



Artículos

Mercosur en el marco de la pandemia por COVID 19, crónica de una crisis anunciada

Laura M. Bono¹

Introducción

En la historia de la humanidad las pandemias han sido una parte importante de la misma, provocando no solo innumerables muertes sino cambios en las sociedades nacionales e internacional, la medicina, la economía, etc. Desde la Peste Antonina (165-180) pasando por la Plaga de Justiniano (541-542), la famosa Peste Negra (1347-1351), el Brote de Viruela (1520), la Gripe española (1889-1890) y las últimas más conocidas como la gripe porcina (2009-2010), el SARS (2002-2003), Brote de Ébola (2014-2016) y la actual pandemia del COVID-19 (2019), sus efectos han sido parte de los cambios en cada una de esas épocas.

En ese marco, cabe preguntarse si la pandemia que estamos atravesando, producirá cambios en la sociedad internacional y en el tenor de los mismos. Es de incautos adelantarse a semejante pregunta, pero podríamos delinear algunos escenarios posibles partiendo de los hechos que se nos presentan en la actualidad.

De un tiempo a esta parte, la sociedad internacional presentó, principalmente a partir de 2008, con la crisis financiera internacional, cambios notables en el orden internacional. Después de muchos años una crisis de magnitud tuvo su epicentro en los estados desarrollados y ello motivó un quiebre en la gobernanza global y un regreso al Estado, como actor central, como todo proceso no sabemos el final, en palabras de Anabella Busso, los cambios que pueden llegar a ocurrir no deberán encontrar en “la pandemia de COVID-19 “la única gran causa” de un “posible” cambio en el orden internacional, sino como un hecho muy relevante en un proceso de deterioro de las condiciones políticas, económicas y sociales, generadas por un orden internacional que comenzó a gestarse en los años ochenta y se profundizó en la Posguerra Fría” (Busso, 2020)

¹ Magíster en Relaciones Internacionales (UNLP); docente de derecho internacional público e investigadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP).

Sobre ese escenario se planteó una tensión comercial sin precedentes entre China y EEUU, juntamente con la profundización de la crisis en el ámbito de la Unión Europea y tras el anuncio de Gran Bretaña de su salida del bloque regional.

La región latinoamericana, en ese contexto se sumió en nuevas crisis de carácter multidimensionales, que abarcan sendas áreas que incluyen a la economía, la inestabilidad institucional y política, junto a graves violaciones de los derechos humanos, siendo los procesos de integración en algunos casos participes y en otras oportunidades meros observadores de la realidad.

En este escenario de tensión, desconfianza y crisis, se presentó un agente disruptivo como el COVID-19. Ante esta situación, la pandemia podría haber sido la clave para diagramar, estructurar y con ello profundizar la cooperación entre los países, circunstancia que no se ha evidenciado en los hechos, sino más bien ha profundizado el escenario de fragmentación.

Los múltiples y superpuestos procesos de integración en la región, es una de las evidencias que marcan la fragmentación que mencionáramos en el apartado anterior. El MERCOSUR, que en otros tiempos significó un espacio mediante el cual se buscó disipar la desconfianza entre los socios, hoy se muestra débil e incapaz de hacer frente a una situación que impacta en los mismos y la desconfianza entre sus socios ha resurgido como reflejo de aquellas que surcaban la región en el siglo pasado (Boscovich, 1999). Podríamos señalar que han existido causales nacionales, regionales e internacionales que construyeron esta senda en la cual se ha consolidado el escenario de fragmentación.

En el plano internacional, Anna Ayuso lo resume de la siguiente manera: “el orden internacional liderado por Occidente está siendo retado desde el mismo corazón del sistema y la Alianza Transatlántica se resquebraja en medio de tensiones nacionalistas. En ese período de “Post-post-guerra fría” se ha producido un realineamiento de los actores globales que provoca focos de tensión repartidos por el planeta frente los cuales ambas regiones son vulnerables” (Ayuso, 2019).

En el plano regional, el impacto del escenario internacional se evidencia en varios ejes entre los que cabe mencionar, el creciente proteccionismo desplegado por EEUU, la incidencia de China en la región y el retroceso del UE como socio estratégico. La región debe hacer frente a estas cuestiones y diagramar una agenda común que le permita posicionarse, ello en un marco de crisis político – institucionales, caída de los precios de los commodities, debilitamiento de la democracia, violaciones a los derechos humanos, migraciones masivas basadas principalmente en la búsqueda de la protección de la vida de las personas, todo ello en un marco de creciente descontento con las elites y alta desconfianza.

En el Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales 2020 (Bono & Bogado Bordazar, 2020) dábamos cuenta del escenario económico y social que se visualiza en la región con un fuerte aumento del desempleo, el cual se estima afectará al 13,5 % de la población económicamente activa, de la pobreza, de la indigencia, la desigualdad y el deterioro de varios sectores de la economía, se prevé que el PBI de la región caerá un 9 o 10 %, lo que significa que América Latina y el Caribe tendrá un PBI per cápita menor al que tuvo la región en el año 2010, con una caída del 23 % las exportaciones de los productos latinoamericanos, una disminución de las remesas de los migrantes de la región que residen en Estados Unidos y Europa, afectando a los países más pobres

de la región que dependen de las mismas. De manera tal que “la ruptura de las cadenas de suministro, la desaceleración del crecimiento mundial y el desempeño de los mercados financieros han mostrado que las economías están expuestas a las vulnerabilidades mundiales”²

Desde el ámbito político, la región atraviesa un proceso donde la confrontación ha desplazado la cooperación. Gobiernos con visiones más propensas al libre mercado (Uruguay, Chile, Colombia, Brasil, Paraguay, Ecuador y Perú), con países donde la intervención del Estado en la economía posee una mayor incidencia (Argentina y México), países que tienen graves situaciones institucionales (Bolivia) y finalmente un estado en el cual la violación a los derechos humanos resulta de carácter sistemático y el sistema democrático se encuentra en una situación de gravedad extrema (Venezuela).

Esta compleja realidad, se proyecta sobre los procesos de integración, los cuales han transitado por muchas etapas y puesto en práctica distintos modelos a lo largo de su historia reciente, “comenzando con el paradigma del “Consenso de Washington”, que propuso una integración funcional a la liberación comercial (1991-2001), a otro que revalorizó el modelo social de integración, y que estuvo signado por el “Consenso de Buenos Aires” y el “Consenso de Brasilia” (2002- 2014), o por el modelo enmarcado en la “desrregionalización” o “Consenso de Beijing” (2015- en adelante), en función del cual los Estados del MERCOSUR profundizaron las relaciones bilaterales con países extra regionales, fundamentalmente China, en detrimento de la región.” (Bono & Bogado Bordazar, 2020).

En un contexto (de pandemia mundial) en el cual la cooperación resulta necesaria, las medidas adoptadas por el principal proceso de integración de la región resultan exiguas, en una instancia de virtual paralización, ello como producto de haberle menguado al MERCOSUR la progresiva relevancia que supo ostentar, mutando su espíritu integral hacia una plataforma de internacionalización, más que de integración. (Comini & Gonzalez Bergez, 2017). Analizaremos a continuación algunas de las medidas adoptadas.

Medidas adoptadas por el MERCOSUR durante el 2020 en el área de salud

En el marco de la pandemia declarada por la OMS, el Mercosur supo adecuarse a la virtualidad para celebrar sus reuniones (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 02/20), sin perjuicio de lo cual los resultados de las mismas no se traducen en una mayor y mejor cooperación en esta área³.

Así el Consejo de Mercado Común (CMC) celebró el 1° de julio de este año su LVI Reunión Ordinaria, y en su agenda se destaca la Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/20, por la cual se aprueban recursos adicionales para el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) destinado a financiar el proyecto “Investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud”, por un monto de dólares quince millones ochocientos siete mil quinientos (US\$ 15.807.500).

² CEPAL (2020), América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales, Informe especial No. 1 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf.

³ En los últimos informes de la OMS, el continente americano registró altas tasas de mortalidad, el 64% a nivel mundial, esta situación se agrava si se tiene en cuenta que la región sólo tiene cerca del 13% de la población mundial.

En el Anexo de la Disposición mencionada se encuentra la distribución asignada a los fondos citados, la cual se estructura de la siguiente manera:

Total por Componentes (en dólares estadounidenses)	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total
a) Investigación Científica. Generación integrada de conocimiento a través de investigaciones coordinadas entre los diferentes centros	3.861.503	3.709.670	4.272.771	3.827.853	15.671.797
b) Formación de Recursos Humanos a través del Postgrado.	448.293	328.543	208.081	251.907	1.236.823
c) Difusión del conocimiento generado y publicación de los resultados de las investigaciones y simposios	5.000	5.950	8.470	5.354	24.774
d) Incubadora de Empresas. Incubación de empresas, alquiler de plataformas y convenios de vinculación	0	0	0	939.829	939.829
Coordinación Contable	30.000	22.500	22.500	22.500	97.500
Auditorías	17.000	17.000	17.000	17.000	68.000
Sub-totales - US\$ -	4.361.796	4.083.663	4.528.822	5.064.443	18.038.723
Fondo de reserva de crédito					10.000.000
Total - US\$ -					28.038.723

Fuente: Anexo de la Disposición MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/20.

Los demás órganos principales del Mercosur, el Grupo de Mercado Común (GMC) y el Consejo de Mercado Común (CMC), no han tenido pronunciamientos al respecto.

En el marco de las Reuniones de Ministros de Salud, los mismos se encontraron en dos oportunidades el 19 de febrero y el 17 y 18 de junio. En las mismas se abordaron los siguientes temas:

En la III Reunión Extraordinaria de Ministros de Salud, celebrada de manera presencial en la República del Paraguay, se presentó el estado epidemiológico regional, a cargo de la Directora General de OPS/OMS, quien, conforme el Acta de la reunión (MERCOSUR/RMS-Ext./ACTA N° 01/20) "realizó una presentación de las posibilidades de cooperación con la organización para el MERCOSUR" vinculada a enfermedades como el Sarampión, el Dengue y el Covid-19.

De dicha Reunión surge una Declaración de los Ministros de Salud⁴, mediante la cual se ratifica el compromiso de establecer acciones regionales para dar respuesta a los brotes epidémicos, instruyendo a las diversas áreas competentes del Mercosur, a establecer un mecanismo de coordinación y comunicación periódica para la vigilancia y seguimiento del COVID – 19 y coordinar las respuestas conjuntas y definir acciones como bloque regional, entre otros puntos.

En el mes de junio, en pleno pico de la pandemia por COVID-19, se llevó a cabo la XLVI Reunión Ordinaria de los Ministros de Salud, celebrada mediante videoconferencia. Es dable señalar que si bien de la misma surge la emisión de un Acta, la misma no se encuentra disponible en la página oficial del Mercosur.

⁴ Declaración de los Ministros de Salud del Mercosur ante la situación epidemiológica del dengue, sarampión y coronavirus (COVID 19) en el Mercosur. 19 de febrero de 2020.

Es dable entonces reconocer que, en el marco de la mayor pandemia padecida por el bloque, el Programa FOCEM⁵, se alza como la única política pública regional. Este Programa ha logrado sortear la fragmentación y la confrontación, mediante la continuidad e institucionalidad, junto con los procedimientos preestablecidos, los cuales han contribuido a su permanencia en el tiempo a pesar de los cambios en los gobiernos y en sus estrategias.

En los análisis referidos al bloque, desde su creación a la fecha, se ha criticado la visión comercial que el mismo ha mantenido, basada en el regionalismo abierto que tuvo su epicentro en el momento de su creación formal y que se encuentra reflejada en el Tratado de Asunción de 1991, la cual continuó hasta entrado el siglo XXI, que tuvo influencia, de la escuela económica neokeynesiana, así como por el modelo neoliberal de la integración económica compuesto por la triada del Consenso de Washington, el BID y la CEPAL. (Medina Ojeda, 2017)

Con posterioridad, la política del bloque gira a una posición denominada post-liberal, ello acontece como resultado del agotamiento de la etapa anterior, los cambios políticos en la región, la expansión del comercio mundial, incorporando en la clásica agenda comercial, aspectos sociales y de cooperación sur-sur. En este escenario se produce la creación de los FOCEM.

A partir de 2010, comienza un quiebre en el escenario regional. El mismo se encuentra vinculado en primer término con la crisis financiera internacional, que trajo aparejada la caída de los precios de los commodities, de los cuales la región resulta dependiente. En segundo término cabe señalar que ello provocó fuertes cuestionamientos a las elites, por las medidas económicas adoptadas que provocaron en Brasil, la destitución de Dilma Rousseff y con ella el declive de Brasil como referente regional e impulsor de procesos de integración como la UNASUR.

En esta etapa que algunos denominan “regionalismo estratégico” y que vio nacer a la Alianza del Pacífico, se motorizó la reconvención de las políticas del MERCOSUR, apostando por un mayor pragmatismo, dando impulso a la Unión Aduanera como instrumento estratégico para lograr ampliar sus sectores competitivos, buscando impulsar el relacionamiento regional e internacional en las cadenas productivas de valor (Medina Ojeda, 2017).

Sin perjuicio de ello, nuevos cambios políticos acontecieron en la región del MERCOSUR. En este 2020, tanto Argentina como Uruguay, cambian el signo político de sus gobiernos. Así nos encontramos con un eje Argentina-Venezuela por un lado, Brasil-Paraguay y Uruguay por el otro. Teniendo en consideración la suspensión de Venezuela en la toma de decisiones de MERCOSUR, la Argentina campea en soledad en el bloque regional.

Esta situación claramente no ha contribuido al fortalecimiento de estrategias comunes en el marco de la pandemia. Los Estados han tomado diferentes caminos para hacer frente a la misma, todos ellos alejados de un proceso de toma de decisiones consensuada, sin dejar de advertir que el COVID 19 no conoce de fronteras políticas ni físicas.

⁵ Creado por la Decisión CMC n° 45/04, el FOCEM instituye el marco institucional para la reducción de las asimetrías regionales del proceso de integración.

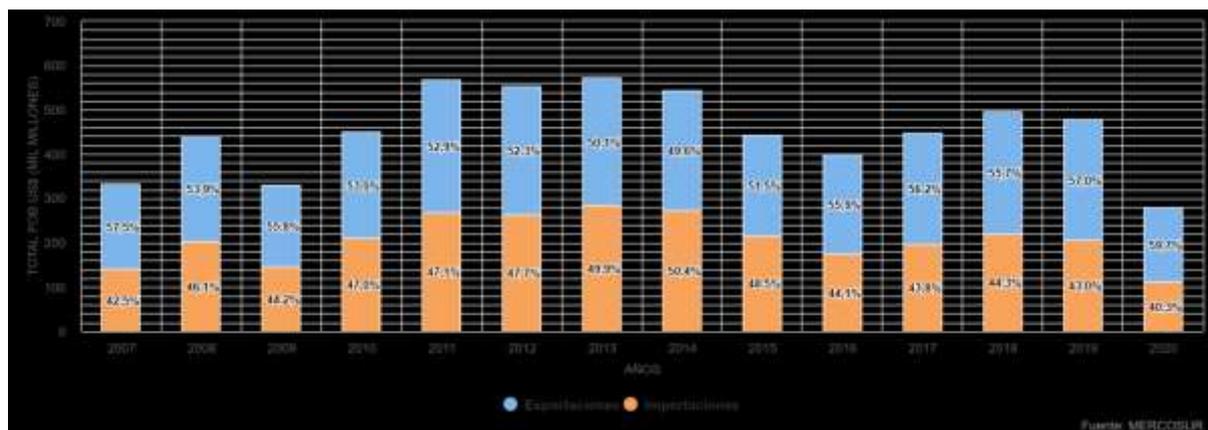
La necesidad de una política común frente a un escenario internacional complejo.

En ese marco irrumpe el COVID 19, que trae aparejado, no solo una crisis en el sistema sanitario en cada uno de los países de la región, sino también un quiebre inimaginable del comercio internacional y pone en duda el sistema multilateral.

Según un informe de la CEPAL para mayo de este año hay una caída del volumen mundial del comercio de bienes del 17,7 % en relación del mismo mes del año 2019, que si bien afecta a todos los continentes, América Latina y el Caribe es la zona más comprometida del mundo en desarrollo. Según el informe, el descenso de las importaciones obedece principalmente a la profunda recesión que atraviesa la región, con una contracción del producto estimada en el 9,1% (CEPAL, 2020).

En relación al MERCOSUR, el valor de las exportaciones sufrió una contracción del 12,4 % en el período enero – mayo de 2020. Las mismas se distribuyeron de la siguiente manera: la República Bolivariana de Venezuela presentó una caída del 65 % que se explica principalmente por la baja en el precio del petróleo, Uruguay contrajo las exportaciones en un 21,4 % las áreas más afectadas han sido las manufacturas industriales y los productos agropecuarios. Argentina y Brasil han tenido un fuerte impacto en las áreas vinculadas a las automotrices y productos químicos y combustibles, sin perjuicio que el mercado agropecuario creció en ambos estados por la demanda principalmente de China (CEPAL, 2020).

Las áreas mencionadas impactan principalmente en el comercio intrarregional del MERCOSUR, dado el carácter industrializado de los bienes mencionados, persistiendo como única salida la exportación agrícola, base de sustentación de la mayoría de las economías de la región, sobre la cual reposa hoy el exiguo superávit comercial de la balanza de bienes, tal como queda destallado en el cuadro siguiente.



Fuente: MERCOSUR

El escenario político regional, aún previo a la pandemia, evidenciaba una fragmentación singular, tal como expusieramos en el apartado anterior. En ese frente de debilidad política cada uno de los Estados, han salido de manera aislada a contener no solo el virus sino también los embates económicos de la pandemia, tomando decisiones unilaterales sin consultas previas ni posteriores en el seno del bloque. Esto igualmente, vale la pena aclarar no es nuevo en la dinámica del MERCOSUR.

Este escenario de desintegración se ha profundizado, y hoy no solo abarca la posiciones de los países en torno a las políticas frente a la pandemia, sino que también se despliega en torno a las posiciones en la agenda comercial y el modelo de inserción internacional, dividiéndose las aguas entre proteccionistas versus aperturistas, alineamiento versus autonomía con referencia a los EEUU, entre otras, donde uno de los ejes centrales se concentra en mantener o flexibilizar la unión aduanera, faro sobre el cual Argentina y principalmente Brasil supieron concretar sus mayores congruencias, pese a las asimetrías existentes con referencia a Paraguay y Uruguay.

Consideramos que los niveles de divergencia entre Argentina y Brasil, constituyen uno de los fundamentos principales para poder explicar la meseta en la cual se encuentra el bloque regional, que además de las consecuencias mencionadas en el apartado anterior se vislumbran en las discrepancias en torno al Acuerdo firmado con la Unión Europea, hace apenas un año atrás.

Según el análisis de Roberto Bouzas “el principal problema del Mercosur no es haber desarrollado una agenda de negociaciones comerciales externas muy poco ambiciosa para lo cual, por otra parte, podrían encontrarse muy buenas razones. El principal problema es el fracaso en construir un espacio económico ampliado, precondition para que una política comercial común tenga sentido para los socios. El foco que se ha puesto en la política comercial común en las últimas semanas oculta el principal problema del Mercosur: la ausencia de progresos en la agenda interna.” (Bouzas, 2020)

Esta agenda de política comercial común, se vio fuertemente afectada por la presencia de China en el mercado regional a partir del 2010, circunstancia que provocó la modificación en el entramado de exportaciones, re direccionando las mismas a un solo estado, profundizando la primarización de las economías y volviéndolas interdependientes en un contexto asimétrico. Da cuenta de ello la fuerte caída (30 %) del comercio intra bloque entre el 2007 y el 2015 (CEPAL, 2019).

Si existe un proceso homogéneo en la región que no se ha distorsionado por las desavenencias entre los socios y que ha subsistido desde inicios de la década hasta la fecha es el proceso de primarización, el cual no parece que pudiera revertirse, mucho menos cuando los estados ese encuentran en una situación de crisis económica y social y transitan una etapa en la cual restan acción colectiva para privilegiar una participación individual con otros países o bloques de poder.

Conclusiones

Un primer pensamiento nos conduce a afirmar que en este momento la bilateralidad y la confrontación⁶ parecen superponerse a la regionalización y a la cooperación en el seno del MERCOSUR.

Las estrategias nacionales para enfrentar el virus COVID-19, con ausencia del MERCOSUR (a excepción del FOCEM), profundizan la crisis del bloque, revitalizando el concepto de frontera,

⁶ El conflicto por la instalación de las Plantas de Celulosa al margen del Río Uruguay, que llevo a Argentina y Uruguay ante la CIJ de La Haya, y las recientes declaraciones tanto de Jair Bolsonaro afirmando que la elección del presidente electo Alberto Fernández en argentina traería aparejado migraciones masivas como las que presenta Venezuela y asimismo las expresiones vertidas por su par Fernández, en el marco de la pandemia actual, asegurando que Brasil constituye un riesgo para la región, en sintonía con el presidente Abdo Benítez del Paraguay dan cuenta de ello.

como muro que separa a quienes hasta hace unos años pregonaban la cooperación y la amistad entre los pueblos.

Consideramos que no es raro suponer, que las estrategias que (no) se han desarrollado en torno a la pandemia, sirvan de base para disolver los mínimos avances que el bloque supo conseguir, dando luz verde a la disolución de la unión aduanera (imperfecta) y convirtiendo a la misma en una zona de libre comercio, donde cada uno de los socios goce de libertad de acción en la consecución de acuerdos en materia comercial de manera bilateral, siendo este camino el acta de defunción del proceso.

En este punto crítico, como ningún otro que haya atravesado el bloque en sus años de existencia, la discusión sobre el modelo de integración y el consenso de las partes en torno al mismo, resulta de vital importancia para la su subsistencia.

Resulta necesario comenzar a diagramar las estrategias comunes para afrontar los desafíos que se avecinan, cuando la pandemia culmine, sus efectos económicos, sociales y políticos no solo serán de magnitud sino que serán transversales a todos los estados miembros del MERCOSUR. Con la esperanza de estar errados en nuestro pensamiento y teniendo en consideración los acontecimientos actuales, parece que ninguno de los estados está pensando en esa agenda.

En este sentido, y deseando que los mandatarios actúen con la coherencia declarada recientemente en una videoconferencia convocada por la presidencia pro t mpore de Paraguay (19/3/2020), en la cual afirmaron que: "la pandemia causada por la COVID-19 no respeta fronteras, requiriendo una coordinación regional eficiente y permanente, sustentada en buenas prácticas basadas en evidencia científica y en directrices y lineamientos emanados de organizaciones competentes".

Es en este escenario, donde la cooperación resulta necesaria y decisiva, diseñando de manera urgente estrategias conjuntas para el futuro del bloque, de los estados y de las sociedades que los componen, redefiniendo su modelo de integración con una identidad propia y reflatando algunos de los principios rectores que inspiraron nuestro proceso de integración. De lo contrario, el MERCOSUR, quedará como ejemplo de otro intento más de integración en la larga historia de la región.

Bibliografía

- Alegre, J., Marina, M. F., & Acosta Vienna, A. (2020). El accionar de Argentina en el escenario del COVID 19  acci n regional (des) concertada? En A. B. otros, *Relaciones Internacionales en tiempo de Pandemia* (pág. 186). Rosario: UNR.
- Ayuso, A. (2019). 20 años después  hacia donde va la asociación estratégica? (CRIES, Ed.) *Pensamiento Propio*, 53.
- Bono, L. M., & Bogado Bordazar, L. (2020).  QU  IDENTIDAD LATINOAMERICANA VAMOS CAMINO A DECONSTRUIR ?A 29 AÑOS DE LA CREACIÓN DEL MERCOSUR... La Plata: Boletín de América Latina y el Caribe - Instituto de Relaciones Internacionales.
- Bono, L. M., & Bogado Bordazar, L. L. (2020). América Latina atravesada por la crisis de la pandemia. En C. Norberto, *Anuario de Relaciones Internacionales IRI*.
- Boscovich, N. (1999). *Geoestrategia para la integración Regional*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Bouzas, R. (21 de Mayo de 2020). El Mercosur no tiene margen para seguir escondiendo la basura debajo de la alfombra. *El Economista*.

- Busso, A. y. (2020). *Relaciones Internacionales en tiempos de pandemia*. Rosario: UNR.
- CEPAL. (2019). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2020). *Informe Especial COVID 19 N° 6*. CEPAL.
- Comini, N., & Gonzalez Bergez, T. (2017). Las Alianzas en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, 95 - 116.
- Frenkel, A. (2020). *El Mercosur ante la COVID 19: De la disputa comercial a la amenaza sanitaria*. Madrid: Fundación Carolina.
- Keohane , R., & Nye, J. (1977). *Poder e Interdependencia. La política Mundial en Transición*. . Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano .
- Medina Ojeda, T. (2017). Regionalismos e Integración en América Latina y el Caribe. En J. Sotillo , & B. Ayllón, *Las Transformaciones de América Latina, Cambios políticos, scioeconómicos y protagonismo internacional* (págs. 149-174). Madrid: Catarata - Universidad Complutense de Madrid.
- MERCOSUR. (2020). Declaración de los Ministros de Salud del Mercosur ante la situación epidemiológica del dengue, sarampión y coronavirus (COVID 19) en el Mercosur., (pág. 3). Asunción del Paraguay.