a África (South China Morning Star, 2024).

## **2. Cambios en política exterior postpandemia de Brasil**

Si nos atenemos al discurso inaugural del canciller brasileño Mauro Vieira, las prioridades postpandemia de la política exterior de Lula son, en primer lugar, la integración regional, en segundo, la cooperación Sur-Sur (donde se ubican BRICS), luego las relaciones con países o grupos de países clave (UE, Estados Unidos, China) y, finalmente, el ámbito multilateral (Naciones Unidas, G20,

OMC, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE) (Ayuso y Gratius, 2024). Sin embargo, si ese fue el orden en sus dos primeros gobiernos (2003-2011), los temas que destacan en su gobierno actual no siguen ese orden, puesto que en la actualidad el discurso oficial enfatiza la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la desdolarización del comercio internacional, temas que corresponden al ámbito global antes que regional, aunque repercuten en este último. El énfasis en recuperar estatura dentro del orden internacional antes que en el regional se observa también en que, entre los 20 viajes al exterior realizados por Lula en su primer año de gobierno, solo 5 fueron a países latinoamericanos (véase lista de viajes en Ayuso y Gratius 2024, p.2).

Para Osborne (2024), el problema que enfrenta Brasil en BRICS no es solo que la ampliación disminuye su poder relativo en el grupo, sino que el ingreso de Irán contradice afirmaciones del gobierno brasileño respecto a que BRICS no está en contra de nadie. En 2009, por ejemplo, el canciller Amorim declaraba que el BRICS era importante pero no sustituía otras alianzas especiales, como la asociación estratégica Brasil-UE “o las excelentes relaciones con EE.UU.” (O Globo, 2009, 16 de junio). También consideraba que sus miembros eran relevantes por su peso en la economía mundial y descartaba que China los aprovechara para alcanzar objetivos propios porque el ascenso chino no podía ser similar al de EE.UU.<sup>13</sup> Además, como China carecía de energía y alimentos, los BRICS (incluido Brasil) iban a ser factores clave para apuntalar su desarrollo.

En 2023, Lula intentó mantener ese discurso señalando que, aun después de su ampliación, BRICS defiende la reforma del sistema de votación y las cuotas en organismos internacionales (FMI, OMC), pero no se opone al G 7, al G 20 o a EE. UU. porque solo busca organizar a países en desarrollo con objetivos económicos comunes (Ashby et al. 2023). Pero, al mismo tiempo, Amorim (2024b), asesor presidencial en materia internacional, estimó en

---

13 Para más detalle sobre la relación inicial del gobierno brasileño con BRICS, véase Laidi (2011).

una entrevista en Washington que el G 20 puede ser un modelo de gobernanza global que “sería perfecto” con “una o más [naciones] africanas y dos europeas menos”.

Esto permite identificar otro cambio en la política exterior actual como es el empleo de un discurso gubernamental proactivo, incluso agresivo, que exalta el conflicto entre países del Norte y del Sur con el objetivo aparente de promover su protagonismo global presentándose como capaz de zanjarlo. Contrastó con el discurso de gobiernos previos de Lula donde, con algunos altibajos, intentaba tratar con respeto a grandes poderes y países en desarrollo. Eso lo ayudó a trazar puentes diplomáticos entre Norte y Sur dialogando tanto con George Busch como con Hugo Chávez (Ferro 2024) para convertir a Brasil en lo que Vidigal (2010) llamaba “una potencia cordial”.

El cambio discursivo se produce cuando Brasil no cuenta ya con los recursos económicos y financieros de la primera década de este siglo y el contexto global postpandemia se ha complejizado tanto que limita su capacidad de maniobra para mantener autonomía decisoria sin comprometerse en rivalidades intra hegemónicas (Hirst, 2023, p. 108). Esa limitación hace que no tenga éxito al acompañar propuestas chinas y rusas que no prosperan y que caiga en contradicciones. Por ejemplo, en el Consejo de Naciones Unidas, como miembro no permanente, fue el único gobierno que junto a China votó a favor de una propuesta rusa de investigar las explosiones en el gasoducto Nord Stream (Spigariol y Nicas 2023). Asimismo, aunque Brasil se niega a vender armas a Ucrania señalando que no vende armas a países en guerra, en 2014 suministró armas a Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos cuando participaban en la guerra de Yemen (Spigariol y Nicas 2023).

Al nivel doméstico, además, el gobierno enfrenta una polarización política extrema, observada días después del ascenso de Lula a la presidencia, y su estructura social y económica se ve afectada

por la considerable pérdida de vidas en la pandemia<sup>14</sup> y su participación decreciente en comercio mundial (Hirst 2023, p. 104). A ello se agrega en su región la crisis del MERCOSUR, la dificultad para reactivar la UNASUR<sup>15</sup> y una CELAC cuyos miembros mantienen diferencias entre ellos sobre la guerra de Ucrania (Bianculli, 2024). Asimismo, si en 2012 Brasil mantenía tasas de crecimiento económico por encima de 4% y se perfilaba como creador de reglas y agendas internacionales en OMC y ONU (Gratius 2012, p. 233), actualmente han disminuido tanto su rol en ellas como sus tasas de crecimiento (Abdala, 2024).

Junto a los señalamientos acerca de sus problemas internos, pérdida de poder relativo en BRICS ampliado y problemas del nuevo contexto global y regional, destaca que Brasil no está entre los llamados “Estados conectores” – países emergentes que permiten conectar entre sí a rivales geopolíticos -- dentro de un escenario de fragmentación geoeconómica en la cual los gobiernos revalúan sus lazos comerciales basados en criterios de seguridad nacional (Aiyar y Ohnsorge, 2024). Desde 2016, el aumento de la distancia geopolítica entre pares de países disminuye sus transacciones económicas, no sólo como producto de sanciones aplicadas por uno de ellos al otro, sino también porque sus expectativas mutuas empeoran, mientras las empresas siguen la misma tendencia con el *nearshoring* y *friendly shoring*. Con ese trasfondo, algunos países están moviendo su producción a terceros países (como México) para poder seguir comerciando. En el caso de China, según Actis (2024), al mover su producción a otros países se busca ocultar el origen de las empresas, evadir sanciones y seguir vendiendo hacia los mercados estadounidense y europeo. Pero, los países que tienen oportunidades como conectores son países del Sur con acuerdos de libre comercio con países del Norte desarrollado y medidas de facilitación de comercio, entre otras condiciones (Aiyar y

---

14 Según datos de la Universidad Johns Hopkins, Brasil fue en 2020 el segundo país con más muertes por coronavirus (300.685 víctimas) por detrás de Estados Unidos (BBC 2021).

15 El Consenso de Brasilia (2023) no incluye la reactivación de UNASUR, promovida por Lula en su discurso al inaugurar la reunión (Bianculli, 2024).

Ohnsorge, 2024), lo que deja a Brasil fuera del grupo.

Ayuso y Gratius (2024) sintetizan los cambios en el contexto de las presidencias previas de Lula y la actual diciendo que, por un lado, el llamado Sur Global es más diverso y fragmentado y, por otro lado, las pugnas China-Estados Unidos reducen el margen de maniobra gubernamental. Por tanto, la apuesta del actual gobierno brasileño por el componente Sur-Sur (BRICS) de su política exterior no cuenta con mucho espacio de maniobra y lleva a Brasil a incurrir en contradicciones.

Un argumento adicional puede observarse al analizar potenciales escenarios de los flujos comerciales de 48 productos básicos (minerales, energía, alimentos) con una metodología de equilibrio parcial. Álvarez et al. (2023), por ejemplo, plantean que una fragmentación<sup>16</sup> del comercio internacional en torno a Estados Unidos y China (apoyada por medidas como la desdolarización) resultaría en amplios cambios de valor y volatilidad en esos flujos, resultando los más afectados alimentos y productos de la transición energética, en los que Brasil y América Latina tienen condiciones favorables.

Al compararse la política exterior de Lula 2003-2011 con la actual se advierte que existen posiciones más radicalizadas en materia de reformas económicas y financieras (sustitución total del dólar por moneda de BRICS) y un discurso más agresivo para justificar su ingreso al Consejo de Seguridad (todos los miembros originales de BRICS deberían ser miembros permanentes del Consejo). Ambos rasgos se correlacionan con cambios en BRICS – aumento del número de gobiernos autoritarios que lo forman y de la asimetría entre China y el resto, que disminuyen el poder relativo de Brasil en el grupo, además de su conversión de grupo interesado en reformar instituciones multilaterales económicas y financieras para democratizarlas a grupo geopolítico que busca transformar el orden internacional según intereses chinos, comenzando por el

---

16 En el resumen en español de Aiyar y Ohnsorge (2024) que hace Actis (2024), se entiende por fragmentación el fenómeno en el cual las interacciones económicas se restringen a socios geopolíticos.

Consejo de Seguridad.

Puede inferirse que la mayor agresividad del discurso político gubernamental actual y las posiciones más radicalizadas (no solo económicas, si se considera las acusaciones contra Occidente) forman parte de la necesidad brasileña de no perder mayor importancia relativa en BRICS+ con la expectativa de que China y Rusia respalden su ingreso al Consejo de Seguridad. El apoyo simultáneo a la desdolarización, la moneda de BRICS y una moneda y banco central de Sudamérica resulta de combinar los objetivos geopolíticos actuales de BRICS/China con sus propias aspiraciones de reconstruir su poder regional.

Las aspiraciones regionales de Brasil se manifestaron en Kazán (2024) cuando usó el poder de BRICS para evitar que Venezuela se convirtiera en país asociado porque, según Amorim (Osborne, 2024), su gobierno había quebrado la confianza otorgada “al decir una cosa y hacer otra”<sup>17</sup>. En otra declaración, Amorim expresó que Brasil no respalda una expansión indefinida de BRICS sino el ingreso de países influyentes que puedan ayudar a representar su región y Venezuela no reúne esas condiciones (UOL Noticias, 29 octubre, 2024). Aparentemente, si en la primera década de este siglo Brasil usaba su política regional para buscar protagonismo global, ahora usa el poder global de BRICS para mantener su control de una región que se ha vuelto más complicada.

Que BRICS esté asumiéndose como grupo geopolítico y no, económico-financiero como era al inicio, con una dinámica de arriba hacia abajo que deja poco espacio para visiones divergentes, coloca al gobierno brasileño en situación delicada (García, 2023) -- tratar de acordar las estrategias globales y regionales de su política exterior cabalgando entre la narrativa de Occidente contra el resto y una Sudamérica donde muchos gobiernos parecen preferir posiciones menos riesgosas.

---

17 Se refiere a que el gobierno venezolano prometió presentar evidencias de su triunfo electoral en 2024 y no lo hizo, escudándose en una decisión de la Corte Suprema de Venezuela que está bajo su control.

## Conclusión

Distintos factores del contexto global y regional actual indican que Brasil se encuentra como el resto de América Latina en un momento sumamente complicado en el cual las decisiones de política exterior deben sopesarse y volverse a sopesar. Si se combinan factores como la situación interna brasileña, la pérdida de poder relativo de Brasil en BRICS+ y su incapacidad para asumir el rol de “conector” económico entre Sur y Norte, quizás sea hora de observar cómo reaccionan países de otras regiones que enfrentan el mismo contexto y las mismas incertidumbres.

En este caso, la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN) puede servir de ejemplo. En 2023, uno de sus miembros, Indonesia, que tiene características de economía emergente (270 millones de habitantes con proyección de estar entre las mayores para 2050), declinó presentar su solicitud para ingresar a BRICS prefiriendo mantenerse no alineado (Morselli, 2023). Para su gobierno ingresar al grupo significaba alinearse con la posición confrontativa de China hacia el mundo occidental, mientras desde 2013 Indonesia integra MIKTA, un foro formado por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia que aspira a construir puentes en el multilateralismo (Rueland, 2023).

En 2024 Indonesia ha ingresado como Estado asociado junto a Tailandia, Malasia y Vietnam, miembros de ASEAN, lo que involucra menor compromiso y mantiene abiertos sus canales de comunicación con actores centrales del orden global. Así, Sugiono, su nuevo primer ministro, declaró que la asociación a BRICS es expresión de una política independiente por la cual Indonesia busca participar en todos los foros ya que, al mismo tiempo, busca ingresar a la OECD en los próximos dos años (Reuters, 2024). Si esa posición cambia en el futuro, justificarla probablemente creará menos problemas a su gobierno que cambiar su dirección actual a Brasil.

En conclusión, a principios de 2025 la política exterior brasileña muestra la incidencia de la pertenencia de Brasil en BRICS en la centralidad que otorga a dos temas que también resultan

clave para ese grupo – desdolarización y aumento de los asientos permanentes del Consejo de Seguridad con participación de sus miembros --. Si ambos constituyeron objetivos de la política exterior brasileña en los anteriores gobiernos de Lula, en la actualidad se acompañan de un discurso gubernamental más agresivo y su sentido final aparece como más confrontativo que producto de la voluntad de intermediar entre Sur y Norte. Esto podría interpretarse como resultado de una mejor posición de poder de Brasil en el orden internacional, pero lamentablemente parece responder a una pérdida de poder relativo en términos generales y dentro del grupo al cual se asoció con la expectativa de mejorar su proyección global.

## Referencias bibliográficas

- Abdala, V. (1 de marzo de 2024). La economía brasileña creció un 2,9 % en 2023. *Agencia Brasil*. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/economia/noticia/2024-03/la-economia-brasileña-crecio-un-29-en-2023>
- Actis, E. (21 de octubre de 2024). Estados conectores: oportunidad en una economía global fragmentada. *Clarín*. [https://clarin.com/opinion/estados-conectores-oportunidad-economia-global-fragmentada\\_0\\_iYQ2St4gKX.html](https://clarin.com/opinion/estados-conectores-oportunidad-economia-global-fragmentada_0_iYQ2St4gKX.html)
- Aiyar, S. y Ohnsorge, F. (agosto 2024). Geoeconomic Fragmentation and “Connector” Countries. *Centre for Applied Macroeconomic Analysis Working Paper* (53). <https://cama.crawford.anu.edu.au/publication/cama-working-paper-series/22391/geoeconomic-fragmentation-and-connector-countries>
- Álvarez, J., Benatiya Andaloussi., M., Maggi, Ch., Sollaci, A., Stueamer, M., y Topalova, P. (octubre 2023). Geoeconomic Fragmentation and Commodity Markets. *Fondo Monetario Internacional Working Paper* (201). <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/09/28/Geoeconomic-Fragmentation-and-Commodity-Markets-539614>

Arranca la XVI cumbre de los BRICS con una reunión informal de sus líderes y una serie encuentros bilaterales. (22 de octubre de 2024). *Eitb.eus*. <https://eitb.eus/es/noticias/internacional/detalle/9610615/arranca-xvi-cumbre-de-brics-con-reunion-informal-de-sus-lideres-y-serie-encuentros-bilaterales/>

Ashby, H., Markey, D., Randolph, K., Sharad, K., Tugendhat, H. y Verjee, A. (30 de Agosto de 2023). What BRICS expansion means for the Bloc's Founding Members. *United States Institute of Peace*. <https://usip.org/publications/2023/08/what-brics-expansion-means-blocs-founding-members>

Ayuso, A., y Gratius, S. (2024). El proyecto internacional del Brasil de Lula: un juego de equilibrios entre el Sur Global y el Norte Atlántico. *CIDOB Notes Internacionals*, (301). <https://www.cidob.org/publicaciones/el-proyecto-internacional-del-brasil-de-lula-un-juego-de-equilibrios-entre-el-sur>

Azevedo, R. (11 de agosto de 2024). *Em aula imprescindivel, Matias Spektor relê o Brasil no mundo. Com Reinaldo e Walfrido. Episodio 58* [Arquivo de vídeo]. Youtube. <https://youtube.com/watch?v=7HXVRNwfVYI>

Banco de Brasil recauda 350 millones de yuanaes en operación inédita con Banco de China. (9 de diciembre de 2023). *Xinhua Español*. <https://spanish.news.cn/20231209/3fc8509c9d-69462db5ede9ade216d703/c.html>

Barbosa Filho, F. de H. (2017). A crise econômica de 2014/2017. *Estudos Avançados*, 31(89), 51-60. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>

Barrucho, L. (25 de marzo de 2021). Coronavirus: "Brasil es el ejemplo de todo lo que podía salir mal en una pandemia". *BBC News*. <https://bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56510603>

Bernal-Meza, R. (2012). China y la reconfiguración del nuevo orden internacional: las relaciones China-Mercosur y Chile. En R., Bernal-Meza, y S. V. Quintanar (Eds.), *Regionalismo y or-*

*den mundial: Suramérica, Europa, China* (pp. 29-114). Nuevo hacer.

Bianculli, A. (2024). América Latina en el nuevo escenario internacional: ¿qué espacio hay para el regionalismo y la cooperación regional? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (136), 89-110. <https://doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.89>

Bitencourt, L. (2003). Seguridad en el Nuevo Mundo: Brasil y el dilema del liderazgo mundial. En J. R. Martínez, y J. Tulchin (Eds.), *La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica* (pp. 287-303). Fundación CIDOB. <https://eulacfoundation.org/es/la-seguridad-des-de-las-dos-orillas-un-debate-entre-europa-y-latinoamerica>

Brasil y Argentina acuerdan “desdolarizar” su comercio bilateral. (2008). *Correo Sindical Latinoamericano*, (65). <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04360/index.html>

Braun, J. (13 de octubre de 2023). Por que alguns países acusam dólar de ser uma arma dos EUA. *BBC News*. <https://bbc.com/portuguese/articles/c3g3xvg189xo>

BRICS impasse at UN: Egypt and Ethiopia reject joint statement over Security Council bid. (27 de septiembre de 2024). *South China Morning Post*. <https://finance.yahoo.com/news/brics-impasse-un-egypt-ethiopia-093000299.html>

BRICS Rusia 2024. XVI Cumbre de BRICS. Declaración de Kazán. Kazán, Federación Rusa. (23 de octubre de 2024). *Tiempo Argentino*. <https://www.tiempoar.com.ar/mundo/la-cumbre-de-los-brics-cerro-con-guinos-al-sur-global-y-la-propuesta-de-reformar-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu/>

Butler, R. (2012). Reform of the United Nations Security Council. *Penn State Journal of Law and International Affairs*, 1(1), 23-39. <https://elibrary.law.psu.edu/jlia/vol1/iss1/2>

Carnegie Endowment. (18 de julio de 2024b). *A conversation with Brazilian President's Lula Foreign Policy Advisor Celso Amorim*

rim [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/live/2uTQdan8i9Q>

Carreras, M. I. (9 de noviembre de 2022). Lula y una moneda única: ¿mitología o realidad? *El Economista*. <https://eleconomista.com.ar/internacional/lula-una-moneda-unica-mitologia-o-realidad-n57424>

Casarões, G. (3 de octubre de 2018) Brazilian Elections and the Future of the BRICS. *ISPI*. <https://ispionline.it/en/publication/brazilian-elections-and-future-brics-21347>

Celso Amorim: Brasil, Rússia, China e Índia são os 'New Kids on the Block'. (16 de junio de 2009). *O Globo*. <https://oglobo.globo.com/economia/celso-amorim-brasil-russia-china-india-sao-os-new-kids-on-the-block-3191650>

Chua-Eoan, H. (25 de octubre de 2024). All in all, just a few more BRICS in the Wall. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2024-10-25/brics-add-new-members-but-is-it-enough-to-start-a-revolution>

Coelho, N. B. R. (27 de agosto de 2015). Em busca de prestígio internacional? A política externa brasileira para obtenção de assentos permanentes na Liga das Nações e na ONU (1921-1926; 1994-2010). *Boletim Mundorama*. <http://mundorama.net/2015/01/07/em-busca-de-prestigio-internacional-a-politica-externa-brasileira-para-a-obtencao-de-assentos-permanentes-na-liga>

Coelho, V. (21 de mayo de 2024). Lula quer desdolarização, mas moeda dos EUA domina comércio exterior. *Associação de Comercio Exterior do Brasil*. <https://aeb.org.br/en/assuntos-de-interesse/2024/05/lula-quer-desdolarizacao-mas-moeda-dos-eua-domina-comercio-exterior/>

da Motta Veiga, P., y Polonia Ríos, S. (14 de junio de 2013). América do Sul na agenda brasileira de comércio e investimentos: condicionantes e atores. En B. Sorj y S. Fausto (Orgs.), *O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é*

*Possível?* (pp. 67-108). Plataforma Democrática.

De Sá, N. (3 de outubro de 2023). China e Brasil fecham primeira operação completa em moedas locais. *Folha do São Paulo*. <https://nodal.am/2023/10/desdolarizacion-en-la-region-brasil-cierra-con-china-la-primera-operacion-comercial-en-moedas-locales>

Doshi, R. (2021). *The Long Game. China's Grand Strategy to Displace American Order*. Oxford University Press.

EBC Financial Group. (17 de julio de 2023). ¿Qué significa la desdolarización? <https://www.ebc.com/es/forex/4445.html>

Fernández, M. y Esteves, P. (2024). A desigualdade no centro da agenda da presidência brasileira do G20. *Cadernos Adenauer*, (2), 57-77. <https://www.kas.de/en/web/brasilien/cadernos-adenauer/detail/-/content/g20-no-brasil>

Ferragamo, M. (18 de octubre de 2024). What Is the BRICS Group and Why Is It Expanding? *Council on Foreign Relations*. <https://cfr.org/backgrounder/what-brics-group-and-why-it-expanding>

Ferro, V. (6 de septiembre de 2024). El talón de Aquiles de la política exterior de Lula: Venezuela y Nicaragua. *Latinoamérica21*. <https://montevideo.com.uy/Columnistas/Opinion--El-talon-de-Aquiles-de-la-politica-exterior-de-Lula-Venezuela-y-Nicaragua-uc899388#>

Font, E. (21 de septiembre de 2011). México contra Brasil en reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. *Fox News*. <https://foxnews.com/politics/mexico-contra-brasil-en-reforma-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu>

Giacalone, R. (2013a). Cambios en el regionalismo sudamericano por la proyección global de Brasil. *Aldea Mundo*, 18(36), 9-22. <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/view/8570>

- Giacalone, R. (2013b). South-South cooperation: A Bridge between Regionalism and Globalization? En J. Dargin (Ed.), *The rise of the global south*. World Scientific. [https://doi.org/10.1142/9789814397810\\_0003](https://doi.org/10.1142/9789814397810_0003)
- Gratius, S. (2012). Brasil y la UE ante los poderes emergentes y la pujanza asiática. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (97-98), 231-243. <https://www.cidob.org/publicaciones/brasil-y-la-ue-ante-los-poderes-emergentes-y-la-pujanza-asiatica>
- Hillman, J. (2021). *The digital Silk Road*. Harper Collins.
- Hirst, M. (2023). A política externa de Lula 3.0: além do horizonte. *Cadernos Adenauer*, (1), 89-109. <https://www.kas.de/en/web/brasilien/single-title/-/content/einhundert-tage-lula-iii>
- Hurrell, A. (2010). Brazil and the New Global Order. *Current History*, 109(724), 60-66. <https://online.ucpress.edu/currenthistory/article-abstract/109/724/60/108004/Brazil-and-the-New-Global-Order?redirectedFrom=fulltext>
- Hurrell, A. (2018). Beyond the BRICS: Power, Pluralism, and the Future of Global Order. *Ethics & International Affairs*, 32(1), 89-101. <https://doi.org/10.1017/S0892679418000126>
- Itamaraty. (2018). *Qué hace el BRICS*. <http://itamaraty.gov.br/es/politica-externa/mecanismos-interregionais/7506-brics-brasil-rusia-india-china-y-sudafrica>
- Indonesia wants to join BRICS, ministry says. (24 de octubre de 2024). *Reuters*. <https://reuters.com/world/indonesia-wants-join-brics-ministry-says-2024-10-25/>
- Internacional. BRICS y desdolarización, ¿hasta dónde puede llegar? (4 de junio de 2024). *Resumen Latinoamericano*. <https://resumenlatinoamericano.org/2024/06/04/internacional-brics-y-desdolarizacion-hasta-donde-puede-llegar/>
- Kern, M. (6 de Agosto de 2024). The Start of De-Dollarization: China's Move Away From the USD (pp. 213-240). *OilPrice.com*.

<https://oilprice.com/Finance/the-Markets/The-Start-Of-Dollarization-Chinas-Move-Away-From-The-USD>

Kirshner, J. (2014). Regional Hegemony and an Emerging RMB Zone. En E. Helleiner, y J. Kirshner (Eds.), *The Great Wall of Money: Power and Politics in China's International Monetary Relations* (pp. 213-240). Cornell University Press. <https://jstor.org/stable/10.7591/j.ctt1287chj.14>

La Cumbre de los BRICS cerró con guiños al Sur Global y la propuesta de reformar el Consejo de Seguridad de la ONU. (25 de octubre de 2024). *Tiempo Argentino* <https://www.tiempoar.com.ar/mundo/la-cumbre-de-los-brics-cerro-con-guiños-al-sur-global-y-la-propuesta-de-reformar-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu/>

Laboissiere, P. y Verdélio, A. (22 de agosto de 2023). Lula quiere a todos de los BRICS en el Consejo de Seguridad de la ONU. *Agencia Brasil*. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/politica/noticia/2023-08/lula-quiere-todos-de-los-brics-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu>

Laidi, Z. (2011). The BRICS Against the West? *CERI Stratégie Papers*, (11). <https://www.sciencespo.fr/ceri/en/papier/strategy>

Lavagna, R., y Giambiagi, F. (1998). *Hacia la creación de una moneda común: una propuesta de convergencia coordinada de políticas macroeconómicas en el Mercosur*. BNDES. <http://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16505>

Mazui, G. y Rodrigues, M. (23 de octubre de 2024). Discurso de Lula no Brics inclui apelos contra mudança climática, crítica às guerras e defesa da taxação dos 'super-ricos'. *O Globo*. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/10/23/lula-discurso-brics.ghtml>

Moreira Cunha, A., Ferrari, A. y Peruffo, L. (11 de mayo de 2020). *A Moeda Digital da China: hegemonia financeira no mundo pós-pandemia?* Departamento de Economia e Replaces' In-

ternacionais da UFRGS. <https://ufrgs.br/fce/a-moeda-digital-da-china-hegemonia-financeira-no-mundo-pos-pandemia>

Morselli, P. (10 de octubre de 2023). L'evoluzione del summit Brics dal punto di vista asiatico. *Istituto per gli Studi di Política Internazionale* 90. <https://ispionline.it/it/pubblicazione/levoluzione-del-summit-brics-dal-punto-di-vista-asiatico-147166>

Navarrete, J. (agosto de 2013). Apéndice: Las economías emergentes en los Flat Teens. *Análisis*, (4). <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10217.pdf>

OptenhÖgel, U. (2024). BRICS: De la ambición desarrollista al desafío geopolítico. *Nueva Sociedad*, (310), 79-91. <https://nuso.org/revista/310/algo-va-mal-nuevos-desordenes-globales/>

Orgaz, C. (1 de enero de 2024). Qué tan poderosos son los BRICS y qué países se incorporan al bloque el 1 de enero. *BBC News Mundo*. <https://bbc.com/mundo/articles/c4nyzy0dgd7o>

Osborn, C. (25 de octubre 2024). Brazil Tries to Hold Sway Within BRICS. *Foreign Policy's Latin America Brief*. [https://foreignpolicy.com/2024/10/25/brazil-brics-summit-russia-expansion-nonalignment-venezuela-lula/?tpcc=recirc\\_latest062921](https://foreignpolicy.com/2024/10/25/brazil-brics-summit-russia-expansion-nonalignment-venezuela-lula/?tpcc=recirc_latest062921)

Paraguassu, L. (29 de outubro de 2024). Reação da Venezuela a voto no Brics foi desproporcional e há mal-estar na relação, diz Amorim. *Reuters*. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2024/10/29/reacao-da-venezuela-a-veto-no-brics-foi-desproporcional-e-ha-mal-estar-na-relacao-diz-amorim.htm?cmpid=copiaecola>

Partsinevelos, D. (24 de octubre 2024) BRICS 2024: ¿puede el bloque en expansión desafiar realmente el dominio occidental? *Invezz*. <https://invezz.com/es/noticias/2024/10/24/brics-2024-puede-el-bloque-en-expansion-desafiar-realmente-el-dominio-occidental/>

Patrick, S. (2024). BRICS Expansion, the G20, and the Future of World Order. Carnegie Endowment for International Peace.

<https://carnegieendowment.org/research/2024/10/brics-summit-emerging-middle-powers-g7-g20?lang=en>

Peruffo, L., Cunha Moreira, A. y Ferrari Haines, A. (2022). China's central bank digital currency (CBDC): an assessment of money and power relations. *New Political Economy*, 28(6), 881-896. <https://doi.org/10.1080/13563467.2023.2196064>

Pineda, P. (6 de abril de 2023). México pide democracia y transparencia para reformar el Consejo de Seguridad de la ONU. *El Economista*. <https://eleconomista.com.mx/internacionales/Mexico-pide-democracia-y-transparencia-para-reformar-el-Consejo-de-Seguridad-de-la-ONU-20230406-0024.html>

Pistone, F. (23 de enero de 2023). Cómo es la moneda común entre Argentina y Brasil que impulsan Lula y Alberto Fernández. *Página 12*. <https://pagina12.com.ar/517802-como-es-la-moneda-comun-entre-argentina-y-brasil-que-impulsa>

Poenisch, H. (septiembre 2024). BRICS considering petroyuan in next de-dollarisation attempt. *OMFIF*. <https://omfif.org/2024/09/brics-considering-petroyuan-in-next-de-dollarisation-attempt>

Prange, A. (6 de mayo de 2014) Quiet revolution. *Deutsche Welles*. <https://dw.com/en/quiet-revolution-of-the-emerging-countries/a-17615162>

Putin intenta romper su aislamiento por la guerra con la cumbre de los BRICS. (22 octubre de 2024). *Agencia EFE*. <https://efe.com/mundo/2024-10-22/cumbre-de-los-brics-kazan/>

Ramos, M. (13 de abril de 2023). Na China, Lula diz que NBD pode se tornar o 'banco do Sul Global' e critica hegemonia do dólar. *Brasil de Fato*. <https://brasildefato.com.br/2023/04/13/na-china-lula-diz-que-nbd-pode-se-tornar-o-banco-do-sul-global-e-critica-hegemonia-do-dolar>

Ramalho da Rocha, A. J. (2003) Ideología y pragmatismo: la polí-

tica externa brasileña del gobierno Lula. *Colombia International*, (56-57), 28-45. <http://journals.openedition.org/colombiaint/31983>

Rieck, C., Schmidt, L. P., Friedrich, M., A., Woischnik, J., Steinmeyer, A., Feltes, T., Crawford, C., Awe, Th. y Wenniges, T. (2016). One Plus Four. BRICS: Ambitions for Geopolitical Reform and Chinese Dominance. *International Reports*, (3), 8-33. [https://www.academia.edu/29094461/One\\_Plus\\_Four\\_BRICS\\_Ambitions\\_for\\_Geopolitical\\_Reform\\_and\\_Chinese\\_Dominance](https://www.academia.edu/29094461/One_Plus_Four_BRICS_Ambitions_for_Geopolitical_Reform_and_Chinese_Dominance)

Rodríguez, M. E., y Guimarães Canella de Oliveira, R. (2024). Comentarios sobre a XVI Cúpula do BRICS. Kazán 2024. *BRICS Policy Center*. <https://bricspolicycenter.org/publications/cupula-brics-kazan2024/>

Rueland, J. (25 de octubre de 2023). Why Indonesia chose autonomy over BRICS membership. *East Asia Forum*. <https://eastasiaforum.org/2023/10/25/why-indonesia-chose-autonomy-over-brics-membership>

Saggioro García, A. (9 de noviembre de 2023). The future of the BRICS between objectives and challenges. *Stimson Center*. <https://stimson.org/2023/the-future-of-brics-between-objectives-and-challenges/>

Saraiva, M. G. (2017). The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1), 1-17. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600117>

Snyder, J. (1991). *Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambition*. Cornell University Press.

Sotelo, P. (January 5, 2012). Brazil's President Dilma Rousseff makes her mark. *Insight and Analysis*. <https://wilsoncenter.org/article/brazils-president-dilma-rousseff-makes-her-mark>

South China Morning Star (September 27, 2024) Brics impasse at UN: Egypt and Ethiopia reject joint statement over Security

Council bid. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3280120/brics-impatience-un-egypt-and-ethiopia-reject-joint-statement-over-security-council-bid>

Spigariol, A. y Nicas, J. (12 de abril de 2023). Ucrania quiere las armas de Brasil, pero Lula apuesta por la paz. *New York Times*. <https://nytimes.com/es/2023/04/12/espanol/brasil-armas-ucrania-rusia.html>

Stewart, P. (9 de octubre de 2024). *BRICS Expansion, the G20, and the Future of World Order*. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/research/2024/10/brics-summit-emerging-middle-powers-g7-g20?lang=en>

“Sur”: cómo es el proyecto de Lula para crear una moneda única en América latina. (2 de mayo de 2022). *Página 12*. <https://pagina12.com.ar/418745-sur-como-es-el-proyecto-de-lula-para-crear-una-moneda-unica->

¿Swift could integrate with mBridge CBDC cross border payment system? (23 de octubre de 2024). *Ledger Insights*. <https://ledgerinsights.com/swift-could-integrate-with-mbridge-cbdc-cross-border-payment-system/>

Tokatlián, J. G. (12 de julio de 2023) ¿Por qué América Latina aún merece un papel en Ucrania? *Americas Quarterly*. <https://americasquarterly.org/article/por-que-america-latina-aun-merece-un-papel-en-ucrania/>

Tran, H. (12 de abril de 2024). *Brazil's approach to the G20: Leading by example*. Atlantic Council. <https://www.atlantic-council.org/blogs/econographics/brazils-approach-to-the-g20-leading-by-example/>

UFRJ. (marzo de 2024). Aula Magna com o Excelentíssimo Embaixador Celso Amorim – 2024 [Archivo de vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=Rtlg-wiJcRM>

Vidigal, C. (2010). Brasil: potência cordial? A diplomacia brasileira

no inicio do século XXI. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, 4(1), 36-45. <https://doi.org/10.3395/reciis.v4i1.697>

Zibechi, R. (2012). *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo. Desde Abajo*.

## CAPÍTULO 09

# **La Unión Europea frente a la Covid-19: desafíos, respuestas e interrogantes cuatro años después de la pandemia**

Manuel Cienfuegos Mateo<sup>1</sup>

## **1. Introducción**

Es sabido que la Unión Europea (UE) es la organización internacional de integración económica regional más desarrollada que existe al nivel mundial, puesto que dispone de un evolucionado organigrama jurídico-institucional y financiero para acometer sus fines de integración comercial, económica, social y política (Sarmiento, 2022).

También es conocido que la Unión afronta cíclicamente retos monumentales y crisis -internas y externas- de gran envergadura que amenazan su supervivencia, como se puede constatar desde el inicio de este siglo XXI con el hundimiento de la deuda soberana a partir de 2008, la masiva entrada de inmigrantes irregulares y refugiados desde 2015, la enmarañada salida del Reino Unido de la UE (el Brexit) a partir de 2016, la abrupta aparición de la CO-

---

1 Manuel Cienfuegos Mateo. Doctor en Derecho. Catedrático (A) de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea del Departamento de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y Profesor Afiliado del Departamento de Gestión, Derecho, Sociedad y Humanidades de la Barcelona School of Management de Barcelona. [manuel.cienfuegos@bsm.upf.edu](mailto:manuel.cienfuegos@bsm.upf.edu) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8369-0681>

VID-19 en 2020, la amenaza latente de un conflicto con Rusia tras la invasión de Ucrania en 2022, etc.

## 2. La crisis de la COVID-19

El coronavirus del síndrome respiratorio agudo grave de tipo 2, SARS-CoV-2 y más comúnmente COVID-19 ha sido uno de los retos más angustiosos en los últimos años para la humanidad.

A finales de diciembre de 2019, en la ciudad de Wuhan, en la provincia china de Hubei, se declararon varios casos de neumonía de causa desconocida. Al principio se pensó que estos casos estaban relacionados con la gripe común, mas la situación se agravó pronto y virulentamente, con multitud de pacientes graves infectados con un nuevo coronavirus, denominado COVID-19 el 31 de diciembre de 2019 por las autoridades sanitarias chinas. Para frenar su expansión, el Gobierno chino adoptó medidas inmediatas de contención, incluidas -a partir del 23 de enero de 2020- el cierre de la ciudad y una estricta cuarentena para los 6 millones de habitantes de Wuhan, así como la construcción rápida de hospitales para atender a los infectados. Adicionalmente, estableció controles sanitarios en estaciones de transporte por tren y autobús y en aeropuertos, limitó la actividad de mercados al suministro de productos básicos, etc. (Xu y Yang, 2020). Este conjunto de providencias no consiguió completamente sus objetivos porque, con velocidad alarmante, el coronavirus se propagó a lo largo de la provincia, y de la esfera local escaló imparable a nivel nacional, asiático y mundial. Basta con retener que, en la UE, el primer caso se detectó en Francia el 25 de enero de 2020, con un hombre de 80 años que venía de Hubei; el 13 de febrero falleció en España un varón que había contraído el coronavirus en Nepal; el 14 de febrero expiró un turista chino en Francia; el 21 de febrero hubo un gran brote en Italia; el 17 de marzo todos los países europeos habían informado de, al menos, un caso de COVID-19, etc. Y después la espiral de contagios siguió imparable y de modo inclemente a escala universal.

Mientras tanto, el 20 y 21 de enero de 2020 una misión de expertos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) efectuó una

visita sobre el terrero a Wuhan y el 21 de enero emitió una declaración en la que se afirmaba que el virus se propagaba entre seres humanos y que era necesario llevar a cabo investigaciones adicionales para mesurar adecuadamente la magnitud de la transmisión. El 30 de enero de 2020, la OMS declaró que la COVID-19 era una emergencia de salud pública de importancia internacional. Era la sexta vez que la OMS proclamaba este estado de emergencia internacional desde que en 2005 entró en vigor el reglamento sanitario internacional. El 28 de febrero de 2020 la OMS elevó a “muy alto” el riesgo global de transmisión de la COVID-19. El 13 de marzo anunció que Europa era el nuevo epicentro mundial del virus. Ese mismo día se aprobó en la OMS el Fondo de Respuesta Solidaria contra la COVID-19, etc. (véase OMS, 2021, para una cronología de su actuación).

La declaración de emergencia internacional de la OMS condujo a los países de la UE -como en otras partes del mundo- a tomar medidas restrictivas en relación con China (suspensión de vuelos, limitación de la entrada de sus nacionales, etc.), pero también de solidaridad (oferta de mascarillas y respiradores, por ejemplo). Y a medida que el virus se fue expandiendo dentro de la UE se fueron copiando muchas de las acciones tomadas por China para combatir la pandemia, destacando la imposición de cuarentenas estrictas, con confinamiento en las viviendas y la prohibición de salir de las ciudades salvo en casos justificados y por períodos de tiempo limitados.

Estas respuestas no fueron igual en todos los países de la UE porque la salud pública es una competencia complementaria de la Unión (artículo 168 del Tratado de Funcionamiento de la UE, de 13 de diciembre de 2007), de manera que la UE puede llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la actuación de los Estados miembros para conseguir sus objetivos en este ámbito, pero sin sustituirlos, y sin que los actos jurídicamente vinculantes que en ocasiones aprueba puedan conllevar una armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. En esto se diferencia claramente este ámbito de otros en los que la competencia de la Unión es exclusiva (en éstos la UE puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculan-

tes, sin que sus Estados puedan actuar en esas materias si no son facultados por la Unión o es necesario para aplicar actos de ésta), como sucede con la política monetaria y la política comercial, entre otros. Se distingue asimismo de aquellas materias en las que la UE dispone de competencia compartida con los Estados miembros, en los que ambos pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, pero éstos sólo pueden activar su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya, como es el caso -por ejemplo- de la cohesión económica, social y territorial y el medio ambiente (artículos 2 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la UE)<sup>2</sup>. Lo anterior significa que la estructura jurídica de la Unión se articula en torno al principio de atribución de competencias (artículo 5 de Tratado de la UE), y ello le obliga a actuar dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados constitutivos. Cualquier examen de la actuación de la UE debe partir del análisis de las competencias cedidas a la Unión (Codina, 2020). Y su corolario es que, en el terreno de las competencias complementarias -como es la salud-, la última palabra la siguen teniendo los Estados miembros. No hay que olvidar nunca lo que significa poseer una competencia complementaria.

Con independencia de las competencias de la UE, hay que tener en cuenta adicionalmente que esta organización internacional está abocada a operar en el contexto de estructuras muy distintas de gobernanza multinivel (Estados, regiones, entes locales, etc.) en los países miembros y en temáticas en las que coexisten intereses políticos nacionales muy dispares. Ello se manifiesta en toda su crudeza en el organigrama institucional comunitario cuando se toman las decisiones, y de modo particular cuando -como sucede a veces- la regla de votación es la unanimidad y, por lo tanto, es preciso alcanzar un consenso político para poder aprobar un acto de la Unión. Los difíciles e inestables equilibrios que a veces se observan en la práctica de la UE no hacen sino reflejar esta realidad.

---

2 Sobre la tipología de las competencias de la UE (exclusivas, compartidas y complementarias) y el significado particular de las competencias complementarias, vid. Sarmiento, 2022, pp. 130. Y una síntesis de la limitada competencia de coordinación de la UE en el ámbito de la salud pública en Codina, 2020 y Ponte, 2020.

Todo lo que precede puede ayudar a comprender por qué desde mediados de marzo de 2020 la Comisión Europea, que ejerce de hecho como Gobierno de la UE, aprobó en materia de salud con frecuencia orientaciones, recomendaciones y otros actos jurídicos no vinculantes, proponiendo a los países miembros medidas destinadas a frenar la propagación del coronavirus en y desde la Unión, así como llevar a cabo la coordinación de las respuestas nacionales que se tomaran a este respecto. Y de ahí también que algunos países miembros fueran muy severos a la hora de adoptar las acciones sanitarias aconsejadas, como España, mientras otros fueron más laxos, como Suecia<sup>3</sup>. Ello puede explicar igualmente que en algunas partes de la Unión se produjera cierta insatisfacción de la ciudadanía europea ante alguna medida sanitaria de la UE, por su lentitud o su escasa ambición, pero realmente no es que ésta no quisiera hacer las cosas más rápido o con mayor intensidad, sino que no podía hacerlo por carecer de poderes para ir más lejos, la contraposición de los intereses nacionales en juego, etc.

Ahora bien, simultáneamente a las medidas en materia de salud, la UE comenzó a idear y aprobar medidas de apoyo financiero y de otra naturaleza, generalmente de carácter vinculante (decisiones y reglamentos, aunque también directivas y otros actos obligatorios) en ámbitos materiales en los que su competencia para maniobrar es más intensa por disponer de competencia exclusiva o compartida (por ejemplo, las ayudas de estado, la libre circulación de mercancías y personas y la cohesión económica, social y territorial) al objeto de atemperar el impacto socioeconómico de la COVID-19 en los países miembros y favorecer su recuperación sostenida de manera más rápida y equilibrada. Y con ello, pese a algunos reproches, la UE devino un puntal básico de seguridad durante la pesadilla y un gestor eficaz de las acciones emprendidas a lo largo del lento despertar ulterior.

---

3 En las webs de los ministerios de sanidad de los Estados miembros se puede obtener una visión de la evolución de la situación y las acciones aprobadas por los diferentes países de la UE, complementando de esta forma la exposición ulterior sobre las disposiciones adoptadas por la Unión. Para el caso particular de España, véase Gobierno de España, 2024a.

Tuvieron que pasar más de tres años para que, el 5 de mayo de 2023, la OMS anunciase que la fase de emergencia sanitaria había terminado, si bien advirtiendo que la pandemia no había llegado a su fin (OMS, 2024). Esta advertencia premonitoria tenía, lamentablemente, toda la razón de ser. Basta con exponer ahora algunas cifras escalofriantes en términos de vidas humanas: a 19 de julio de 2023 en España habían fallecido 121.852 personas, de un total de 13.980.340 positivos confirmados. A su vez, a 4 de agosto de 2024, en la UE de 27 Estados miembros -sin contar, pues, con el Reino Unido- habían perecido 1.240.276 personas de los 185.662.617 contagiados verificados. En esta fecha, a nivel mundial habían fallecido 7.087.132 personas de un total de 775.866.782 positivos confirmados (Datosmacro.com, 2024 y ECDE, 2024). Muy probablemente la cifra de difuntos es tres veces superior a la oficialmente apuntada en las fechas antes señaladas y con certeza el número total de fallecidos e infectados ha seguido creciendo desde entonces, aunque sea a un ritmo mucho más lento el número de muertos y sin que los contagiados hayan padecido los graves efectos del coronavirus de la primera época.

Naturalmente, las tremendas consecuencias de la COVID-19 no acaban con la tragedia humana, pues el coronavirus impactó fuertemente al nivel social, con muchas semanas de cuarentena y confinamientos estresantes que llevaron al agotamiento a los servicios sanitarios. También se notó abruptamente en el ámbito económico, con caídas en picado del producto interior bruto, el comercio y el empleo, entre otros indicadores. ¡Y qué decir de la educación, imponiendo el cierre de colegios y universidades y el paso acelerado a una enseñanza virtual para la que no todos los docentes y estudiantes estaban preparados, y muchos afectados no tenían a su alcance los medios informáticos adecuados para seguirla! Podríamos aludir también a las repercusiones en la vida política, en el funcionamiento de la justicia, en el cierre de negocios, etc., pues se trata de un fenómeno de muy amplio espectro.

De ahí que las medidas restrictivas adoptadas por motivos sanitarios fueran acompañadas a nivel nacional, regional y global con diversas acciones de alivio de los estragos de todo tipo que el coronavirus estaba causando.

A continuación expondremos sumariamente las principales medidas tomadas por la UE para ver cómo reaccionó esta organización regional de integración. Debe mencionarse que las acciones europeas fueron acompañadas en cada uno de sus países miembros por las aprobadas por sus respectivos Gobiernos, sea *motu proprio* o para implementar las de la Unión, pero no disponemos ahora de espacio suficiente para acometer su explicación<sup>4</sup>.

### **3. La reacción de la Unión Europea a la pandemia**

La UE es una de las organizaciones internacionales que ha tenido un papel más activo y determinante en el combate con el coronavirus, con numerosas disposiciones en múltiples frentes, algunas bien conocidas de tanta difusión que han recibido en los mass media y otras que no lo son tanto fuera del círculo del público especializado. En aras a su exposición pueden agruparse en medidas sanitarias, financieras, jurídicas y de otra naturaleza. Ha de tenerse presente que no constituyen comportamientos estancos y que fueron aprobándose en diferentes momentos a lo largo de la crisis (vid. una cronología en Comisión Europea, 2023).

#### **3.1. Las medidas sanitarias**

Desde la declaración de emergencia por la OMC, en marzo de 2020, la UE trató de coordinar las respuestas nacionales a la crisis de salud generada por la COVID-19, orientando la respuesta europea de emergencia con prioridades dirigidas a contener la expansión del virus, garantizar el suministro de equipos médicos, promover la investigación de tratamientos y vacunas, proporcionar información objetiva sobre la situación, etc. (para más detalles, vid. Comisión Europea, 2024a ; 2024b; Consejo de la UE, 2024a).

La actuación más decisiva se produjo, sin duda, con la campaña de vacunación. En junio de 2020 se aprobó la Estrategia de

---

4 Para una panorámica de las disposiciones adoptadas por el Gobierno de España para hacer frente a la pandemia, ver. MINECO, 2024a. A las acciones presentadas en este link hay que añadir las que tomaron en este país los gobiernos de las Comunidades Autónomas, los ayuntamientos, etc.

Vacunas de la UE frente a la COVID-19, con el objetivo de adoptar un enfoque común, centralizado en la Comisión Europea, que acelerase la investigación, el desarrollo, la fabricación y la utilización de medicamentos eficaces contra el coronavirus, así como su suministro y distribución a los Estados miembros en igualdad de condiciones. Este enfoque común dio pronto resultados esperanzadores, dado que en pocos meses se consiguieron las primeras vacunas, en diciembre de 2020 comenzó la vacunación, y 18 meses más tarde, en junio de 2022, el 86% de la población adulta estaba totalmente vacunada, fueran o no ciudadanos de la Unión. Más de 4.200 millones de dosis de vacunas fueron a parar a los países miembros de la Unión y, en menor medida a terceros países, pero también con un significativo volumen para ellos (unos 530 millones de vacunas suministradas, de un total de 1.800 millones de vacunas comprometidas a 92 países de ingresos medios y bajos). Estas vacunas fueron sufragadas con cargo a los 11.900 millones de euros que la UE y sus países miembros se comprometieron a financiar -en el marco de la iniciativa europea Coronavirus Global Response lanzada en mayo de 2020- la facilidad COVAX auspiciada a nivel mundial por la OMS para asegurar un acceso universal, equitativo y asequible a vacunas, tratamientos y pruebas contra el coronavirus y ayudar en las campañas de vacunación en los terceros países asociados.

Para garantizar el derecho de la UE a comprar una cantidad específica de dosis de vacunas en un plazo determinado y un precio concreto, la Comisión Europea celebró acuerdos de compra anticipada con varios productores de vacunas y financió una parte de sus costes iniciales de investigación con el Instrumento de Apoyo de Emergencia, dotado con 2.700 millones de euros, que fue contabilizado como un pago inicial del precio final de las vacunas compradas por la UE.

La UE se ha esforzado igualmente en monitorear la propagación de nuevas variantes del virus, como ómicron y, una vez identificadas, producir vacunas y medicamentos efectivos a gran escala contra ellas. Para facilitar esta tarea se anunció en septiembre de 2021 la creación de la Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA).

Otras acciones que podemos mencionar son la emisión de un certificado COVID digital de la UE, del cual se habían expedido más de 2.200 millones en el verano de 2023; la puesta en marcha del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias a nivel europeo para gestionar mejor la asistencia frente al coronavirus en temas como la entrega de material de protección individual, los vuelos de repatriación desde fuera de la UE, el transporte de equipos de personal sanitario entre países de la Unión, etc<sup>5</sup>. Fue relevante asimismo la implantación de aplicaciones como Re-open EU, herramienta interactiva en 24 idiomas que servía para planificar desplazamientos y vacaciones dentro de Europa en condiciones saludables y seguras (Comisión Europea, 2024c; 2024f).

Adicionalmente, la UE modificó en varias ocasiones su presupuesto para 2020 al objeto de añadir fondos específicos para sufragar gastos sanitarios; por ejemplo, en el presupuesto rectificativo de abril de 2000 proveyó de 3.100 millones de euros adicionales la Unión para la compra de material médico y sanitario, equipos de diagnósticos, etc. (Consejo de la UE, 2024c).

Se pueden citar igualmente iniciativas de investigación e innovación sobre la COVID-19, como las de cofinanciación de proyectos de investigación y modelización epidemiológica para desarrollar mejores sistemas de seguimiento y comprender las causas y consecuencias sociales de brotes como el coronavirus (Comisión Europea, 2024e).

Este conjunto de medidas de la UE para lidiar con el desafío de salud que implicó la COVID-19 ha puesto de manifiesto pro futuro la necesidad de una mejor coordinación entre sus Estados

---

5 Para hacerse una idea más precisa, gracias al *Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias*, durante la pandemia la UE coordinó y financió la entrega de más de 190 millones de componentes de equipos médicos y de protección individual (mascarillas, batas, guantes, gafas, monos, desinfectantes y otros productos) dentro de la UE y en el resto del mundo; cofinanció vuelos de repatriación para casi 100.000 ciudadanos de la UE; reforzó los hospitales con más personal médico; y proporcionó millones de vacunas a países terceros (Comisión Europea, 2024d).

miembros en el ámbito de la salud, y para conseguirlo el camino pasa probablemente por atribuir a la Unión nuevas y reforzadas competencias en este campo, poniendo fin al reparto competencial inacabado que todavía existe en la realidad europea y que ha obligado a una atípica avocación de competencias en favor de la Unión, basada en la idea de la solidaridad que, en esta concreta ocasión (el coronavirus), ha tenido un funcionamiento eficaz si se compara con la actuación llevada a cabo por las instituciones comunitarias ante la encefalopatía espongiforme bovina (más conocida como la crisis de las vacas locas) en 1996, resuelta bajo el influjo del principio de subsidiariedad (Fernández, Domínguez y García, 2020). Sólo de este modo se podrán asentar sobre bases firmes los cimientos de una futura UE de la salud que proteja adecuadamente la vida de sus ciudadanos, mejore la resiliencia de los sistemas sanitarios nacionales y prepare a la UE y sus países miembros para responder eficazmente de forma conjunta a futuras crisis sanitarias (Comisión Europea, 2024k).

### **3.2. Las medidas económicas**

La severidad de la recesión debido a las profundas perturbaciones en la oferta, los desplomes en la demanda y los destrozos de riqueza financiera (Ontiveros, 2020) no fue tan prolongada como cabía temer gracias a la concesión de créditos a buen interés y la realización de transferencias financieras por cantidades estratosféricas, pues la Unión se erigió como red de salvamento económico que suplió las carencias de otros instrumentos nacionales e internacionales de financiación (para una panorámica general, véase Comisión Europea, 2024a y Consejo de la UE, 2024b).

Dentro de estas medidas, sobresale el plan de recuperación Next Generation EU (Olesti, 2021) aprobado políticamente en el Consejo Europeo del 17 al 21 de julio de 2020. Está dotado con 750.000 millones de euros en el horizonte 2021-2026, obtenidos de empréstitos contraídos por la Comisión Europea en los mercados financieros internacionales, en forma de bonos emitidos en nombre de la UE. Este fondo sufragó la concesión de préstamos –reembolsables, hasta 390.000 millones de euros- y ayudas –no reembolsables, hasta 360.000 millones de euros. El plan de re-

cuperación actúa fundamentalmente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que es el instrumento europeo para la concesión de los fondos por valor de hasta 672.500 millones de euros, cerca del 90% del total<sup>6</sup>. Los otros seis instrumentos para la ejecución del plan de recuperación se reparten el resto de la financiación<sup>7</sup>.

Los préstamos y las ayudas están sujetos a la regla de la condicionalidad, de manera que se acometan reformas estructurales en los países de la Unión beneficiarios en 6 ámbitos clave: 1) la transición ecológica gracias a la promoción de las energías renovables, y la movilidad sostenible; 2) la transformación digital mediante una mayor digitalización de los servicios públicos y de la economía en general; 3) las infraestructuras y los servicios sociales, reduciendo al mismo tiempo las disparidades territoriales; 4) el acceso a la educación y la formación para capacitar en la economía futura; 5) el crecimiento integrador, la investigación, el desarrollo y la innovación para todos; 6) y unos servicios sanitarios modernos, eficientes y accesibles (DG de Comunicación de la Comisión Europea, 2024).

Hay que apuntar que esta solución novedosa entraña la primera emisión conjunta de deuda soberana en la eurozona, rompiendo con el tabú de que no era posible mancomunarla a nivel euro-

---

6 A nivel de cada Estado miembro se han aprobado los planes nacionales, así como planes regionales y locales que nutren a aquéllos. En el caso de España se elaboró el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, que recoge la estrategia española para canalizar los fondos destinados por la UE a este país, calculados en torno a los 140.000 millones de euros (ampliados a 163.000 millones de euros en septiembre de 2023 mediante una adenda al plan de recuperación) entre transferencias y préstamos. Para más información de su implementación en España, MINECO, 2023 y 2024a.

7 Se trata de los instrumentos siguientes: REACT-UE (47.500 millones de euros), Horizonte Europa (5.000 millones de euros), InvestEU (5.600 millones de euros), Desarrollo rural (7.500 millones de euros), Fondo de Transición Justa (10.000 millones de euros) y RescEU (1.900 millones de euros). Vid. Consejo de la UE, 2024b.

peo. Veremos si en el futuro tiene continuidad en otros ámbitos (como, por ejemplo, pide para reforzar la competitividad europea el informe *The future of European competitiveness* presentado en septiembre de 2024 por Mario Draghi) o se queda como una solución ad hoc para la COVID-19.

Destaca asimismo el establecimiento, en marzo de 2020, del PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) del Banco Central Europeo, que consistió en un conjunto de medidas no convencionales que le permitieron comprar activos públicos y privados de carácter temporal en los países miembros de la zona del euro afectados por la pandemia. Su dotación inicial de 750.000 millones de euros fue posteriormente ampliada hasta los 1.850.000 millones de euros. El PEPP ofrecía más flexibilidad a lo largo del tiempo entre los agentes emisores y las clases de activos elegibles que el resto de los programas de compras de activos del Banco Central Europeo. Para apreciar mejor su relevancia, en diciembre de 2020, primer año de pandemia, el Banco Central Europeo había comprado activos públicos por valor de alrededor de 1 billón de euros. El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo puso fin a las compras netas en el marco del PEPP a finales de marzo de 2022. El Banco Central Europeo ha llevado a cabo otras actuaciones clave durante la crisis de la COVID-19 para estabilizar los mercados financieros y garantizar de este modo unas mejores condiciones de financiación para los gobiernos de los Estados miembros, las empresas y las familias en todos los países del área del euro, con programas de compras de activos como el APP y operaciones de financiación a largo plazo como TLTRO – serie III - y PELTRO (BDE, 2024).

Hay que mencionar también el FGE -Fondo de Garantía Panaeuropeo-, autorizado por el Consejo Europeo en abril de 2020 para ser financiado y gestionado por el Grupo BEI -Banco Europeo de Inversiones y Fondo Europeo de Inversiones-. Estuvo dotado de 24.400 millones de euros hasta el 31 de diciembre de 2021, garantizados conjuntamente por los 22 Estados miembros participantes con cargo a sus presupuestos nacionales en proporción a su contribución al capital del Banco, con la finalidad de movilizar de manera inmediata inversiones por un importe de hasta 200.000

millones de euros. El FGE proporcionaba garantías sobre instrumentos de deuda (como préstamos) e instrumentos de capital para mejorar las necesidades de financiación de empresas de todos los países de la UE participantes consideradas viables a largo plazo, pero con dificultades durante la pandemia, toda vez que las garantías servían para que los intermediarios financieros prestasen dinero más rápidamente y en mejores condiciones a las empresas (BEI, 2021; 2022).

Merece la pena comentar que, en abril de 2020, el Eurogrupo presentó un paquete global de ayuda de emergencia por un importe de 540.000 millones de euros, destinado al empleo y los trabajadores, las empresas y los Estados miembros. Dentro de este paquete destaca la creación, en mayo de 2020, del programa SURE - European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency-. Fue un fondo de asistencia financiera que concedía préstamos en condiciones ventajosas a los países de la UE más afectados en términos de empleo por la pandemia al objeto de que pudieran encarar los aumentos repentina del gasto público destinados a preservar la ocupación, como fue el caso de los expedientes de regulación temporal de empleo. Dispuso de hasta 100.000 millones de euros hasta el 31 de diciembre de 2022, con los que brindó apoyo a alrededor de 31,5 millones de empleados y a más de 2,5 millones de empresas en 19 Estados miembros (Comisión Europea, 2024-7).

También hay que citar la CRII (Coronavirus Response Investment Initiative), la CRII+ (Coronavirus Response Investment Initiative +), creadas en abril de 2020, y el paquete REACT-UE, aprobado en mayo de 2020. Su finalidad era facilitar fondos (hasta 37.000 millones de euros) para gastos de atención sanitaria, apoyo a regímenes de trabajo de corta duración y soporte al capital circulante de las PYME durante el año 2020 (Comisión Europea, 2024h y Valle, 2020).

Adicionalmente, se reorientaron varios fondos estructurales y de inversión de la UE. Por ejemplo, ampliando en abril de 2020 la orientación del Fondo de Solidaridad para incluir la crisis de la salud pública en su ámbito material de aplicación (dotado con 800

millones de euros) y permitiendo que se presentasen proyectos para responder a la crisis hasta un total de 28.000 millones de euros de los fondos estructurales que por aquel entonces no estaban ya asignados a proyectos, etc. (Comisión Europea, 2024i).

En fin, en diciembre de 2020 se aprobó el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, que ha sido proveído -tras dos revisiones- con 1,0743 billones de euros en créditos de pago para este septenio, de manera que la UE de 27 Estados miembros podrá gastar hasta el 1,40% de la RNB de los Estados miembros, por encima del 1,23% de la UE de 28 Estados miembros en el período anterior 2014-2020. Cabe destacar que el 30 % del total de los gastos del Marco Financiero Plurianual y del plan de recuperación Next Generation EU debe destinarse a la inversión en proyectos relacionados con el clima (Parlamento Europeo, 2024).

En total, durante el septenio 2021-2027 las ayudas financieras de la UE para contrarrestar los efectos del coronavirus cofinanciando proyectos de reconstrucción en los Estados miembros superarán claramente los 3 billones de euros. Puede por ello afirmarse, sin temor a equivocación, que con estos incentivos económicos se puesta en marcha un nuevo plan Marshall que impulsa políticamente la reconstrucción de la Unión, si bien con la diferencia sensible de que la ayuda solidaria proviene de sus propios países miembros y no de los Estados Unidos, con quien la Unión no atraviesa la mejor de las relaciones en la actualidad y previamente puede empeorar tras confirmarse recientemente que Donald Trump ha vuelto a ganar las elecciones presidenciales estadounidenses del pasado 5 de noviembre de 2024. Esta circunstancia hace inevitable tomar conciencia de la necesidad de contar con recursos y apoyos propios, como revelan encuestas del Eurobarómetro realizadas cíclicamente en los Estados miembros, que ponen de valor el amplio soporte de los ciudadanos de la Unión a una mayor integración entre sus países para hacer de la UE una organización fuerte en la escena mundial, con capacidad real de influir en las relaciones internacionales con arreglo a sus principios, valores y objetivos, y que para ello debe dotarse de suficiente capacidad de acción autónoma en todos los sectores, incluidos el sanitario, el medioambiental y el energético (Eurobarómetro,

2024).

En todo caso, hay que advertir que muchos de estos fondos europeos han tardado en llegar y previsiblemente no llegarán en el volumen total previsto, o no lo harán en el momento más conveniente para los países beneficiarios, por los tecnicismos y condiciones de la letra pequeña de los fondos aprobados<sup>8</sup>, como la regla de la condicionalidad en el caso del plan Next Generation EU, o los retrasos nacionales en la ejecución de las ayudas europeas puestas a su disposición<sup>9</sup>. Es el caso de España, puesto que está por debajo de la media europea en la recepción de fondos procedentes de Next Generation EU y asimismo en su implementación, aunque

- 
- 8 También ha influido el bloqueo temporal de algunos de estos instrumentos financieros en varios Estados miembros (especialmente, los llamados “países frugales” - Austria, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Suecia-, así denominados porque son países de pequeño tamaño dentro de la Unión defensores de la austeridad y cuyo déficit estructural es cercano a 0, siendo un contrapeso al eje Alemania / Francia) y la postura de ciertas jurisdicciones nacionales (como el Tribunal Constitucional Federal alemán con su sentencia de 5 de mayo de 2020, declarando que el Banco Central Europeo había actuado *ultra vires* con el *Public Sector Purchase Programme*, programa de compra de valores públicos en el mercado secundario, puesto en marcha en el 2015, de orientación parecida al *Pandemic Emergency Purchase Programme* antes comentado.
- 9 Así, en su *Tercer Informe Anual sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, de octubre de 2024, la Comisión Europea ha destacado que, a 31 de agosto de 2024, tres años después de su puesta en funcionamiento en 2021, la UE sólo ha desembolsado un 40% del total asignado de 750.000 millones de euros, 170.800 millones de euros en subvenciones y 94.600 millones de euros en préstamos, a pesar de que este plan expirará pronto, en dos años, el 31 de diciembre de 2026. Estos retrasos podrían reducir la eficacia del plan *Next Generation EU*, según ha avisado el Tribunal de Cuentas de la UE en su *Informe Especial 13/2024* de evaluación de este instrumento financiero, de junio de 2024. Ambos organismos han advertido asimismo que existen deficiencias en el control del dinero en algunos Estados miembros como España y ello dificulta saber adónde ha ido la financiación europea (Comisión Europea -III Annual Report-, 2024a,; Tribunal de Cuentas de la UE, 2024).

las cosas parece que se van acelerando en los últimos tiempos con la adopción de nuevas disposiciones en este país para no perder una parte de los fondos asignados por la demora en la realización de los proyectos<sup>10</sup>.

### 3.3. Las medidas jurídicas

Constituye un conjunto variopinto de medidas que tienden por lo general a flexibilizar -pero a veces a endurecer- la aplicación de reglas jurídicas de la UE en diferentes ámbitos de actuación de la UE para lidiar con problemas del coronavirus que iban aflorando. Destacan, en este ámbito, las disposiciones dirigidas a garantizar el funcionamiento del mercado interior y las orientadas a respaldar las acciones financieras de los Estados miembros (véase para más detalles, Consejo de la UE, 2024c y Olesti, 2020).

Dentro del primer grupo tenemos, por un lado, la actuación en el ámbito de la libre circulación de mercancías para garantizar los flujos de bienes transfronterizos dentro de la Unión y, por lo tanto, que sus fronteras interiores seguirían abiertas para el transporte de mercancías y en especial de bienes esenciales (alimentos, medicamentos y material sanitario, equipos médicos, etc). Estas medidas instaban también al mantenimiento de las cadenas de suministro del transporte terrestre de mercancías dentro de la UE, facilitaban el transporte aéreo de mercancía, implantaban carriles verdes para el transporte de mercancías, etc. En este grupo está, por otro lado, la reacción de la UE en el ámbito de la libre circulación de personas (en general) y la libre circulación de trabajadores

---

10 Una panorámica general de la ejecución en España se obtiene con la lectura del *Cuarto Informe de Ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en España*, de diciembre de 2023, en el que se detalla que en este país se están financiando más de 600.000 proyectos, en torno al 90% de las subvenciones recibidas por un importe superior a los 37.000 millones de euros, de impulso de la inversión productiva, el empleo de calidad, la modernización tecnológica y la reindustrialización de la economía verde y digital (MINECO, 2023). También se puede consultar la ejecución en España de los diferentes proyectos estratégicos por temas y comunidades autónomas implicadas (Gobierno de España, 2024-2).

(en particular), con acciones encaminadas a agilizar la circulación de los trabajadores transfronterizos, especialmente en los sectores de la salud y la alimentación; garantizar la libre circulación de personas que ejercían actividades críticas (con la creación de corredores sanitarios, por ejemplo); la coordinación antes del verano de 2020 del cierre simultáneo primero y la reapertura progresiva después del espacio Schengen, lo que implicó la reinstauración de controles fronterizos internos y externos, la prohibición de viajes considerados no esenciales, la reapertura consensuada al nivel de la Unión de las fronteras internas -y más tarde externas para nacionales, especialmente turistas, de determinados terceros países- (Huici, 2022), etc.

Dentro del segundo grupo destaca, por un lado, la tolerancia de las ayudas estatales en el ámbito del Derecho de la competencia de la UE, con la autorización de ayudas públicas de los países miembros en virtud de los artículos 107.2.b y 107.3.b y c del TFUE, en tanto la COVID-19 era un “acontecimiento de carácter excepcional” y ocasionaba “una grave perturbación en la economía de un Estado miembro”, etc. Y, por otro lado, la activación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de junio de 1997, facultando a los Estados miembros a superar el 3% de déficit público para que pudiesen conceder más subvenciones en apoyo de la economía doméstica para luchar con la crisis económica derivada de la COVID-19, etc.

### **3.4. Otras medidas**

Aunque no sean tan deslumbrantes como las medidas sanitarias y las económicas, merece la pena mencionar, entre una variada panoplia de disposiciones de otra naturaleza adoptadas por las instituciones de la Unión durante la pandemia que no podemos comentar hacer por falta de espacio disponible (véase una panorámica en DG Comunicación de la Comisión Europea, 2024-1), las acciones de la UE para luchar contra la desinformación (fake news) en materia de COVID-19, proporcionando información objetiva sobre la propagación del virus y haciendo frente a la oleada de informaciones falsas y engañosas que se difundían: basta con pensar en las noticias que negaban eficacia a las vacunas, que

sostenían que haber pasado la infección procuraba una inmunidad natural contra ella de más larga duración que las vacunas o que el despliegue de la 5G era lo que había provocado la pandemia (Comisión Europea, 2024-10). El fenómeno de la desinformación es un tema preocupante al que hay que prestar la debida atención a nivel periodístico y de otros medios de difusión, de la enseñanza universitaria, de las instituciones públicas, etc. (Luena, 2021).

Quiero también hacer hincapié en un tema que puede parecer no tan llamativo pero cuya trascendencia es de primer orden, como se apreció claramente a mediados de 2020 tras los primeros meses de gestión del COVID-19. Me refiero al teletrabajo (teleworking), que consiste, en sentido amplio, en la realización de una actividad profesional remunerada por un trabajador de forma regular fuera de los locales de la empresa, generalmente en su domicilio, valiéndose intensivamente de las tecnologías digitales. Durante el confinamiento de la primera época de la pandemia y asimismo en los meses ulteriores, el teletrabajo fue un instrumento generalmente utilizado para hacer frente a las necesidades de todo tipo del momento, con indudables beneficios (ser capaces de impartir docencia o de realizar negocios, aunque sea en condiciones desfavorables), pero igualmente con desventajas y riesgos (aumento de los gastos del hogar en suministros básicos y de los costes de la empresa en formación, ampliación de la jornada laboral, etc). Es por ello que preconizamos hace años que el teletrabajo constituía un tema de enorme trascendencia social, política y económica que no podía dejarse al albur de lo que cada Estado miembro de la UE estimase conveniente y, por eso, defendimos que la Unión tenía que tomar cartas en el asunto, iniciando un proceso legislativo que desembocase en la armonización jurídica del teletrabajo al nivel europeo mediante la aprobación de una directiva (Cienfuegos, 2020). Pero la UE no se ha atrevido dar este paso y seguimos sin un marco legislativo común de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros (artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la UE). Es una lástima porque, si lo hubiera hecho, habría atendido adecuadamente una creciente y justificada demanda social.

## 4. La efectividad de las acciones de la Unión

Faltan todavía estudios empíricos que aborden el tema de la efectividad de las respuestas brindadas por la Unión a la COVID-19 con la seriedad científica que requiere un análisis de esta naturaleza. Pero la impresión que puede adelantarse es que, en el ámbito sanitario, las actuaciones de la UE fueron exitosas (es suficiente con acordarse de las mencionadas anteriormente altísimas tasas de vacunación de la población residente en los países de la Unión que fueron conseguidas en pocos meses). Y, en líneas generales, lo mismo puede decirse respecto a las otras categorías de acciones emprendidas, y de modo particular las del ámbito económico, ya que la recesión no fue tan prolongada como cabía temer en buena medida gracias a las medidas de la Unión.

Para una primera evaluación provisional, podemos utilizar indicadores socio y macroeconómicos del año anterior a la pandemia (2019), el primer año de ésta (2020, ya que fue el de mayor virulencia y más acusados sus efectos de todo tipo) y el último año del que hay cifras disponibles consolidadas (2023, que fue además en el que se declaró el fin de la emergencia originada por el coronavirus).

**Tabla 1: Datos macro y socioeconómicos de la Unión Europea en 2019, 2020 y 2023<sup>11</sup>**

	2019	2020	2023
PRODUCTO INTERIOR BRUTO	16,49 B€	13,46 B€	17,19 B€
PIB PER CÁPITA	36.954 €	30.078 €	38.260 €

<sup>11</sup> Si no se indica lo contrario, el término “billón” tiene el significado en español de un millón de millones, equivalente por lo tanto al “trillón” en inglés. Por otro lado, los datos de comercio de bienes y servicios se refieren sólo a las exportaciones e importaciones extracomunitarias, sin contar los intercambios comerciales entre los países de la UE, que son superiores al 50% del total. En fin, los datos de 2019 no incluyen al Reino Unido, a pesar de que dejó de ser miembro a partir del 1 de febrero de 2020.

	2019	2020	2023
DEUDA PÚBLICA (EN % DEL PIB)	79,19%	90,01%	81,87%
DEUDA PÚBLICA TOTAL	13,06 B€	13,86 B€	14,08 B€
DÉFICIT PÚBLICO (EN % DEL PIB)	0,6%	6,9%	3,2%
COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES	3,87 B€	3,64 B€	5,07 B€
COMERCIO INTERNACIONAL DE SERVICIOS	2,10 B€	1,83 B€	2,51 B€
INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS. MONTO ACUMULADO DE ENTRADAS DE INVERSIONES EN LA UE	7,97 B€	10,82 B€	10,60 B€
INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS. MONTO ACUMULADO DE SALIDAS DE INVERSIONES DE LA UE	9,50 B€	12,24 B€	12,08 B€
INFLACIÓN	1,6%	0,5%	6,3%
TASA DE DESEMPLEO	6,7%	7%	6%

Fuente: elaboración propia con información extraída en diversos días de octubre de 2024 de las bases de datos y estadísticas mencionadas en la bibliografía y otras fuentes de conocimiento, en particular de Eurostat (2024); DG Trade de la Comisión Europea (2024); Banco Mundial (2024); UNCTAD (2023); Datosmacro.com (2024).

Su lectura pone de manifiesto con claridad que la UE -como conjunto- ha regresado en líneas generales a los dígitos positivos que tenía en los indicadores utilizados, de tal suerte que en 2023 se ha conseguido recuperar la situación de antes de la pandemia en la mayoría de ellos (comercio internacional de bienes y servicios, inversiones extranjeras directas, producto interior bruto, PIB per cápita y tasa de desempleo) y en los otros (inflación, deuda pública y déficit público) se está avanzando en esta dirección<sup>12</sup>. No

12 En estos indicadores no se puede imputar sólo a la COVID-19 que no se haya conseguido todavía recuperar completamente el nivel anterior a la pandemia. Se ve con claridad en el caso de la inflación, puesto que su notable crecimiento no se ha debido sólo a la pandemia sino también a otros factores externos, en particular la invasión rusa de Ucrania, que ha llevado a un notable incremento de los precios de los alimentos, el gas y el petróleo en razón de la disminución de la producción ucraniana de cereales, las sanciones a las importaciones europeas de gas y petróleo rusos, etc.

se discute dentro de Europa que la economía de la UE se ha recuperado en buena medida por el rápido despliegue de las vacunas, las medidas de estímulo económico y las otras acciones europeas antes expuestas.

Ello no impide que existan diferencias entre países, e inclusive dentro de algunos países miembros de la Unión, siendo España un buen ejemplo de esta disparidad de resultados en la era post-covid. De hecho, las cifras que se exponen a continuación, siguiendo el patrón anterior de los indicadores de la UE, revelan que fue uno de los países miembros que más sufrió la pandemia y que más ha tardado en recobrarse de ella, aunque la evolución es igualmente positiva en líneas generales, si se comparan los datos de 2019, 2020 y 2023, con indicadores mejorados en 2023 y otros en los que se está convergiendo más lentamente pero corrigiendo positivamente los datos del peor año de la pandemia (2020).

**Tabla 2: Datos macro y socioeconómicos de España en 2019, 2020 y 2023<sup>13</sup>**

	2019	2020	2023
PRODUCTO INTERIOR BRUTO	1.245.513 M€	1.119.010 M€	1.462.070 M€
PIB PER CÁPITA	26.440 €	23.630 €	30.970 €
DEUDA PÚBLICA (EN % DEL PIB)	97,7%	119,3%	105,1%
DEUDA PÚBLICA TOTAL	1.224.363 M€	1.346.916 M€	1.575.374 M€
DÉFICIT PÚBLICO (EN % DEL PIB)	2,5%	10,1%	3,6652%
COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES	270.990 M€	227.782 M€	337.595 M€
COMERCIO INTERNACIONAL DE SERVICIOS	70.406 M€	38.552 M€	87.989 M€

13 Vid. las advertencias apuntadas en la nota a pie de página de la tabla 1.

	2019	2020	2023
INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS. MONTO ACUMULADO DE ENTRADAS DE INVERSIONES EN ESPAÑA	524.067 M€	549.914 M€	551.616 M€
INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS. MONTO ACUMULADO DE SALIDAS DE INVERSIONES DE ESPAÑA	553.000 M€	503.410 M€	548.283 M€
INFLACIÓN	1,7%	-0,3%	3,5%
TASA DE DESEMPLEO	14,1%	15,5%	12,1%

Fuentes: elaboración propia con información extraída en diversos días de octubre de 2024 de las bases de datos y estadísticas mencionadas en la bibliografía y otras fuentes de conocimiento, en particular de Eurostat (2024); Banco Mundial (2024); MINECO (2024b); Datosmacro.com (2024).

## 5. Conclusiones

En 2020, un agente indeseable imprevisto -en forma de pandemia- vino a modificar abruptamente el comercio y la economía internacionales, la salud y el trabajo, la educación y los negocios, etc., obligando a los agentes implicados en todos los niveles a cambiar bruscamente de hábitos para afrontar la nueva realidad.

Como en otras partes del mundo, la UE tuvo igualmente que hacer frente a los graves problemas que engendró la COVID-19, adoptando medidas sanitarias, financieras, jurídicas y de otra naturaleza que, en líneas generales, brindaron una respuesta rápida, contundente y eficaz a la pandemia, aliviando primero sus efectos perversos con una exitosa coordinación de la respuesta sanitaria, en particular la campaña de vacunación, y facilitando después la paulatina salida de la crisis social y económica en menos tiempo del que era esperable gracias a la puesta a disposición de sus países miembros de cuantiosos recursos económicos, entre otras medidas. Así lo evidencia que la Unión haya recuperado ya la situación que tenía antes de la pandemia en la mayoría de los indicadores socio y macroeconómicos expuestos.

La reacción de la UE a la COVID-19, mostrando unidad y solidaridad en la acción conjunta, fue sensiblemente diferente a la que brindó en el pasado a otros desafíos, seguramente influida por

la universalidad del problema y la sincronía de la situación en la esfera europea. Sin duda se pueden hacer críticas a algunas respuestas de la UE, como de hecho han hecho sectores de la ciudadanía europea por diferentes motivos (lentitud, falta de ambición, etc.). Pero no toda la culpa la tiene la Unión porque, como fue apuntado anteriormente, influyen también otras causas, como la tipología de competencias de la UE, la necesidad de que transite por estructuras de gobernanza multinivel y los dispares intereses nacionales de sus países miembros en esta materia.

En todo caso, el conjunto de medidas aprobadas por la UE frente al coronavirus no admite comparación con las respuestas regionales en América Latina y el Caribe, donde la gestión colectiva de la pandemia ha seguido una trayectoria muy diversa y mucho menos eficaz a la europea (Gratius, Legler y Quezada, 2021 y diversas contribuciones en este libro). A su vez, en China, país de origen del coronavirus, las disposiciones aprobadas fueron diferentes con frecuencia, pero igualmente efectivas en su conjunto (Tao, 2025).

Por todo lo expuesto, coincidimos con quienes defienden que las instituciones de la UE han aprovechado razonablemente bien el marco jurídico-institucional y financiero que tenían a su disposición y que, con su actuación, la Unión ha salido reforzada de este muy complejo envite, de tal suerte que de una cierta decepción de la ciudadanía con la UE debido a las respuestas dadas a las crisis de los años anteriores se ha pasado a un estado de cierta esperanza con la reacción común ante la COVID-19; y, de paso, ello ha demostrado que es necesaria una mayor cooperación a nivel europeo para salir de futuras crisis que vendrán en mejores condiciones y en menos tiempo, lo que alienta nuevos deseos de acción conjunta al nivel europeo (Álvarez, 2020 y Ponte, 2020). En sentido parecido, se ha aseverado que la gestión de la crisis ha facilitado el paso de la fatiga de la integración al del impulso político del proyecto, catalizando cambios que se habrían ralentizado en otro tipo de circunstancias (Urrea, 2020). Y coincidimos también con quienes preconizan que con las diferentes acciones emprendidas durante la lucha contra la pandemia la UE ha adquirido un protagonismo indiscutible en la gestión de la crisis sanitaria en Europa (Izquierdo, 2021) y una posición de liderazgo en el ámbito internacional,

donde aparece hoy como un actor imprescindible en la nueva y necesaria gobernanza global (Aldecoa, 2020).

Ahora bien, la COVID-19 ha permitido vislumbrar igualmente que la UE no puede hacerlo todo ante desafíos de esta magnitud y hace falta que los poderes públicos de los Estados se involucren más, que las empresas y los trabajadores se adapten a las exigencias de una realidad cambiante y que los ciudadanos de a pie sigan siendo responsables y solidarios con los que peor lo pasen en futuras crisis. ¿Seremos capaces entre todos de acometer los nuevos retos en ámbitos como la digitalización, la cadena de suministro y el uso del teletrabajo, entre otros, que el coronavirus nos ha mostrado con claridad meridiana que ya están entre nosotros y que exigen respuestas comunes para acrecentar su eficacia?

## 6. Referencias bibliográficas

Álvarez, M. V. (2020). La pandemia de COVID-19 y la Unión Europea: el estado, la democracia, la decepción ¿y la esperanza? *Temas y Debates*, 387-394. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i0.515>

Banco de España. (s.f.). ¿Qué papel ha desempeñado el BCE en la crisis del COVID-19? <https://www.bde.es/wbe/es/areas-actuacion/politica-monetaria/politica-monetaria-area-euro/nuevos-instrumentos-politica-monetaria/que-papel-ha-desempenado-el-bce-en-la-crisis-del-covid-19.html>

Banco Europeo de Inversiones. (5 de mayo de 2021). *European Guarantee Fund accelerates access to recovery funding for EU companies*. <https://www.eib.org/en/press/all/2021-147-european-guarantee-fund-accelerates-access-to-recovery-funding-for-eu-companies.htm>

Banco Europeo de Inversiones. (31 de mayo de 2022). *European Guarantee Fund at a glance*. <https://www.eib.org/en/publications/european-guarantee-fund-at-a-glance>

Banco Mundial. (2024). *Datos. Unión Europea.* <https://datos.bancomundial.org/region/union-europea>

Cienfuegos Mateo, M. (2020). Hacia una nueva regulación jurídica del teletrabajo en España y la Unión Europea en tiempos del Covid-19. En O. Amat, M. Martin, R. Bastida, S. Estape, J. M. Gali, O. Montanya, N. Kalemba, M. Cienfuegos, T. Rubio, A. Boar, F. Vidal, y J. A. Ross, *Teletrabajar en tiempos de COVID. Impacto en la satisfacción y las condicionales laborales* (pp. 37-46). Fundación Instituto de Educación Continua. <https://www.bsm.upf.edu/es/noticias/libro-teletrabajo-covid-19-upf-bsm>

Codina García-Andrade, X. (2020). La Unión Europea ante la crisis del COVID-19. *Actualidad Jurídica Uriá Menéndez*, (54), 125-144. <https://www.uria.com/es/revista/60>

Comisión Europea. (11 de octubre de 2020). *Coronavirus Dashboard: EU Cohesión Policy response to the coronavirus crisis.* [https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/ip\\_20\\_1864](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/ip_20_1864) y <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r>

Comisión Europea. (2023). *Cronología de la acción de la UE.* [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action_es)

Comisión Europea. (2023). *DG Trade statistical Guide.* OPO-CE. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fc3c3fc0-5c50-11ee-9220-01aa75ed71a1>

Comisión Europea. (2024a). *Respuesta de la Comisión Europea a la crisis del coronavirus.* [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response_es)

Comisión Europea. (2024b). *Safe COVID-19 vaccines for Europeans.* <https://commission.europa.eu/strateg>

[gy-and-policy/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans_en)

Comisión Europea (2024c). *Viajes durante la pandemia de coronavirus.* [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_en)

Comisión Europea. (2024d.). *Gestión de crisis y solidaridad.* [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/crisis-management-and-solidarity\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/crisis-management-and-solidarity_en)

Comisión Europea. (2024e). *Investigación e innovación sobre el coronavirus.* [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/health/coronavirus\\_en?prefLang=es](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/health/coronavirus_en?prefLang=es)

Comisión Europea. (2024f). *Instrumento de Asistencia Urgente.* [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/emergency-support-instrument\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/emergency-support-instrument_en)

Comisión Europea. (2024g). *SURE. The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency.* [https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en)

Comisión Europea (2024h). “Cohesion policy action against coronavirus”. Accesible en [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/coronavirus-response\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/coronavirus-response_en)

Comisión Europea (2024i). “Coronavirus Dashboard: EU Cohesion Policy Response to the Coronavirus Crisis”. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1864](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1864)

Comisión Europea. (2024j). *Lucha contra la desinformación.* [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/fighting-disinformation\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/fighting-disinformation_es)

Comisión Europea. (2024k). *Unión Europea de la Salud. Proteger juntos nuestra salud.*

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_es)

Comisión Europea. (10 de octubre de 2024). *Recovery and Resilience Facility Annual Report 2024.* OPOCE.

[https://commission.europa.eu/publications/recovery-and-resilience-facility-annual-report-2024\\_en](https://commission.europa.eu/publications/recovery-and-resilience-facility-annual-report-2024_en)

Confederación Española de Organizaciones Empresariales. (2024). Análisis comercial del ciclo europeo 2019-2024. *Informe Internacional.* <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/internacional/analisis-comercial-del-ciclo-europeo-2019-2024>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (7 de noviembre de 2024). *Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual.* <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.FdiFlowsStock>

Consejo de la Unión Europea. (2024a). *Pandemia de COVID-19: la respuesta de la UE.* <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/coronavirus-pandemic/>

Consejo de la Unión Europea. (2024b). *COVID-19: la respuesta de la UE a las secuelas económicas.* <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/coronavirus-pandemic/covid-19-economy/>

Consejo de la Unión Europea. (2024c). *Plan de Recuperación para Europa*. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan/> Consulta el 25 de octubre de 2024

Datos macro (2024). *COVID-19 - Crisis del coronavirus*. <https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus>

Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. (s.f.). *Next Generation EU. Haz que sea real*. [https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_es](https://next-generation-eu.europa.eu/index_es)

Elias, C. (Ed.). (2021). *La desinformación en la UE en los tiempos del COVID-19*. Tirant lo Blanch.

European Centre for Disease Prevention and Control. (2024). *COVID-19*. <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19>

Eurostat de la Unión Europea. (2024a). *Database. International Trade*. <https://ec.europa.eu/eurostat/data,https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/database>

Eurostat de la Unión Europea. (2024b). *Key Figures on Europe-2024 Edition*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-key-figures/w/ks-ei-24-001>

Fernández Domínguez, J. J., Domínguez Fernández, G., y García Viéitez, J. J. (2020). La “Avocación” de competencias sanitarias y de salud pública por la Unión Europea durante la pandemia causada por el Coronavirus SARS-CoV-2. *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, (25), 35-60. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/431>

Gobierno de España. (s.f.). *Ejecución Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia*. <https://planderecupera>

cion.gob.es/ejecucion

Gratius, S., Legler, T., y Quezada, J. (2021). La gobernanza regional del COVID-19 en la Unión Europea y América Latina y el Caribe. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, Número Extraordinario*, (3), 59-92. <http://hdl.handle.net/10486/704261>

Huici Sancho, L. (diciembre de 2022). La entrada y circulación de turistas en la Unión Europea en situación de pandemia: el precedente de la COVID-19. *Revista Catalana de Dret Públic*, (65), 112-128. <https://doi.org/10.2436/rcdn.i65.2022.3790>

Izquierdo Sans, C. (2021). UE y COVID-19: la gobernanza de Europa por la Unión Europea. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, Número Extraordinario*, (1), 443-457. <http://hdl.handle.net/10486/704192>

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa del Gobierno de España. (2023). *IV Informe de Ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia*. <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/informe-de-ejecucion-del-plan>

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa del Gobierno de España. (2023). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. <https://planderecuperacion.gob.es/plan-espacial-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia>

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa del Gobierno de España. (2024a). *Medidas adoptadas COVID-19*. [https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/covid19/Paginas/ART\\_CABECERA.aspx](https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/covid19/Paginas/ART_CABECERA.aspx)

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa del Gobierno

de España. (2024b). *Estadísticas, publicaciones e informes. Informes y Estadísticas. Comercio exterior de mercancías. Comercio internacional de servicios. Inversiones exteriores.* <https://comercio.gob.es/es-es/publicaciones-estadisticas>

Ministerio de Sanidad del Gobierno de España. (2024). *Enfermedad por SARS-CoV-2 (COVID-19).* <https://www.sanidad.gob.es/areas/alertasEmergenciasSanitarias/alertasActuales/nCov/home.htm>

Olesti Rayo, A. (2021). El programa Next Generation EU y el nuevo ciclo presupuestario de la Unión Europea. *Revista Catalana de Dret Públic*, (63), 4-20. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3710>

Olesti Rayo, A. (2020). La respuesta de la Unión Europea a la crisis derivada de la COVID-19. *Revista Catalana de Dret Públic*, 89-104. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2020.3514>

Ontiveros Baeza, E. (24 de junio de 2020). Impacto económico de la pandemia en Europa. *Cuadernos Económicos de ICE*, (99), 191-208. <https://doi.org/10.32796/cice.2020.99.7028>

Organización Mundial de la Salud. (2021). *Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19.* <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline> Consulta el 21 de octubre de 2024.

Organización Mundial de la Salud. (2024). *Coronavirus disease (COVID-19).* [https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1)

Organización Mundial de la Salud. (2024). *Coronavirus disease (COVID-19). Epidemiological Updates and*

*Monthly Operational Updates.* <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports> Consulta el 23 de octubre de 2024.

Organización Mundial del Comercio. (s.f.). *Datos de la OMC. Estadísticas. Estadísticas OMC. International trade statistics.* <https://stats.wto.org/> Consulta el 24 de octubre de 2024

Parlamento Europeo. (2024). *El marco financiero plurianual.* <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual> Consulta el 25 de octubre de 2024

Ponte Iglesias, M. T. (2020). La Unión Europea frente a las emergencias de salud pública mundial. La crisis de la COVID-19. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22(45), 337-357. <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/13499>

Sarmiento Ramírez, D. (2022). *El Derecho de la Unión Europea.* Marcial Pons.

Statista. (s.f.). *Estadísticas.* Consulta el 25 de octubre de 2024.

Tao, M. (2025). *La respuesta de China a la COVID-19 y la cooperación económica y comercial en la región Asia-Pacífico en la era postpandemia.* En prensa.

Tribunal de Cuentas de la UE. (2024). *Informe Especial 13/2024: La absorción de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.* <https://www.eca.europa.eu/es/publications?ref=SR-2024-13>

Unión Europea. (2024). *Eurobarometer. Public Opinion in the*

*European Union.* <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>

Urrea Corres, M. (2020). La Unión Europea antes y después de la pandemia. De la fatiga de integración al impulso político del proyecto a través del plan de rescate. En J. Arrieta Martínez de Pisón (Ed), *20 reflexiones jurídicas en tiempo de confinamiento: liber amicorum en homenaje a Cristina Izquierdo Sans* (pp. 163-176).

Valle, E. (2020). La reacción de la Unión Europea ante el COVID-19. *Apuntes FEDEA*, (3), 1-17. <https://fedea.net/la-reaccion-de-la-union-europea-ante-el-covid-19/>

Xu, T., y Yang, R. (2020). COVID-19 Epidemic and Public Health Measures in China. *Journal of Epidemiology y and Global Health*, 10(2), 118-123. <https://doi.org/10.2991/jegh.k.200421.001>

## CAPÍTULO 10

# **La respuesta de China a la COVID-19 y la cooperación económica y comercial en la Asia-Pacífico en la era postpandemia**

Ming Tao<sup>1</sup>

### **1. Introducción**

La pandemia de la COVID-19 impactó de forma sin precedentes en las economías, sociedades y relaciones internacionales a nivel global. China destacó por su rápida y efectiva respuesta, implementando medidas sanitarias que le permitieron encabezar la recuperación económica. Este enfoque no solo facilitó su propia reactivación económica, sino que también contribuyó significativamente a la economía mundial. En este contexto, es interesante evaluar si China, mediante su programa de reactivación, ha superado los desafíos de la era postpandemia, considerando su importancia para la economía regional y mundial.

Por otro lado, frente la recesión y las incertidumbres económicas globales, surge la pregunta de si los gobiernos de Asia-Pacífico, incluida China, están adoptando estrategias de proteccionismo comercial o, por el contrario, promoviendo la cooperación para alcanzar un desarrollo regional integral y sostenible.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Comercio Internacional por la Universidad Argentina de la Empresa, Máster Universitario en Negocios Internacionales por la Barcelona School of Management de la Universidad Pompeu Fabra, y actualmente, estudiante del programa de Doctorado en Derecho en la misma universidad. Correo electrónico: [ming.tao01@estudiant.upf.edu](mailto:ming.tao01@estudiant.upf.edu)

## 2. China en medio de la pandemia de la COVID-19

A finales de 2019, mientras China se preparaba para el Año Nuevo Chino, Wuhan, en Hubei, se convirtió en el epicentro de una crisis sanitaria sin precedentes, cuyos impactos se extendieron rápidamente a nivel nacional e internacional. En diciembre se identificaron varios pacientes con neumonía de origen desconocido, inicialmente confundida con los casos comunes de gripe estacional. Sin embargo, la situación empeoró y el 31 de diciembre las autoridades sanitarias locales reportaron un grupo de casos que posteriormente se identificó como resultado de un nuevo coronavirus, conocida como la COVID-19.

Enfrentando un virus desconocido, el Gobierno se encontró en un momento crítico debido al flujo masivo de personas por el Festival de Primavera, el mayor movimiento migratorio anual del mundo<sup>2</sup>, que elevó el riesgo de propagación del virus. Wuhan, un importante nudo de tráfico en el centro del país, desempeña un papel clave en las redes de comunicación. Sus extensas redes de carreteras y ferrocarriles conectan a múltiples ciudades clave, aumentando así el riesgo de propagación. Además, el aeropuerto internacional Tianhe recibe más de 27 millones de pasajeros anualmente (CCAA, 2022). Ante el incremento de casos, el 23 de enero de 2020, un día antes de la víspera del Año Nuevo, las autoridades de Wuhan implementaron una estricta cuarentena para sus habitantes (Guo, Zhong, & Eu et al, 2020), cerrando la ciudad y construyendo rápidamente hospitales temporales para atender a los afectados. Sucesivamente, otras ciudades de la provincia adoptaron medidas similares.

Debido al aumento continuo de casos confirmados, el Gobierno extendió el periodo vacacional tras Año Nuevo para reducir el

---

2 Por lo general, la movilidad laboral aumenta significativamente 15 días antes y 25 días después del Año Nuevo Chino, con aproximadamente 3.000 millones de viajes durante la temporada (Koh, 2019). Esto se debe, en gran parte, al desarrollo desigual entre las regiones del interior y las zonas costeras, lo que provoca una importante movilidad de la fuerza laboral.

riesgo de propagación del virus asociado con el regreso masivo de trabajadores. El 24 de enero se activó <<Nivel I de la Reacción ante Emergencias de Salud Pública<sup>3</sup>>>; se establecieron controles sanitarios en aeropuertos, estaciones de tren y autobuses en todo el país para reducir al mínimo la circulación del virus, se cerraron centros comerciales y solo se permitió la operación de mercados y supermercados para garantizar el suministro de productos básicos (Xu y Yang, 2020).

El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la COVID-19 como una <<emergencia de salud pública de importancia internacional>>. Esto alertó a la comunidad internacional, provocando a muchos países a restringir la entrada de ciudadanos chinos y a suspender vuelos, lo que impactó significativamente en el comercio y la movilidad internacional. Al mismo tiempo, otros ofrecieron apoyo a China donando suministros médicos como mascarillas y respiradores.

El 28 de febrero de 2020, la OMS elevó el riesgo de transmisión global de la COVID-19 a <<muy alto>>. No obstante, las medidas implementadas en China empezaron a mostrar resultados, con una reducción significativa en el número de casos confirmados. El 18 de marzo, China registró por primera vez cero casos locales (NHC, 2020). El 8 de abril, Wuhan levantó su cuarentena, permitiendo que sus residentes retomaran gradualmente la vida cotidiana (Zhou, et al, 2020); desde entonces, China entró en una fase de prevención y control normalizados<sup>4</sup>. Posteriormente, se

- 
- 3 Conforme al Sistema Nacional de Reacción ante Emergencias de Salud Pública de China, el nivel I es el más alto, y las unidades provinciales son las principales responsables de llevar a cabo las tareas de prevención y control, siguiendo el despliegue del Consejo de Estado y bajo la coordinación unificada a nivel nacional.
  - 4 El objetivo era evitar la propagación de casos, centrándose en las pruebas de antígeno y controlando la enfermedad dentro de períodos limitados de incubación.

implementó la política de <<cero COVID dinámico<sup>5</sup>>>. Finalmente, con la aparición de la variante Ómicron, menos patógena, las autoridades relajaron las restricciones sanitarias en diciembre de 2022, permitiendo la cuarentena domiciliaria para afectados. Esto marcó el inicio de la fase final de la pandemia en China (Wang y Wang, 2023).

Con la mejora de la situación interna, China comenzó a asistir a otros países afectados, especialmente, aquellos países con recursos limitados (Hoeffler y Sterck, 2022). Para mayo de 2020, China había ayudado a 150 países y cuatro organizaciones internacionales; posteriormente, extendió sus esfuerzos al donar vacunas a países para apoyarlos en su lucha contra el virus (SCIO, 2020).

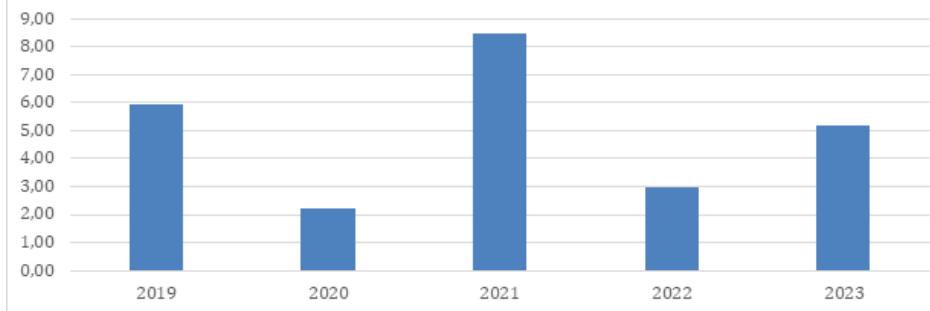
La política de <<cero COVID>> ha generado debates a nivel global. Sus defensores argumentan que esta estrategia ayudó a reducir las tasas de mortalidad y estabilizar el crecimiento económico (Oliu-Barton et al, 2021), mientras que sus críticos consideran que la eliminación completa del virus no era realista (Livermore, 2021). Aunque las opiniones varían, es innegable que la pandemia ha dejado profundas huellas en la economía, sociedades y relaciones internacionales, afectando no solo a China, sino también al conjunto de la comunidad global de manera significativa y duradera.

### **3. Respuesta de China durante y después de la pandemia**

La COVID-19 tuvo un impacto significativo en la economía global, incluida la de China. A pesar de este desafío, gracias a su rápida respuesta, China logró recuperarse en 2020 registrando un crecimiento del 2,2%, lo que la situó entre las pocas grandes economías con crecimiento positivo en ese año (Banco Mundial, 2024 b).

---

5 Se buscó controlar los brotes locales de manera rápida y con el menor coste social.

**Figura 1: Crecimiento del PIB de China (% anual), de 2019 a 2023**

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Mundial, 2024

Desde su reforma y apertura, China ha sido un motor clave para el crecimiento económico global. A lo largo de los años, el consumo, la inversión y las exportaciones han sido pilares de su desarrollo económico, con cambios en su preeminencia según las condiciones internas y externas (Banco Mundial, 2024). Desde su adhesión a la Organización Mundial de Comercio (OMC), China ha reforzado su integración en el sistema de comercio internacional, impulsando su economía mediante una estrategia basada en exportaciones. En este proceso, el gobierno promovió la transformación y diversificación de su estructura económica, lo que permitió un incremento de la inversión como motor de crecimiento. Con el tiempo, el consumo ha adquirido una importancia creciente, posicionando al país como el segundo mayor mercado de consumo a nivel mundial. En la era postpandemia, mantiene un rol central en la economía global, aunque sus sectores clave afrontan desafíos que demandan políticas específicas para asegurar un crecimiento sostenido.

**Figura 2: Distribución del PIB chino por método de gasto, 2023**

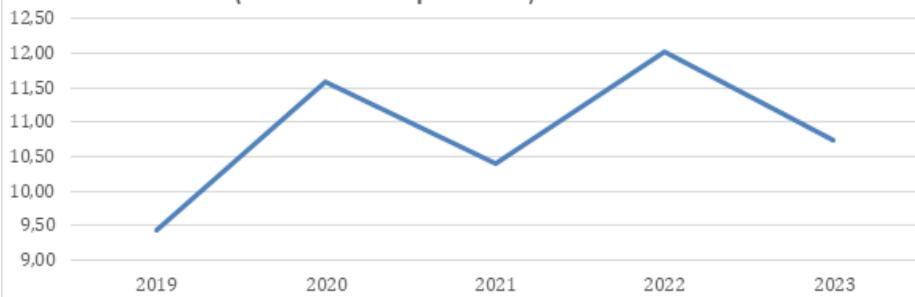


Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Oficina Nacional de Estadística de China, 2024

### 3.1. Consumo doméstico

Durante la pandemia, las estrictas medidas sanitarias implementadas generaron efectos adversos como quiebras empresariales y aumento en el desempleo. China también enfrentó estos desafíos, como la suspensión del tráfico, las restricciones de acceso a lugares públicos y la cancelación de actividades comerciales, culturales y deportivas. Si bien estas estrictas medidas controlaron la propagación de la COVID-19, también generaron una paralización de la actividad económica. Durante el primer trimestre de 2020, el PIB de China experimentó una contracción interanual del 6,8%, la primera desde el inicio de los registros en 1992 (Ke y Hsiao, 2021).

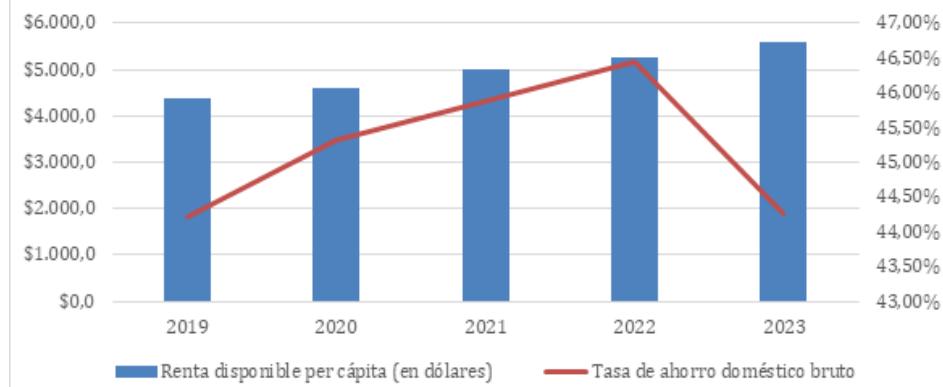
**Figura 3: Desempleo urbano registrado, (en millones de personas) de 2019 a 2023**



Fuente: Elaboración propia basada en datos de Oficina Nacional de Estadística de China, 2024

Brotes localizados en distintas regiones ralentizaron la recuperación de sectores específicos, afectando la economía pese a las políticas de apoyo implementadas para la industria manufacturera y los servicios. Los datos de desempleo urbano reflejan esta fluctuación: el número de desempleados urbanos registrados aumentó de 9,45 millones en 2019 a 11,6 millones en 2020, alcanzando 12,03 millones en 2022, lo cual evidencia la persistente presión de la pandemia. Para 2023, la cifra se redujo a 10,74 millones (NBS, 2024a), reflejando una recuperación gradual del mercado laboral y una mejora en la capacidad de generación de empleo, especialmente en el sector manufacturero, impulsada por las políticas de estímulo económico.

**Figura 4: Renta disponible per cápita y Tasa de ahorro bruto, de 2019 a 2023**

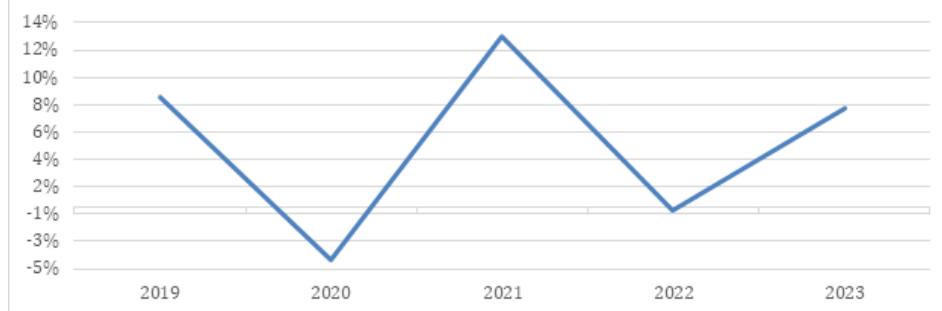


Fuente: Elaboración propia basada en datos de Oficina Nacional de Estadística de China, 2024

La renta per cápita de los residentes ha mantenido un crecimiento estable (NBS, 2024 a), lo que refleja la resiliencia económica de China. No obstante, la confianza de los consumidores se debilitó y en abril de 2022 el índice alcanzó un mínimo histórico de 86,7 puntos desde el inicio de la pandemia, reflejando la incertidumbre en torno a las perspectivas económicas (NBS, 2024 a). Esta preocupación por parte de los consumidores también se ve confirmada, en cierta medida, por la tasa de ahorro doméstico bruto (CEIC, 2024). Aunque la situación ha mostrado cierta mejora tras la implementación de las políticas económicas.

Estos factores han afectado de manera significativa la demanda interna. Las ventas minoristas en China reflejan una recuperación con fluctuaciones. Disminuyeron considerablemente en 2020, repuntaron con fuerza en 2021, retrocedieron en 2022, pero finalmente se consolidó una recuperación en 2023 (NBS, 2024a), lo que demuestra que el mercado minorista de China está ganando gradualmente en resiliencia. Con la implementación de políticas económicas adecuadas, se espera que el mercado continúe su expansión, apoyado por una recuperación gradual del consumo y la estabilización de la economía interna.

**Figura 5: Crecimiento de ventas al por menor de bienes de consumo (% anual), de 2019 a 2024**

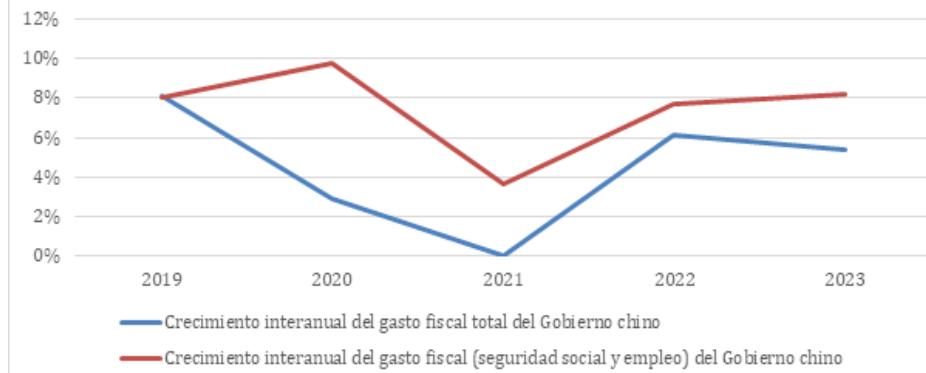


Fuente: Elaboración propia basada en datos de Oficina Nacional de Estadística de China, 2024

Ante los desafíos de la era postpandemia, el Gobierno chino ha implementado una serie de políticas macroeconómicas para fomentar la recuperación económica. Por un lado, se adoptaron políticas fiscales proactivas, incrementando el déficit gubernamental y emitiendo bonos para apoyar la inversión social, con el objetivo de fortalecer la economía y mitigar los efectos de la pandemia (GCRPC, 2020b). Entre 2020 y 2023, el gasto fiscal creció a una tasa media anual del 5%, con un aumento particularmente notable en los gastos de seguridad social y laboral que crecieron un 7% anual (NBS, 2024a). Por otro lado, se aplicaron políticas monetarias flexibles para mantener la liquidez del mercado, incluyendo rebajas del coeficiente de reservas y de las tasas de interés y mejoras en los requisitos para la obtención de préstamos. En 2020 el

Banco Central de China liberó más de 245.000 millones de dólares<sup>6</sup> en liquidez al mercado mediante una reducción de los coeficientes de reserva y proporcionó más de 112.000 millones de dólares en préstamos a bajo interés para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas en la reactivación económica (GCRPC, 2020a).

**Figura 6: Crecimiento del gasto fiscal total del Gobierno Chino y de seguridad social y empleo (% anual), de 2019 a 2023**



Fuente: Elaboración propia basada en datos de Oficina Nacional de Estadística de China, 2024

Impulsada por estas políticas, la demanda de consumo interna en China se ha recuperado gradualmente, aunque su evolución futura aún está por determinarse. Según la Oficina Nacional de Estadística de China, en 2023 el gasto en consumo final (consumo privado y gasto público) contribuyó con un 82,5% al crecimiento económico y representó el 55,7% del PIB, convirtiéndose en el principal motor de crecimiento (NBS, 2024b). De cara al futuro, se espera que el Gobierno chino se enfoque en optimizar la calidad del consumo doméstico, especialmente en el sector privado, mediante el reforzamiento de la confianza de los consumidores, lo que a su vez debería consolidar las perspectivas de crecimiento

6 Salvo que se indique lo contrario, el término <<billón>> en este artículo sigue la convención española, equivalente al <<trillón>> en el sistema estadounidense. Asimismo, las cantidades expresadas en dólares han sido calculadas por el autor utilizando los tipos de cambio del Banco de China al 30 de septiembre de 2024, Cien dólares estadounidenses por 700,74 yuane (Banco de China, 2024).

económico interno.

### **3.2. Inversión interna**

Durante la fase inicial de la pandemia, las cuarentenas interrumpieron las actividades económicas afectando significativamente la inversión en China. La inversión en activos fijos, por ejemplo, cayó un 24,5% interanual a principios de 2020. Con el levantamiento gradual de las restricciones y la flexibilización de las regulaciones, comenzó a mostrar signos de recuperación, marcando un cambio en la tendencia descendente inicial. A finales de 2020, la inversión en activos fijos mostró una recuperación parcial, con un incremento interanual del 2,9% (NBS, 2024a). Aunque en 2021 y 2022 se observó una breve recuperación, en 2023 nuevamente mostró una desaceleración, sugiriendo una demanda de inversión aún frágil.

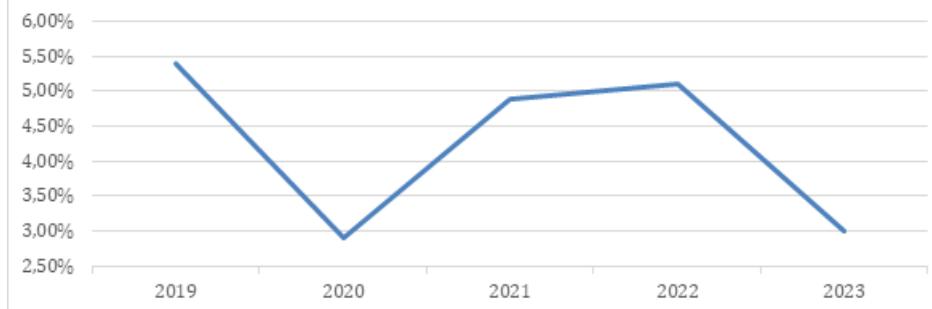
En la era postpandemia, la inversión en activos fijos en China se ha orientado principalmente hacia sectores de infraestructura y otras áreas estratégicas. En 2023, por ejemplo, la inversión en el sector de energía, incluyendo producción y suministro de electricidad, gas y agua, aumentó un 19,3%, reflejando la prioridad del Gobierno en áreas clave que respaldan el crecimiento sostenible.

Cabe destacar que el crecimiento de la inversión en activos fijos durante 2020, 2022 y 2023 fue impulsado principalmente por las empresas estatales y colectivas<sup>7</sup> (NBS, 2024a). Esto indica que las políticas fiscales del Gobierno han sido fundamentales para la recuperación económica y para estabilizar la economía en la era postpandemia.

---

7 Empresas estatales, las organizaciones económicas registradas no constituidas en sociedad en las que todos los activos de la empresa son propiedad del Estado y están registrados, y las organizaciones registradas económicas cuyos activos con propiedad colectiva son Empresas colectivas.

**Figura 7: Crecimiento de la Inversión en activos fijos (excluidos los hogares rurales) (% anual), de 2019 a 2023**



Fuente: Elaboración propia basada en datos de Oficina Nacional de Estadística de China, 2024

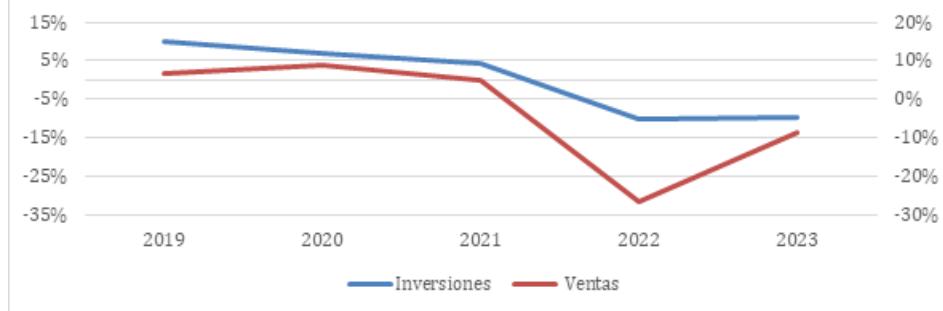
Al mismo tiempo, el mercado inmobiliario que representó el 5.8% del PIB de China<sup>8</sup>, es otra variable crucial (NBS, 2024a). El sector inmobiliario, fundamental para la economía china, impulsa la inversión, el consumo y el empleo (Gao, et al, 2024). Además, refleja significativamente la riqueza de los hogares en China (Xie y Jin, 2015).

En la era postpandemia, el Gobierno chino adoptó una política crediticia estricta<sup>9</sup> para limitar el apalancamiento excesivo en el sector inmobiliario y reducir riesgos como el incumplimiento de deudas y la quiebra de empresas. No obstante, Evergrande, una de las principales desarrolladoras inmobiliarias del país, enfrentó una crisis financiera a causa de su rápida expansión con un elevado nivel de apalancamiento; tras la pandemia tuvo que iniciar el proceso de reestructuración declarándose en quiebra debido a una deuda acumulada superior a los 300.000 millones de dóla-

- 
- 8 La inversión inmobiliaria representó el 7,2% del PIB de China antes de la implementación de políticas regulatorias, tras lo cual su proporción se redujo gradualmente.
- 9 También es conocida como las «Tres Límites Rojos», imponían restricciones regulatorias a las ratios de deuda/efectivo, deuda/activos y deuda/fondos propios. La norma se introdujo en agosto de 2020.

res<sup>10</sup> (Rudd, 2021). La crisis financiera de empresas inmobiliarias como Evergrande afectó negativamente la confianza del mercado, resultando en una disminución significativa en la inversión y las ventas del sector.

**Figura 8: Crecimiento de las ventas y las inversiones en bienes inmuebles (% anual), de 2019 a 2023**



Fuente: Elaboración propia basada en datos de Oficina Nacional de Estadística de China, 2024

Es relevante observar que el índice de confianza de los consumidores en China disminuyó de forma considerable y se mantuvo bajo durante un periodo prolongado. Por lo tanto, resulta difícil no concluir que las fluctuaciones en el mercado inmobiliario influyeron en las percepciones de los consumidores lo que, en última instancia, retroalimentó negativamente la economía china. A pesar de una moderación en el ritmo de declive en 2023 (NBS, 2024a), los riesgos persistieron y los precios de la vivienda en algunas ciudades continuaron bajo presión. Hasta agosto de 2024, tanto la inversión como las ventas inmobiliarias han continuado mostrando cifras negativas (NBS, 2024a).

En respuesta a la desaceleración del mercado inmobiliario, el Banco Central de China anunció el 17 de mayo de 2024 la reducción de la cuota inicial y de las tasas de interés de préstamos hipotecarios para las compras de vivienda particulares. Además, se eliminaron los límites mínimos en las tasas de interés de préstamos

<sup>10</sup> Cabe mencionar que Evergrande no era la única empresa inmobiliaria en dificultades, pero dado su gran tamaño y el volumen de su enorme deuda, ha tenido un impacto relativamente fuerte.

y se flexibilizaron las restricciones de compra en ciertas ciudades (WHPFMC, 2024). Como una medida que refleja los esfuerzos del Gobierno por revitalizar el mercado, el viceprimer ministro He Lifeng también destacó que los Gobiernos locales podrían adquirir inventarios de viviendas <<a precios razonables>> para destinárlas a viviendas protegidas (SC, 2024).

Posteriormente, en septiembre y octubre, el Gobierno chino ha ajustado en dos ocasiones consecutivas las medidas para reforzar aún más la liquidez del mercado, bajando el coeficiente de reserva, los tipos de interés, reduciendo el tipo de interés sobre el stock de préstamos hipotecarios y mejorando las condiciones para la compra de viviendas, con vistas a facilitar la recuperación y estabilización del mercado (GCRPC, 2024b). La respuesta del mercado, al menos por el momento, ha sido positiva y sostenida (Wu, 2020).

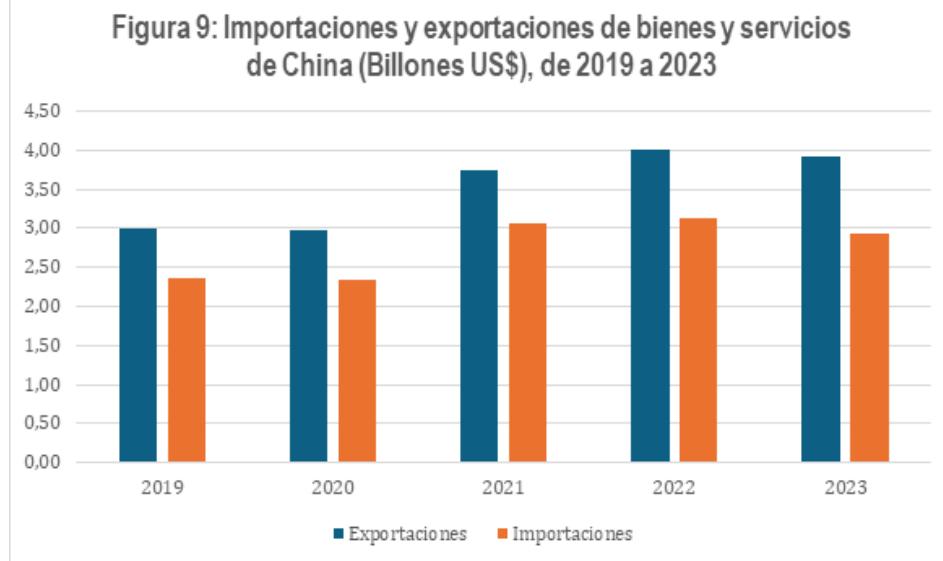
Según la Oficina Nacional de Estadística de China, en 2023 la formación bruta de capital contribuyó un 28,9% al crecimiento económico y representó el 42,1% del PIB, consolidándose como el segundo motor de crecimiento económico del país (NBS, 2024b). Aunque el año aún no ha concluido, persiste una considerable incertidumbre en el sector de la inversión. El Gobierno chino ha implementado diversas políticas macroeconómicas con el objetivo de fortalecer la confianza del mercado; no obstante, se necesitará un monitoreo constante de sus impactos para evaluar con mayor precisión sus repercusiones a largo plazo, especialmente, en el ámbito de la inversión privada y el mercado inmobiliario.

### **3.3. Exportación**

Desde la incorporación de China a la OMC, el comercio internacional ha sido un motor crucial para su desarrollo y expansión económica. Durante los últimos 15 años, China ha ocupado consistentemente el puesto de mayor exportador y segundo mayor importador a nivel mundial (GCRPC, 2024 a). Aunque tanto las importaciones como las exportaciones son fundamentales para la economía china, este análisis por limitaciones de espacio se centra en las exportaciones debido a su impacto directo en el PIB del

país<sup>11</sup>. Durante la pandemia y postpandemia, las exportaciones chinas experimentaron una recuperación rápida, seguida de fluctuaciones debido a las restricciones logísticas y los cambios en la demanda global. A pesar de estos desafíos, las exportaciones chinas lograron mantener una tendencia de crecimiento sostenido, registrando solo una leve disminución en 2023 en comparación con 2022<sup>12</sup> (OMC, 2024).

**Figura 9: Importaciones y exportaciones de bienes y servicios de China (Billones US\$), de 2019 a 2023**



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la OMC, 2024

China fue el primer país en reanudar actividades económicas clave después de la COVID-19, en un momento en que muchos otros países aún enfrentaban interrupciones significativas. La demanda mundial de equipos de teletrabajo, productos sanitarios y equipos de protección personal, impulsó notablemente el crecimiento de las exportaciones chinas (Crossley y Qiu, 2020). El

11 En 2006, las exportaciones de bienes y servicios en China representaron el 36% del PIB, pero con el avance de la diversificación económica y el crecimiento del mercado interno, este porcentaje se estabilizó entre el 18% y el 20%.

12 Cabe destacar que, en 2023, el comercio internacional experimentó una tendencia a la baja debido a factores como la ralentización económica global y las tensiones geopolíticas (UNCTAD, 2023).

conflicto entre Rusia y Ucrania y las sanciones económicas occidentales, como la desconexión del sistema SWIFT, incrementaron las transacciones bilaterales entre Rusia y China (Kluge, 2024). Además, la innovación en las empresas chinas, especialmente en sectores como tecnología avanzada y manufactura de alta calidad, ha jugado un papel clave en el fortalecimiento de las exportaciones del país (Atkinson, 2024).

Por otro lado, tras la pandemia, muchos países enfrentaron una mayor inflación, exacerbada por el conflicto entre Rusia y Ucrania. En respuesta, varios gobiernos incrementaron las tasas de interés mediante políticas monetarias restrictivas (Fry-Mckibbin et al, 2024), lo que, en cierta medida, frenó la demanda de bienes de consumo, incluyendo productos chinos. Asimismo, con el desarrollo económico, el Gobierno chino demanda una modernización de su estructura industrial que plantea mayores exigencias de calidad económica y protección medioambiental (Chen et al, 2020). La crisis de la cadena de suministro provocada por la pandemia (Raj et al, 2022), sumada a tensiones geopolíticas crecientes (Gopinath, 2024), han impulsado a gobiernos y empresas multinacionales a replantearse la configuración de las cadenas de suministro regionales, buscando diversificación para mitigar riesgos futuros, lo que ha llevado a que algunas industrias se trasladaron desde China a países del Sudeste Asiático, India y México, influyendo así en las exportaciones de China en la era postpandemia.

En respuesta a estos desafíos, el Gobierno chino, por un lado, ha reforzado su enfoque en las innovaciones científicas, especialmente en productos de alta tecnología como vehículos eléctricos y baterías, entre otros. Esta estrategia no solo busca aumentar la competitividad global, sino también reforma la estructura económica nacional (Atkinson, 2024). Por otro lado, China participa activamente en la cooperación bilateral y multilateral, tanto a nivel regional como internacional (UNSDG, 2020). Un buen ejemplo de ello es el acuerdo RCEP, en el cual ha desempeñado un papel clave, siendo promotor desde el primer día (Cutler, 2020). Este acuerdo ha facilitado el comercio y reforzado la cooperación regional, aunque, en cierta medida, promoverá la transferencia de industrias intensivas en mano de obra hacia otros países miembros, como

Vietnam y Tailandia, etc., lo que podría impactar en las cifras de exportación de China. No obstante, el Gobierno considera que la RCEP beneficiará tanto a la región como a China (Xinhua, 2020). Además de ese acuerdo que promueve la integración regional, el Gobierno chino ha mostrado interés en unirse al Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés)<sup>13</sup>, destacando su compromiso con la apertura comercial.

Además de los mercados tradicionales como Europa, la ASEAN y Estados Unidos, ha centrado sus esfuerzos en expandir su relación económica con los países involucrados en << Iniciativa de la Franja y la Ruta >>, fortaleciendo sus lazos con mercados emergentes (SCOPRC, 2023).

Según la Oficina Nacional de Estadística de China, en 2023 las exportaciones netas de bienes y servicios contribuyeron con un -11,4% al crecimiento económico, representando un 2,1% del PIB (NBS, 2024 b). El valor total de las importaciones y exportaciones alcanzó más de 5.8 billones de dólares, con productos pioneros como vehículos eléctricos, baterías de iones de litio y paneles solares, registrando un notable éxito en mercados internacionales, superando por primera vez los 140.450 millones de dólares (People, 2024).

Cabe destacar que, en la era postpandemia, las exportaciones chinas han crecido de manera constante, mientras que la contri-

---

13 El CPTPP, impulsado inicialmente por los miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Su objetivo era establecer un conjunto de acuerdos de libre comercio en el marco de relaciones multilaterales para promover la liberalización del comercio en la región. En la actualidad, el CPTPP cuenta con 12 miembros, a saber, Japón, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam, México, Perú, Malasia, Chile, Brunéi y el Reino Unido, de los cuales los 11 miembros distintos del Reino Unido son los miembros fundadores. La adhesión al CPTPP no será sencilla a corto plazo y China necesitará el respaldo de todos los Estados miembros; además, tendrá que realizar importantes reformas en ámbitos como las empresas estatales y las subvenciones, y la apertura de nuevas áreas a la inversión extranjera, entre otros (Armstrong, 2021).

bución de las importaciones netas al crecimiento económico ha disminuido debido a varias razones. Por un lado, esto se debe a una serie de políticas económicas implementadas por el Gobierno chino en los últimos años, tales como la expansión de la demanda interna y el fomento del comercio de importación, entre otras, con el objetivo de lograr una estructura económica más equilibrada. Por otro lado, el crecimiento económico en el periodo ha sido impulsado principalmente por las políticas monetarias y fiscales aplicadas por el Gobierno; finalmente, en 2023, el comercio internacional mostró una tendencia a la baja (UNCTAD, 2023).

El impacto de la pandemia aún persiste: el Gobierno chino ha respondido con una serie de políticas fiscales y monetarias flexibles para estimular el crecimiento económico. En la segunda sesión de la XIV Asamblea Popular Nacional, el primer ministro Li Qiang señaló que el objetivo de crecimiento económico para 2024 se sitúa en torno al 5%. No será sencillo alcanzar este objetivo y, aunque el Gobierno chino se enfrenta a desafíos, no es imposible.

En el ámbito interno, debe tener en cuenta la necesidad de fortalecer la confianza de los consumidores, optimizar el entorno de inversión y fomentar el mercado laboral, así como prevenir y reducir riesgos económicos. Es probable que el país deba seguir y profundizar en reformas estructurales para mejorar su resiliencia económica y su capacidad para enfrentar futuras incertidumbres. En octubre de 2024, el Gobierno ha intensificado sus políticas fiscal y monetaria para liberar más liquidez y reforzar la confianza del mercado. Con la bolsa alcanzando sus máximos en años recientes (GCRPC, 2024b).

En el ámbito externo, China debe seguir reforzando su cooperación con la comunidad internacional, promoviendo el compromiso regional y mejorando la calidad del comercio internacional. Hasta el momento, el Gobierno chino ha demostrado una firme voluntad de avanzar en esta dirección. Los líderes chinos han enfatizado repetidamente la importancia de la <<cooperación beneficiosa para todos para construir un mundo mejor en la era postpandemia>>; el acuerdo RCEP representa un ejemplo de este compromiso hacia la cooperación regional.

#### **4. Cooperación económica y comercial en la región Asia-Pacífico en la era postpandemia: el acuerdo constitutivo de la RCEP**

La economía mundial ha experimentado una de sus recesiones más graves desde la Segunda Guerra Mundial debido a la pandemia. Los retos económicos que enfrenta China también han afectado directamente a los demás países de Asia-Pacífico debido a la creciente interdependencia económica en la región (IGES, 2024). Asimismo, otros países tuvieron que responder rápidamente y reparar los daños causados por la pandemia. En este contexto, los líderes regionales han expresado su apoyo al diálogo y cooperación internacionales en foros y cumbres, considerándolos pilares clave para la recuperación económica tanto regional como global (RCEP, 2020).

Además, la cooperación multilateral ya se había enfrentado a una serie de retos antes de la pandemia (Schott, 2020), lo que llevó a que la cooperación regional se convirtiera en la modalidad preferida cada vez más para muchos países (Baldwin, 2012). A diferencia de América del Norte y Europa, la región Asia-Pacífico incluye numerosos países con grandes diferencias en desarrollo económico, superficie, población y diversidad cultural (Cienfuegos & Tao, 2023). Estas disparidades plantean desafíos adicionales para armonizar políticas y fomentar la cooperación en Asia-Pacífico (Joshi, Accad, y Song, 2021). No obstante, la mayoría de los países de la zona están comprometidos con el multilateralismo y la cooperación.

En este sentido, uno de los hitos económicos más importantes durante la pandemia fue la firma y entrada en vigor del acuerdo RCEP, el mayor acuerdo de libre comercio del mundo en términos de población, tamaño de economía y volumen comercial (Whiting, 2021). Este acuerdo representa un paso crucial en la integración económica de la región Asia-Pacífico, ya que abarca casi todos los países importantes de la zona y facilita un marco para la cooperación económica regional más eficiente (Adila y Suyadipura, 2023).

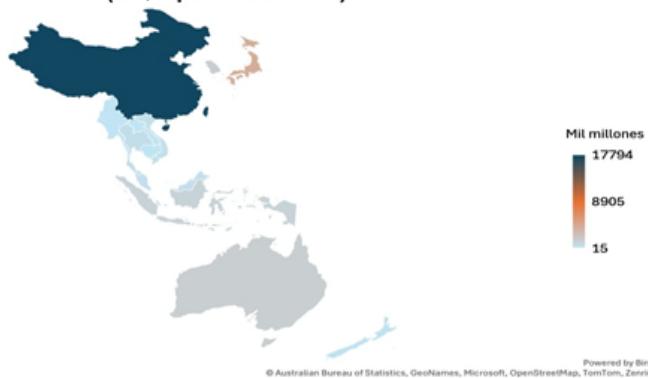
Durante la pandemia, los líderes de los países miembros reconocieron los desafíos que la crisis sanitaria global planteó a la economía y acordaron intensificar la cooperación y coordinación, lo que permitió que el acuerdo se firmara e implementara rápidamente<sup>14</sup>. Los gobiernos de la región anticipan que el acuerdo impulsará el aumento de la competitividad regional, fomentará la creación de empleo, fortalecerá las cadenas de suministro y producción y mejorará la eficiencia económica, todo con el objetivo de lograr un crecimiento integral y sostenible (RCEP, 2020).

Las negociaciones del acuerdo, que comenzaron en 2012 y fueron lideradas por la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés), incluyeron a China, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda e India debido a sus pesos económicos y estratégicos en la región. Aunque India decidió posponer su adhesión en 2019 por preocupaciones económicas, los 15 países restantes lograron un consenso después de varias rondas de negociaciones y lo firmaron en noviembre de 2020. En abril de 2021, Singapur fue el primer país en completar el proceso de ratificación, seguido por China, que como el primer país no perteneciente a la ASEAN en hacerlo, incentivó a otros países miembros a acelerar sus procesos de ratificación. El acuerdo RCEP ya entró en vigor a partir del 1 de enero de 2022.

---

14 Se sostiene que la decisión del presidente Donald Trump, de firmar el 23 de enero de 2017 una orden para retirar a Estados Unidos de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), junto con la política exterior << Estados Unidos primero>> implementando de una serie de medidas comerciales dirigidas a muchos países, incluidos, aunque no exclusivamente, sus aliados tradicionales, influyeron en la rápida firma y entrada en vigor del acuerdo RCEP (Cutler, 2020).

**Figura 10: Estados miembros del Acuerdo RECP y sus respectivos PIB, en 2023, (US\$ a precios actuales)**



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Mundial, 2024

El acuerdo busca <<establecer un marco de cooperación económica moderno, integral, de alta calidad y mutuamente beneficioso>> que promueva el crecimiento del comercio y la inversión regionales, contribuyendo así al desarrollo económico global. Este acuerdo incluye 20 capítulos y tres anexos que abarcan temas como comercio de bienes y servicios, inversión, derechos de propiedad intelectual, competencia, contratación pública, comercio electrónico y apoyo a pequeñas y medianas empresas, entre otros (RCEP, 2020).

Se espera que el acuerdo reduzca de manera notable los costos asociados al comercio e inversión entre sus Estados miembros, con efectos graduales en los próximos años, lo que facilitará una cooperación económica más estrecha. Además, contribuirá a la estabilidad económica regional en un contexto marcado por la incertidumbre postpandemia. En términos específicos, se anticipan los siguientes impactos económicos:

**1. Reducción de aranceles en el comercio regional:** La eliminación de aranceles del acuerdo llegará al 91% de manera progresiva en un plazo de 20 años (Whiting, 2021), una cifra ligeramente inferior al 99% previsto en el acuerdo CPTPP. A pesar de esto el impacto económico de la RCEP podría ser mayor debido a la escala económica, tamaño de mercado y volumen comercial superior, así como los altos aranceles previos existentes entre sus países miembros.

Se estima que la Asociación aumentará el PIB mundial en 186.000 millones de dólares anualmente para 2030, en comparación con los 147.000 millones de dólares del CPT-PP (Petri y Plummer, 2020).

**2. Expansión del comercio regional:** Se estima que el acuerdo aumentará el comercio regional en un 2%, lo que equivale a 42.000 millones de dólares. De esta cifra, 25.000 millones provendrán de la desviación comercial extra-regional, mientras que los 17.000 millones restantes se obtendrán a través de las reducciones arancelarias entre los países miembros (UNCTAD, 2021). Es importante mencionar que la RCEP marca el primer acuerdo de libre comercio entre los tres gigantes económicos de Asia oriental, Japón, China y Corea del Sur, lo cual facilitará significativamente el flujo de comercio dentro de la región (Petri & Plummer, 2020). Sin embargo, es posible que el comercio de exportación de los países extrarregionales hacia los 15 países miembros se vea afectado debido a la desviación comercial (Hilpert, 2022).

**3. Simplificación del proceso administrativo regional:** El principio de <<acumulativo único de origen>> del acuerdo RCEP simplifica los procesos y procedimientos de cada acuerdo de libre comercio existente, lo que reducirá significativamente los costos operativos y el tiempo de las empresas multinacionales. Este principio mejorará la eficiencia de la cadena de suministro y la producción en la región, abordando así un desafío histórico. Además, esta disposición atraerá a más empresas multinacionales a invertir en la región (Estrades, Maliszewska, & Osorio-Rodarte et al, 2022). Si bien la RCEP no afecta los acuerdos bilaterales de libre comercio ya existentes entre sus miembros, ellos podrán optar por el acuerdo más favorable.

El principio de <<acumulativo único de origen>> establece preferencias arancelarias para productos cuyo valor añadido acumulado provenga en un 40% o más de los países miembros, incentivando así la integración de cadenas de valor dentro de la región y reduciendo la dependencia de proveedores externos. En el actual contexto geopolítico, especialmente, marcado por las declaracio-

nes del candidato presidencial estadounidense Donald Trump sobre la posible imposición de aranceles del 60% a los productos procedentes de China y entre el 10% y 20% a productos de otros países, se han generado preocupaciones en los ámbitos político y empresarial debido al aumento del proteccionismo<sup>15</sup> (Maruyama, Galvin, y Reinsch, 2024). Estas preocupaciones podrían influir en las decisiones de las empresas multinacionales, las cuales inicialmente consideraron trasladar sus cadenas de suministro y producción de China debido a las políticas comerciales de Estados Unidos. Sin embargo, es posible que muchas opten por mantener sus operaciones en la región, promoviendo así una mayor integración de las cadenas industriales y de suministro regionales entre los Estados miembros de la RCEP (Petri y Dollar, 2020).

Es importante destacar que el acuerdo RCEP incluye disposiciones específicas, así como la cooperación técnica y económica, que buscan proporcionar asistencia técnica y establecer marcos de colaboración económica para ayudar a los países menos desarrollados, como Camboya, Laos y Myanmar, a llevar a cabo reformas económicas mediante un trato diferenciado, permitiéndoles beneficiarse de la cooperación regional (RCEP, 2020). Esto, a su vez, contribuirá a reducir las disparidades en el desarrollo económico entre los Estados miembros y a promover un desarrollo más equilibrado de la economía regional. Al mismo tiempo, el acuerdo RCEP podría ofrecer oportunidades para intercambiar experiencias, establecer marcos para la ampliación de normas y adhesión y fortalecer la cooperación política (Armstrong y Drysdale, 2022).

A modo de ejemplo, el comercio de China con otros 14 países miembros de la RCEP ya representó el 30,8% de su comercio internacional total en 2022, impulsado por la eliminación de barreras comerciales y la integración económica facilitada en el primer año

---

15 Durante su primer mandato, el presidente Donald Trump adaptó un enfoque del unilateralismo en política exterior, destacando la estrategia de «América primero», lo que desafió el sistema de comercio internacional basado en normas. Este comportamiento ha provocado el descontento y las críticas de muchos académicos, empresarios y líderes de distintos países (Cutler, 2020).

de vigencia del acuerdo (MOFCOM, 2023). Frente a las recesiones económicas mundiales y la incertidumbre en la era postpandemia, se espera que el potencial económico y comercial de la región siga creciendo a medida que los países miembros cumplan con sus compromisos arancelarios y no arancelarios del acuerdo RCEP. Esto contribuirá, no solo a la economía regional y mundial, sino también a la paz y la estabilidad en la región.

Además, dada la diversidad económica de los países de la región, se espera que en el futuro se desarrolle una estructura económica integral que abarque desde industrias tecnológicas avanzadas hasta sectores manufactureros y agrícolas, permitiendo así una complementariedad que beneficie a todos los países miembros. Esta combinación no solo permitiría satisfacer las demandas internas de cada país miembro, sino que también podría promover un crecimiento sustancial en la economía regional.

Aunque el acuerdo RCEP fue firmado e implementado durante la pandemia, no incluye disposiciones sobre salud pública, limitando la posibilidad de una cooperación regional similar a la que ocurrió en la UE durante la crisis sanitaria reciente<sup>16</sup>. Esto se debe, por un lado, a que la RCEP es un acuerdo comercial que se enfoca principalmente en el comercio, aunque también incluye disposiciones no comerciales. Por otro lado, las negociaciones sustantivas del acuerdo ya se habían completado antes de la pandemia (Reinsch, Murray, & Caporal, 2019). No obstante, la experiencia de la ASEAN<sup>17</sup> y la segunda actualización del ACFTA

---

16 Véase respecto el estudio de Dr. Cienfuegos Mateo Manuel en esta obra.

17 La ASEAN, la pionera en la integración económica de la región asiática fue fundada el 31 de julio de 1961 por la Declaración de Bangkok., a lo largo de los años, se ha convertido en una organización con personalidad jurídica independiente. Actualmente, cuenta con 10 países miembros: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunéi, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya.

entre la ASEAN y China<sup>18</sup> se presentan como buenas perspectivas para una mayor integración económica en Asia-Pacífico.

La firma y la entrada en vigor del acuerdo RCEP ha generando amplios debates, especialmente en el ámbito económico. Los defensores del acuerdo argumentan que representa un paso significativo hacia la liberalización del comercio y la inversión en Asia-Pacífico, aumentando el dinamismo de las cadenas de suministro regionales y contribuyendo positivamente al crecimiento económico mundial (Adila y Suyadipura, 2023). Además, destacan que la RCEP no solo promoverá una integración económica regional más profunda, sino que también favorecerá la estabilidad política (Petri y Dollar, 2020). Por otro lado, los críticos señalan que el acuerdo pasa por alto cuestiones laborales, derechos humanos y sostenibilidad ambiental (Ranald, 2020), y apuntan que su alcance no es tan amplio ni profundo comparado con otros acuerdos de libre comercio (Reinsch, Murray, y Caporal, 2019). También existe

---

18 El acuerdo de libre comercio entre la ASEAN y China, también conocido como ACFTA, por sus siglas en inglés, entró en vigor el 1 de enero de 2010. Fue actualizado por primera vez en 2014 e implementado plenamente en 2019, con mejoras en áreas como las normas de origen, los procedimientos aduaneros, la facilitación del comercio, la inversión, la cooperación económica y tecnológica, y el acceso a los mercados de servicios. El 10 de octubre de 2024, durante la XXVII Reunión de Líderes China-ASEAN celebrada en Laos, los líderes anunciaron la conclusión sustancial de las negociaciones para la segunda actualización del ACFTA. Esta nueva versión profundizará los compromisos en áreas existentes, tales como los procedimientos aduaneros y la facilitación del comercio, los reglamentos técnicos y las evaluaciones de conformidad, las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como la cooperación económica y técnica. Además, asumirá compromisos en nuevos ámbitos como la economía digital, la economía verde, la conectividad de la cadena de suministro, la competencia y la protección del consumidor, y el apoyo a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas. Todas estas mejoras fortalecerán la cooperación regional, promoviendo una economía inclusiva y sostenible, incrementando la conectividad y resiliencia de la cadena de suministro y producción, y apoyando la transformación digital de China y la ASEAN. Se espera que el acuerdo de la actualización sea firmado en 2025.

el riesgo de que los beneficios económicos se distribuyan de manera desigual entre los países miembros (Ward, 2020).

A pesar de estas opiniones divergentes, es innegable que la región Asia-Pacífico está profundamente integrada en las cadenas globales de producción y suministro, constituyendo un pilar esencial de la economía mundial. Al ser una región que promueve continuamente la apertura y la integración mutua, Asia-Pacífico podría jugar un papel cada vez más relevante en el desarrollo económico mundial.

## 5. Conclusiones

China ha desempeñado un rol fundamental en la recuperación económica global durante la pandemia, gracias a sus medidas sanitarias implementadas y su intervención económica activa. Este aspecto es especialmente relevante, dado que ha sido durante años uno de los mayores mercados de consumo y un importador clave a nivel mundial.

En la era postpandemia, la economía china enfrenta desafíos como la baja confianza de consumidores y la debilidad del mercado inmobiliario, consecuencias de la prolongada crisis sanitaria. Aunque el Gobierno ha implementado una serie de políticas que han facilitado en cierta medida la recuperación, aún queda camino por recorrer. Para lograr una economía más sostenible y resiliente, el Gobierno chino debe profundizar sus reformas y políticas de apertura, optimizar su estructura económica y promover la modernización en sectores clave. Asimismo, es esencial que mantenga activamente su participación en la cooperación, fortaleciendo sus vínculos económicos regional e internacional. Esto será clave para mejorar la capacidad del país y de la región para enfrentar futuras incertidumbres.

La cooperación económica en Asia-Pacífico desarrollada a lo largo de la pandemia, permitió una mejor coordinación regional frente a las crisis globales y fortaleció la interdependencia económica regional. A pesar de los obstáculos para el desarrollo de la cooperación multilateral a nivel global, los países de Asia-Pacífico

han consolidado sus relaciones a través de la RCEP.

La RCEP ha fortalecido la capacidad regional para responder de manera coordinada a las incertidumbres económicas globales. Además, este fortalecimiento de la cooperación es particularmente importante, especialmente en un contexto de posibles políticas unilateralistas, como las vistas durante la administración de Donald Trump, que podrían resurgir si regresa a la Casa Blanca.

La rápida firma y entrada en vigor del acuerdo RCEP en plena pandemia marcó un hito en el proceso de integración económica de Asia-Pacífico, mostrando el compromiso de sus miembros con la cooperación regional. El acuerdo es muy valorado por sus Estados miembros, quienes esperan que impulse aún más la cooperación, optimice las cadenas de suministro y producción, proporcione un soporte crucial para el crecimiento económico regional y global, en medio de las fluctuaciones mundiales.

La diversidad y complementariedades económicas entre los países miembros, junto con las medidas específicas para los menos desarrollados, constituyen una base sólida para un crecimiento sostenible e inclusivo a largo plazo. A medida que los roles de estos países evolucionen en la economía regional y global, se espera que su contribución al crecimiento aumente de manera significativa.

La pandemia ha demostrado una vez más que la salud es una materia en la que sería beneficioso que la RCEP pudiera actuar, lo cual requeriría que el acuerdo incluya competencias de acción y control ante crisis sanitarias como la COVID-19.

Finalmente, aunque el acuerdo RCEP se centra en el comercio, aún queda margen para profundizar en aspectos adicionales, en futuras actualizaciones. Basándose en la experiencia de la ASEAN y en la tercera actualización del ACFTA, las perspectivas de una integración económica más profunda en Asia-Pacífico son alentadoras y podrían contribuir de manera significativa al desarrollo regional y global, promoviendo la paz y estabilidad política y económica en la región.

## Referencias bibliográficas

- Adila, S., y Suyadipura, D. (julio de 2023). ASEAN's role in the regional comprehensive economic partnership (rcep) form tnership (rcep) formation to enhance region ance regional economic integration. *Global Jurnal Politik International*, 21(1). : <https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1279&context=global>
- Armstrong, S. (20 de septiembre de 2021). China's bid to join Pacific trade pact a strategic opportunity for Canberra. *East Asia Forum*. <https://eastasiaforum.org/2021/09/20/chinas-bid-to-join-pacific-trade-pact-a-strategic-opportunity-for-canberra/>
- Armstrong, S., y Drysdale, P. (2022). The Economic Cooperation Potential of East Asia's RCEP Agreement. *East Asian Economic Review*, 26(3), 3-25 <https://dx.doi.org/10.11644/KIEP.EAER.2022.26.1.403>
- Atkinson, R. (16 de septiembre de 2024). China Is Rapidly Becoming a Leading Innovator in Advanced Industries. *Information Technology & Innovation Foudation*. <https://itif.org/publications/2024/09/16/china-is-rapidly-becoming-a-leading-innovator-in-advanced-industries/>
- Baldwin, R. (2012). WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade. *CEPR Policy Insight*, (64).
- Banco de China. (30 de septiembre de 2024). *Tipos de cambio del Banco de China*. [https://srh.bankofchina.com/search/wphj/search\\_cn.jsp](https://srh.bankofchina.com/search/wphj/search_cn.jsp)
- Banco Mundial. (1 de octubre de 2024a). *Crecimiento del PIB de China (% anual)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?contextual=default&end=2023&locations=CN&start=1978&view=chart>
- Banco Mundial. (1 de octubre de 2024b). *The World Bank In China*. <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview>

CCAA. (27 de junio de 2022). El aeropuerto internacional de Wuhan Tianhe inaugura su tercera pista. *China Civil Airports Association*. <https://www.chinaairports.org.cn/ds/23067a3925.html>

CEIC. (1 de octubre de 2024). China Gross Savings Rate. *CEIC Data*. <https://www.ceicdata.com/en/indicator/china/gross-savings-rate#:~:text=China%20Gross%20Savings%20Rate%20was,of%2016.5%25%20in%20Dec%201962.>

Chen, L., Ye, W., Huo, C. y James, K. (19 de noviembre de 2020). Environmental Regulations, the Industrial Structure, and High-Quality Regional Economic Development: Evidence from China. *Land*, 9(12), 517. <https://doi.org/10.3390/land9120517>

Cienfuegos, M., y Tao, M. (2023). La integración en Asia-Pacífco: la Asociación Económica Integral Regional. En N. Mellado, (Coord.), *Integración latinoamericana: convergencias y divergencias multidimensionales* (pp. 147-183). Instituto de Integración Latinoamericana.

Crossley, G. y Qiu, S. (16 de octubre de 2020). China's imports, exports surge as global economy reopens. *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/agenda/2020/10/chinas-imports-exports-surge-global-economy-covid19-recovery/>

Cutler, W. (15 de noviembre de 2020). RCEP Agreement: Another Wake-up Call for the United States on Trade. *Asia Society Policy Institute*. <https://asiasociety.org/policy-institute/rcep-agreement-another-wake-call-united-states-trade>

Estrades, C., Maliszewska, M., Osorio-Rodarte, I. y Seara e Pereira, M. (2022). Estimating the Economic and Distributional Impacts of the Regional Comprehensive Economic Partnership. *World Bank Policy Research Working Paper*, (9939). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/485751644957468051/pdf/Estimating-the-Economic-and-Distributional-Impacts-of-the-Regional-Comprehensive-Economic-Partnership.pdf>

- Fry-Mckibbin, R. y Wilkins, C. (2024). Central bank responses to the post-COVID period of high inflation: The case of Australia. En (B. English, K. Forbes, y A. Ubide, Eds., *Monetary Policy Responses to the Post-Pandemic Inflation* (pp. 33-50). CEPR PRESS.
- Gao, W., Wei, S., Geng, C., He, J., Li, X., & Liu, S. (2024). The Role of the Real Estate Sector in the Economy: Cross-National Disparities and Their Determinants. *Sustainability*, 16(17), 7697. <https://doi.org/10.3390/su16177697>
- GCRPC. (22 de abril de 2020a). *Apoyar a las entidades y estabilizar la economía - Afrontar el impacto de la epidemia con políticas macroeconómicas más sólidas.* [https://www.gov.cn/xinwen/2020-04/22/content\\_5505012.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-04/22/content_5505012.htm)
- GCRPC. (30 de marzo de 2020b). *La política fiscal debe ser más proactiva.* [https://www.gov.cn/zhengce/2020-03/30/content\\_5496969.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2020-03/30/content_5496969.htm)
- GCRPC. (10 de septiembre de 2024a). *De 1,135 billones de dólares a 5,94 billones La situación del comercio internacional y la cooperación económica ha mejorado considerablemente.* [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content\\_6973392.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6973392.htm)
- GCRPC. (30 de septiembre de 2024b). Políticas importantes del Consejo de Estado para septiembre. O [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content\\_6977882.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6977882.htm)
- Gopinath, G. (7 de mayo de 2024). Geopolitics and its Impact on Global Trade and the Dollar. *International Monetary Fund.* <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/05/07/sp-geopolitics-impact-global-trade-and-dollar-gita-gopinath>
- Guo, X., Zhong, S., Eu, Y., Zhang, Y. y Wang, Z. (15 de agosto de 2020). The impact of lockdown in Wuhan on residents confidence in controlling COVID-19 outbreak at the destination cities. *Front Public Health*, 10. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.902455>

Hilpert, H. (2022). The Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement and Europe: Impact and Implications. *ERIA Discussion Paper Series*, (441) <https://www.eria.org/uploads/media/discussion-papers/FY22/The-Regional-Comprehensive-Economic-Partnership-Agreement-and-Europe-Impact-and-Implications..pdf>

Hoeffler, A., y Sterck, O. (2022). Is Chinese aid different? *World Development*, 156. <https://doi.org/10.1016/j.world-dev.2022.105908>

IGES. (2024). Overview of the asia-pacific region. [https://www.iges.or.jp/en/publication\\_documents/pub/policyreport/en/154/3\\_overview.pdf](https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/policyreport/en/154/3_overview.pdf)

Joshi, K., Accad, M., y Song, I. (8 de abril de 2021). The size of the Asia and the Pacific economy based on purchasing power parities: results from the International Comparison Program. *World Bank Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/en/open-data/size-asia-and-pacific-economy-based-purchasing-power-parities-results-international>

Ke, X., & Hsiao, C. (03 de agosto de 2021). Economic impact of the most drastic lockdown during COVID-19 pandemic—The experience of Hubei, China. *Journal of Applied Econometrics*, 37(1) <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jae.2871>

Kluge, J. (24 de mayo de 2024). Moscow's Road to Economic Dependence. *Stiftung Wissenschaft und Politik*. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2024RP06/>

Koh, N. (21 de enero de 2019). 3 billion trips in 40 days: China begins Lunar New Year mass migration. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/news/china/society/article/2183049/3-billion-trips-40-days-china-begins-lunar-new-year-mass>

Livermore, D. (28 de marzo de 2021). 'Zero Covid' – an impossible dream. *Health Advisory & Recovery Team*: <https://www.hart-group.org/zero-covid-an-impossible-dream/>

Maruyama, W., Galvin, L., y Reinsch, W. (10 de octubre de 2024). Making Tariffs Great Again: Does President Trump Have Legal Authority to Implement New Tariffs on U.S. Trading Partners and China? *Centro for Strategic & International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/making-tariffs-great-again-does-president-trump-have-legal-authority-implement-new-tariffs>

MOFCOM. (2 de agosto de 2023). *La RCEP debe ejercer activamente el efecto integrador de los dividendos múltiples*. [https://fta.mofcom.gov.cn/article/rcep/rcepgfd/202308/54282\\_1.html](https://fta.mofcom.gov.cn/article/rcep/rcepgfd/202308/54282_1.html)

NBS. (1 de octubre de 2024a). *National Data*. <https://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=C01>

NBS. (18 de enero de 2024b). *Tongluo Zhao: La economía sigue recuperándose con firmeza, y la tendencia operativa está repuntando*. [https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202401/t20240118\\_1946694.html](https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202401/t20240118_1946694.html)

NHC. (20 de marzo de 2020). *Información actualizada sobre el nuevo brote de COVID-19 a las 24.00 horas del 19 de marzo*. <http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqtb/202003/0fc43d-6804b04a4595a2eadd846c0a6e.shtml>

Oliu-Barton, M., Pradelski, B., Aghion, P. et al. (12 de junio de 2021). SARS-CoV-2 elimination, not mitigation, creates best outcomes for health, the economy, and civil liberties. *The Lancet*, 397(10291). [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)00978-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)00978-8/fulltext)

OMC. (1 de octubre de 2024). *WTO Stats*. [https://stats.wto.org/dashboard/services\\_en.html](https://stats.wto.org/dashboard/services_en.html)

People. (6 de marzo de 2024). *¿Cuáles son las señales que transmite la fijación del crecimiento económico en torno al 5% en 2024?* <http://yn.people.com.cn/n2/2024/0306/c372455-40766112.html>

Petri, P. y Dollar, D. (19 de noviembre de 2020). What you should know about RCEP, Asia's new trade agreement. *The Broo-*

*kings Trade.* <https://www.brookings.edu/articles/what-you-should-know-about-rcep-asias-new-trade-agreement/>

Petri, P. y Plummer, M. (junio de 2020). 20-9 East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs. PIEE Working Paper (20). <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp20-9.pdf>

Petri, P. y Plummer, M. (16 de noviembre de 2020). Commentary RCEP: A new trade agreement that will shape global economics and politics. *The Brookings Trade* <https://www.brookings.edu/articles/rcep-a-new-trade-agreement-that-will-shape-global-economics-and-politics/>

Raj, A., Mukherjee, A., y Jabbour et al, A. (marzo de 2022). *Supply chain management during and post-COVID-19 pandemic: Mitigation strategies and practical lessons learned*. Journal of Business Research, 142. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0148296322000492?via%3Dihub>

Ranald, P. (27 de noviembre de 2020). RCEP Has Limited Trade Gains and Ignores Labour and Human Rights. *Australian Institute of International Affairs*. <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/rcep-has-limited-trade-gains-and-ignores-labour-and-human-rights/>

RCEP. (25 de noviembre de 2020). *Joint Leaders' Statement on The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*. <https://rcepsec.org/wp-content/uploads/2024/07/RCEP-Summit-4-Joint-Leaders-Statement-Min-Dec-on-India.pdf>

Reinsch, W., Murray, L., y Caporal, J. (3 de diciembre de 2019). At Last, An RCEP Deal. Center for Strategic & International Studies: <https://www.csis.org/analysis/last-rcep-deal>

Rudd, K. (6 de octubre de 2021). Understanding Evergrande. *Asia Society*. <https://asiasociety.org/policy-institute/understanding-evergrande>

SC. (12 de octubre de 2024). *El Viceprimer Ministro chino insiste*

*en la entrega de viviendas y amplía el mecanismo de listas blancas para estabilizar el sector inmobiliario.* [https://english.www.gov.cn/news/202410/12/content\\_WS670a7d8bc6d-0868f4e8ebc46.html](https://english.www.gov.cn/news/202410/12/content_WS670a7d8bc6d-0868f4e8ebc46.html)

Schott, J. (4 de mayo de 2020). *The WTO is Dead ... Long Live the WTO.* Milken Institute: <https://www.milkenreview.org/articles/the-wto-is-dead-long-live-the-wto>

SCIO. (7 de junio de 2020). *Fighting Covid-19 China in Action.* [https://english.www.gov.cn/news/topnews/202006/07/content\\_WS5edc559ac6d066592a449030.html](https://english.www.gov.cn/news/topnews/202006/07/content_WS5edc559ac6d066592a449030.html)

SCOPRC. (octubre de 2023). The Belt and Road Initiative: A Key Pillar of the Global Community of Shared Future. *The Third Belt and Road Forum for International Cooperation.* <http://www.beltandroadforum.org/english/n101/2023/1010/c124-895.html>

UNCTAD. (15 de diciembre de 2021). *The Regional Comprehensive Economic Partnership and its trade effects.* [https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2021d5\\_en\\_0.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2021d5_en_0.pdf)

UNCTAD. (diciembre de 2023). *Global trade update.* <https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2023d3.pdf>

UNSDG. (18 de agosto de 2020). *United Nations Sustainable Development Cooperation Framework for the People's Republic of China.* <https://unsgd.un.org/sites/default/files/2020-11/China-UNSDCF-2021-2025.pdf>

Wang, J. y Wang, C. (15 de septiembre de 2023). *The coming Omicron waves and factors affecting its spread after China reopening borders.* <https://bmcmedinformdecismak.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12911-023-02219-y>

Ward, R. (25 de noviembre de 2020). *RCEP trade deal: a geopolitical win for China.* Obtenido de IISS: <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2020/11/rcep-trade-deal/>

Whiting, K. (18 de mayo de 2021). *An expert explains: What is RCEP, the world's biggest trade deal?* World Economic Forum: <https://www.weforum.org/agenda/2021/05/rcep-world-biggest-trade-deal/#:~:text=RCEP%20is%20a%20big%20deal,-China%20and%20with%20South%20Korea.>

WHPFMC. (4 de junio de 2024). 人民日报:重磅政策频出,楼市暖意渐显[https://gjj.wuhan.gov.cn/xwzt/ynxw/202406/t20240604\\_2411289.html](https://gjj.wuhan.gov.cn/xwzt/ynxw/202406/t20240604_2411289.html)

Wu, Y. (19 de octubre de 2020). *Real estate market stabilizes, showing clear signs of improvement.* CGTN. <https://news.cgtn.com/news/2024-10-19/Real-estate-market-stabilizes-showing-clear-signs-of-improvement-1xP3Guplfna/p.html>

Xie, Y., y Jin, Y. (2015). Household Wealth in China. *Chinese Sociological Review*, 47(3) <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21620555.2015.1032158>

Xinhua. (16 de noviembre de 2020). *RCEP a driving force for regional, global economic growth in post-COVID-19 era.* [http://www.xinhuanet.com/english/2020-11/16/c\\_139519138.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-11/16/c_139519138.htm)

Xu, T. y Yang, R. (10 de junio de 2020). COVID-19 Epidemic and Public Health Measures in China. *Journal of Epidemiology and Global Health*, 10(2), 118-123. <https://www.atlantis-press.com/journals/jegh/125939135>

Zhou, T., Thi Nguyen, T.-v., & Zhong et al, J. (2020). A COVID-19 descriptive study of life after lockdown in Wuhan, China. *The Royal Society*, 7(9)<https://doi.org/10.1098/rsos.200705>



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA