



Regionalismo, interregionalismo y transregionalismo en aguas turbulentas: impacto del COVID-19 en el preacuerdo Unión Europea-Mercosur

Lincoln Bizzozero y Nicolás Pose

Cambio en la estructura y fragmentación del sistema internacional

Uno de los temas que se han planteado con la pandemia del COVID es el atinente al impacto en el sistema internacional de cuestiones vinculadas al orden del mismo, la cooperación/competencia entre los polos de poder y la gobernanza y legitimidad de las organizaciones internacionales. Para visualizar estas tres cuestiones que están vinculadas, se requiere una aproximación a los cambios que se han

operado en las recientes décadas en la estructura del sistema. Estos cambios se expresan en la posición de los actores a partir de las capacidades genuinas en diferentes dimensiones. Tomando solamente la referida al Producto Bruto Interno, los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) representaron el 7,5 % del PIB mundial en 1990, mientras que en el 2010 pasaron a un 17,7 % del total. Los países desarrollados se encuentran en el origen del 50 % de los productos manufacturados en el 2011, cuando en 1990 significaron el 70 % (Husson, 2012). El cambio en los polos impulsores de la economía mundial queda todavía más patente si se incluyen otros países emergentes como México, Indonesia, Turquía y Vietnam, que generan impulsos genuinos en la economía y el comercio. Si a su vez se visualiza la evolución en este siglo de otros indicadores que reflejan la expresión de las capacidades materiales de los países en la presencia en el mundo, se puede constatar el ascenso de la República Popular de China, de la India, de Corea y otros países emergentes (Kateb, 2011; Oliví y Gracia Santos, 2020). Estos indicadores de capacidad se han visto reflejados en la política internacional en las condicionantes que tiene Estados Unidos y las dificultades para terminar ganando las guerras, aun cuando siga siendo por lejos el número uno en la dimensión estratégica-militar duplicando las capacidades de Rusia (Conflits, 2018).

Si bien hay varias cuestiones a tener en cuenta en la evolución del sistema, importa en esta etapa el ascenso de China y su papel relacional (y simbólico) para visualizar el impacto en el poder estructural (Strange, 2003). En ese sentido, la pandemia ha retroalimentado las disputas entre Estados Unidos y la República Popular China en temas de la agenda política, la seguridad y la economía (Bernal-Meza y Xing, 2020).

La pandemia ha propulsado canales específicos de controversias en relación con el origen del virus, la transmisión de datos y la manipulación posible de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Por otra parte, ha generado dinámicas competitivas sobre modelos de gestión, además de fomentar una carrera por la obtención de la vacuna entre Estados, por una parte, pero también entre corporaciones farmacéuticas que cotizan en el mercado (Novavax, Moderna, Inovio), en general, con apoyo del Estado sede y en articulación con Universidades (Pfizer). Si bien las manifestaciones políticas en relación con la carrera por la

vacuna han sido diversas, lo cierto es que no ha habido una lógica cooperativa en la investigación y se ha difuminado en buena medida el objetivo de la vacuna como un bien público universal.

La OMS no ha cumplido un rol articulador y ha quedado en evidencia su papel secundario en lo que concierne a una coordinación entre los distintos emprendimientos para conseguir una vacuna y la canalización de las dosis unas veces conseguidas la o las mismas. En el caso de la OMS los cuestionamientos recibidos a su accionar y la demostración concreta de su falta de legitimidad y capacidad articuladora vienen a incrementar las críticas por la condicionalidad de los fondos privados y la dependencia en la visión e informes de esas fuentes, entre las cuales la Fundación Gates es la principal donante (Herrero y Belardo, 2020).

La carrera por la vacuna deja al descubierto dos temas relevantes interconectados: las capacidades de los propios Estados o de actores regionales para conseguirla, ya sea produciéndola o vía adquisición de stocks, y los límites efectivos de las organizaciones internacionales para suministrar bienes públicos internacionales. La primera cuestión atañe las cadenas de suministro y ha puesto en las agendas políticas nacionales las posibilidades de conseguir mayores márgenes de autonomía en las cadenas de suministro mundial, en particular en sectores particulares de la salud y de la alimentación. La segunda cuestión concierne el sensible punto político de las capacidades de un Estado o varios en asegurar el suministro de los bienes públicos internacionales. La pandemia ha acelerado y colocado al descubierto los límites de las instituciones internacionales que se erigieron sobre bases de un orden liberal y un modelo occidental. Con ello, se han puesto en entredicho algunos de los principios de las organizaciones internacionales, entre los cuales el del multilateralismo, llevando a que se plantee la posibilidad de su reinvención (Hirst y Malacalza, 2020).

Otra de las consecuencias de esta coyuntura es que ha incluido en la agenda la competencia ideacional entre modelos diferentes a partir de una mayor presencia internacional de la República Popular China, una mejora de su imagen y las posibilidades de influencia benigna en el mundo occidental (Morillas, 2020). Vinculado con este reequilibrio en la competencia ideacional, el modelo o modelos de gobernanza, en el sistema internacional y regional han mostrado sus límites. En cierta medida, como ya se hiciera referencia en un artículo, el efecto

*bootstrap*¹ de la mundialización ha derivado en una fragmentación del sistema internacional a partir de una mayor cantidad de actores con capacidad de incidir, una diversificación temática y las consecuencias de ambas en las organizaciones internacionales (Bizzozero y Pose, 2020). La fragmentación del sistema tiene consecuencias en esta etapa de la globalización en que se ha incrementado la transnacionalización y la conectividad generando como contrapartida riesgos globales (Beck, 2002). En el caso del COVID-19, como señala Sanahuja, el riesgo global se ha manifestado concretamente poniendo de relieve la importancia de la gobernanza global y la acción colectiva vía cooperación internacional (Sanahuja, 2020).

La diversificación temática en las organizaciones internacionales es una consecuencia de la complejidad que ha abierto la mundialización. Las organizaciones internacionales han debido asumir los nuevos temas y, sobre todo, su complejidad de los mismos, lo que ya fuera señalado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas al plantearse como cuestión a dilucidar y encontrar soluciones las dificultades de la diversificación y expansión del derecho internacional (Koskenniemi, 2006). Una de las consecuencias de esa diversificación y expansión atañe a las vinculadas con las competencias de las organizaciones internacionales, las cuales también compiten entre sí como es el caso de la Organización Mundial del Comercio en la medida que ha incursionado en temas ambientales, laborales y sanitarios, entre otros. Esa competencia en el ámbito institucional no ha sido el factor para que las negociaciones multilaterales se estancaran y no se haya avanzado en la Ronda de Doha mientras se lanzaban iniciativas paralelas transregionales en los últimos años, como ser las transatlánticas y transpacíficas y, recientemente, el Acuerdo Unión Europea (UE) –Canadá ya vigente, y con el Mercosur aún no ratificado.

Los avances en tratados transregionales han intentado prosperar en una nueva generación de acuerdos con reglas para el régimen de comercio internacional. Estos partían de regionalismos como ser el caso de la UE y el Mercosur o de Estados impulsores como Estados Unidos para el acuerdo con México y Canadá (T-MEC) que reformuló al anterior Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Estos avances irían en la dirección planteada teóricamente por quienes señalan las reacciones regionales como una salida sistémica frente a la falta de

respuestas en el ámbito internacional para cubrir la insuficiencia en la oferta de bienes públicos internacionales (Wolf, 2020). Lo mencionado otorgaría posibilidades y opciones a América Latina que conforma el Sur global y es parte de la periferia del sistema, aunque con diferencias en las capacidades de los Estados.

La pandemia también ha puesto en la agenda del regionalismo latinoamericano las opciones y posibilidades futuras en cuanto a la agenda y las relaciones externas transregionales. Por un lado, se plantea las consecuencias de la reconfiguración de las cadenas de suministro mundial con un retorno a las sedes de origen, lo cual prefigura ventajas posibles para Estados Unidos y algunos países del centro del sistema (Jamris-ko, 2020). Por otra, se proyecta un nuevo mapa en el regionalismo latinoamericano con las consecuencias en la gobernanza regional, las relaciones externas y las opciones concretas de los países en el marco de esta etapa de pandemia (Riggirozzi, 2020).

La reciente puesta en vigencia del T-MEC adelanta algunos lineamientos que conforman esa reconfiguración de las cadenas de suministro con una relocalización en América del Norte, lo cual consolida una fractura espacial en las Américas. El Acuerdo UE-Mercosur pone en cuestión a los dos bloques regionales en lo que respecta a la capacidad de generar respuestas sistémicas en el régimen de comercio internacional en el proceso de mundialización. Las dificultades en acordar respuestas regionales en la pandemia muestran los límites de los regionalismos en la evolución del sistema. De esta manera, la confirmación del Acuerdo interregional estaría actuando como instrumento de esta etapa de mundialización, aunque fragilizado en los soportes políticos y sociales de ambos bloques. En definitiva, el instrumento sería uno más que irá avanzando en la novedosa configuración de reglas de un régimen de comercio internacional, trascendiendo los regionalismos erosionados en sus bases constitutivas.

Este artículo se centra en el análisis de las respuestas de los regionalismos europeo y sudamericano y en los alcances del Acuerdo interregional UE-Mercosur frente a la coyuntura de crisis sistémica actual. La aproximación sistémica se complementa desde la Economía Política Internacional, en particular, a partir de su perspectiva ideacional, para visualizar las capacidades de ambos regionalismos en acceder al Acuerdo interregional que posibilite tener una base común para encarar los

desafíos sistémicos. Para encarar estas cuestiones, el trabajo continuará con un punto en el que se exhibirán las iniciativas propuestas en el marco del sistema de comercio mundial que impulsó primeramente Estados Unidos y que abrieron una nueva etapa en el regionalismo y en los acuerdos inter y transregionales. En los dos puntos consecutivos se analizan las repercusiones de la pandemia en el regionalismo europeo y en el del Mercosur con las consecuencias que pueda generar en el Acuerdo en caso de ser aprobado. Finalmente se plantean algunas conclusiones en las que se exponen algunas consideraciones limitantes para que el acuerdo se termine aprobando en este semestre.

Hacia un nuevo diseño de los espacios regionales en el sistema de comercio mundial

El efecto de diversificación y expansión que aparejó la mundialización en el sistema internacional tuvo efectos también en el régimen de comercio internacional. La creación de la Organización Mundial del Comercio y la aprobación de los Acuerdos sobre los 4 derechos de propiedad intelectual, sobre los obstáculos técnicos al comercio y el acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias fueron unas primeras respuestas a los requerimientos planteados por el incremento y diversificación temática de los intercambios comerciales. Con posterioridad, en el marco de la OMC solamente se concretaron dos acuerdos: el de las telecomunicaciones y, el más reciente, sobre la facilitación de los intercambios.

El estancamiento de la Ronda del Desarrollo y las dificultades en generar consensos operativos mínimos en distintas cuestiones expone los estreñimientos del juego geopolítico en las relaciones económicas internacionales, que señalara Pascal Lamy, en momentos que detentaba el cargo de director general de la OMC (Lamy, 2013; Bizzozero, 2013). En ese momento, los debates abiertos sobre las posibilidades de articulación de dos espacios transregionales por parte de Estados Unidos, el Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership*, TPP) y el transatlántico (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP por sus siglas en inglés), se plantearon geopolíticamente como un intento de contención de la expansión de la República Popular de China, delimitando espacios regionales con reglas y estándares técnicos

globales (Bizzozero, 2013). Por otra parte, la República Popular de China fue una de las propulsoras en el marco de los intercambios ASEAN + 3 (China, Japón y Corea del Sur) de iniciar negociaciones en el marco de la Asociación Económica Integral Regional². Las negociaciones en el marco de la Asociación Económica Integral incluyeron a India, Australia y Nueva Zelanda y se iniciaron concomitantemente a las del espacio transatlántico entre Estados Unidos y la UE, en el año 2013, lo que visualiza las respuestas de centros impulsores del comercio mundial frente a la iniciativa transpacífica del 2010. De hecho, los países que participan del espacio asiático y que negocian en el marco de la ASEAN + 6 tienen acuerdos bilaterales y multilaterales que muestran un entramado de canales en el tejido regional con múltiples salvaguardas y excepciones producto de las particularidades culturales y sociales (Velut, 2018).

Lo que importa considerar es que estas iniciativas avanzan hacia nuevas dinámicas, contenidos temáticos y funcionamiento de los regionalismos y acuerdos existentes hasta los inicios de la segunda década del siglo XXI. En particular, hay una convergencia en cuanto a los contenidos temáticos, que incluyen temas transversales como ser las referidas al marco laboral, al ambiental, al cultural y al desarrollo sostenible, que en la UE han ido tomando cada vez más peso en la certificación del producto y en temas reglamentarios que no estaban incluidos en los acuerdos anteriores, que tienen como epicentro el reconocimiento mutuo y la armonización con base en determinados estándares. Estos dos ejes centrales –el temático transversal y el reglamentario– llevan a que los acuerdos de asociación tengan un marco institucional diferente, de cooperación continua y evolutiva. El marco institucional y esa caracterización de acuerdos pasibles de evolucionar exhiben características diferenciales en relación con los acuerdos regionales existentes. Otro elemento diferencial y que resalta es el capítulo de las excepciones ya que, a diferencia de los anteriores acuerdos, se adoptó el método de la lista negativa, sobre todo en el sector servicios (Deblock y Lebullenger, 2018).

La elección de Trump en Estados Unidos cambió el escenario de convergencia transatlántico y pacífico al retornar a una política de bilateralismo selectivo. En esa dirección, Estados Unidos se retiró del TPP, congeló la negociación en el marco del espacio transatlántico

y renegoció sobre nuevas bases el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El TPP terminó siendo sustituido por el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico que fue firmado por once países, habiendo entrado en vigor para seis que lo ratificaron en diciembre del 2018 (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Japón, México y Singapur). Sin embargo, al no incluir a Estados Unidos ese acuerdo perdió el soporte fundamental de articulación de un espacio Pacífico.

La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte terminó concretándose en el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC) que entró en vigor el 1 de julio de este año. El T-MEC mantiene los temas transversales como el ambiente y los laborales y los hace más exigentes, sobre todo las obligaciones laborales que están en el núcleo del acuerdo y se acompañan del compromiso de que los trabajadores del sector automotriz ganen, como mínimo, dieciséis dólares por hora. Hay, además, normas más estrictas con respecto a la propiedad intelectual y al comercio electrónico que continúan la tendencia de la reglamentación normativa a través de determinados estándares, ubicándose Estados Unidos como el referente central en relación con los otros socios. El cambio central de Estados Unidos con el T-MEC no es la tendencia que apunta a incluir temas transversales y reglamentos en el propio núcleo de los acuerdos comerciales, sino en la reconfiguración de los espacios en la mundialización buscando relocalizar las cadenas de suministros. En ese sentido, el incremento de las reglas de origen a 75 % para automotores, acero, aluminio y electrodomésticos, los incentivos y las restricciones en la propiedad intelectual y la obligación de un salario mínimo por hora en el sector automotriz, van en la dirección de la relocalización de la industria y de una menor dependencia en la cadena de suministro de China (Zibaoui, 2020).

La UE, por su parte, ha concretado algunos acuerdos de asociación que marcan un posible modelo ideal que busca conjugar el marco de cooperación evolutiva en materia reglamentaria con la protección de estándares de calidad, de innovación en propiedad intelectual, el comercio electrónico con la participación de la sociedad civil y la contemplación del interés público. Eso es lo que surge del Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá que está vigente en su parte de comercio e inversiones, aunque requiere de la ratificación

de los Estados y regiones en su parte política y de cooperación (Deblock, 2016). Este acuerdo ha servido de modelo para los que firmó la UE con Vietnam y Singapur, que están vigentes también para la parte comercial y de inversiones y es el formato de base para el preacuerdo con el Mercosur.

Estos acuerdos de nueva generación transregionales que ha ido concretando la UE, buscan generar una respuesta frente a la erosión del multilateralismo y al estancamiento de la OMC (CEI, 2019). Además de la inclusión de los temas transversales como ambiente, laborales, desarrollo sostenible, culturales, que se encuentran a veces en el mismo núcleo duro del comercio, entre ellos, la energía limpia, la protección de los animales, el comercio electrónico y los servicios, hay dos elementos distintivos referidos a la cooperación reglamentaria y a la solución de controversias.

La cooperación reglamentaria implica un diálogo permanente entre instancias regulatorias de las partes, lo que deriva en un marco institucional diferenciado en el acuerdo transregional. En cuanto al régimen de solución de controversias, en materia de inversiones, el dictamen del Tribunal de Justicia de la UE confirma que la competencia exclusiva que tiene la Unión en lo comercial no incluye el régimen de solución de controversias de las inversiones. Por ende, el Acuerdo con Canadá, así como los firmados con Vietnam y Singapur, que poseen una parte política y de cooperación en tanto socios estratégicos y otra comercial y de inversiones, requieren ratificación de los Estados en la parte política y de cooperación.

Los progresos en esta nueva generación de acuerdos bilaterales y transregionales de la UE muestran un camino en la reconfiguración del sistema de comercio internacional, aunque dejan la parte política y de cooperación sin el acuerdo de los Estados, lo cual fragiliza esos avances en la dimensión política y social de participación de la sociedad civil. Este es uno de los posibles escenarios que marcan algunos analistas de mundialización del régimen de comercio sin las necesarias bases de legitimidad democrática (Telò, 2018).

Es en esta etapa de estancamiento del multilateralismo y de constreñimiento de la OMC en el escenario de competencia geopolítica y geoeconómica, que se inscribe el pre-acuerdo alcanzado por la UE

con el Mercosur, en junio del 2019; si bien, uno de los puntos políticos clave que fueron resaltados desde la UE, fue que el Gobierno de Brasil se mantendría en el Acuerdo de París, los cuestionamientos políticos en algunos de los Estados de la UE, de organizaciones de la sociedad civil y algunos choques diplomáticos han puesto en cuestión la firma del acuerdo integral.

Respuestas al COVID-19 en el regionalismo europeo y sus implicaciones

Tal vez por ser el regionalismo ampliamente reconocido como de mayor profundidad integracionista, la caótica respuesta inicial de la UE a la difusión de la pandemia, principalmente en los Estados mediterráneos de España e Italia, acaparó los titulares internacionales. Tan es así, que la ausencia de una respuesta europea al drama del sistema sanitario italiano, que rápidamente se enfrentó a un desabastecimiento de insumos clave para afrontar el fenómeno, generó oportunidades para la diplomacia de la cooperación internacional, capitalizada por una China ansiosa por mejorar su imagen tras haber sido el primer epicentro del COVID-19. Frente a esta situación, los sectores eurofilos del sistema político italiano advirtieron respecto al riesgo de un deterioro irreversible de la imagen de la UE en su país, en un contexto político en el cual nuevos o renovados partidos con amplio apoyo popular, como la Liga y el Movimiento 5 Estrellas, se posicionan claramente en el polo euroescéptico (Financial Times, 2020).

Para empeorar la situación, mientras se sucedía el primer pico de contagios en Europa, el Tribunal Constitucional Alemán arribó a la conclusión de que buena parte del programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios del Banco Central Europeo (BCU), herramienta central de actuación desde la crisis del Euro, es ilegal bajo las normas jurídicas imperantes en Alemania, poniendo en un brete político y jurídico al ejecutivo de Angela Merkel. Su repercusión fue tal, que un renombrado analista afirmó que los historiadores del futuro probablemente identificarán a esta sentencia como un punto de inflexión decisivo en el camino hacia la desintegración europea (Wolf, 2020b). La importancia del fallo se debe a que remite al centro del desafío estructural que enfrenta la Eurozona desde su

conformación, expresado con toda nitidez desde 2010, pues la unión de las políticas monetarias de sus Estados miembros, combinada con economías nacionales divergentes en su desempeño y la ausencia de mecanismos de transferencias al interior de la zona que compensen estos desbalances, hace que el único mecanismo de ajuste posible sea la muy costosa socialmente devaluación interna de los países deficitarios, no siempre viable en términos políticos, lo que pone en juego, en última instancia, la credibilidad global del sistema. Frente a esta situación, las transferencias indirectas generadas por la actuación del BCE han operado como el único *second best* disponible, por lo que su cuestionamiento tiene la capacidad de jaquear nuevamente la viabilidad del Euro, especialmente dadas las enormes necesidades de financiamiento que la pandemia significará para las economías más golpeadas por este fenómeno, que justamente son las mediterráneas³.

Sin superar estos desafíos estructurales más que de forma parcial, durante la última década (y particularmente en casos como Grecia), con el agravante de que la referida sentencia judicial alemana y los frentes abiertos que suponen el denominado *Brexit*, la no resuelta crisis de los migrantes –que había tensionado un símbolo de la integración como la Zona Schengen– y la consolidación de las llamadas *democracias iliberales* en el Este de Europa, el COVID-19 podía significar un desastre no solo sanitario sino también político para la UE. Las respuestas iniciales de sus miembros, orientadas al cierre de fronteras, sumadas a la ausencia de mecanismos de cooperación con los países más castigados, hacían acumular evidencias en este sentido.

Tal vez por percibir un riesgo real de ruptura, o debido a un cambio ideacional que de acuerdo a algunas aproximaciones se venía procesando en las elites políticas alemanas respecto a la necesidad de contar con algún tipo, aunque limitado, de mecanismo de transferencias fiscales intraeuropeo (resistido hasta el cansancio durante la crisis de la eurozona) (Financial Times, 2020b), la canciller Merkel aceptó en un giro de 180 grados sumarse a la propuesta francesa de crear un fondo de recuperación financiado con deuda europea. Así, con la reacción del eje franco-alemán, la Comisión delineó un plan por la suma de setecientos cincuenta mil millones de euros, que representa el significativo 4,7 % del PIB de la UE, cuyos fondos provendrían de la emisión de instrumentos financieros europeos a ser pagados por

presupuesto comunitario, generando de esta forma transferencias fiscales entre los miembros que componen la UE.

La propuesta generó la fuerte oposición de los llamados *cuatro frugales*, los que, sin embargo, sin el apoyo de Alemania como hace una década, no lograron detener la iniciativa. Por el contrario, tuvieron que conformarse con una reducción de sus contribuciones netas al presupuesto europeo, un rebalance a la baja del componente de subsidios con respecto al de préstamos de la propuesta inicial y con la posibilidad de ejercer una cierta vigilancia en la ejecución de los fondos. A pesar de estos condicionantes, lo acordado supone una enorme inyección, tanto de dinero líquido como de expectativas, pues otorga ciertos fundamentos para esperar una recuperación y, sobre todo, apuntalar la necesaria estabilidad política en los países más castigados por la pandemia.

Pero más allá del acuerdo, muy importante para mantener una mínima cohesión que sostenga la continuidad del proyecto europeo, no se observa un consenso ideacional similar –en intensidad, naturalmente no en contenido– al que diera nacimiento, tres décadas atrás, a la creación del proyecto del Euro, como en su momento documentó el estudio de McNamara (1998)⁴. En cambio, existe una disputa entre los defensores de la disciplina fiscal y los que buscan grandes estímulos a nivel europeo para acercarse a la necesaria convergencia entre las economías de la zona y, además, entre quienes conciben al instrumento de recuperación acordado como algo excepcional para una coyuntura también de naturaleza excepcional, frente a los que pregonan la conformación de una verdadera unión fiscal que, a su vez, podría ser la base para un rol mayor del Euro en las finanzas globales, al generar mercados más líquidos de instrumentos libres de riesgo denominados en esta moneda. Asimismo, no se percibe tampoco un acuerdo en torno a cuál será la economía del futuro y qué rol jugará Europa en esta situación. Tan es así, que el fondo acordado ha significado la redirección de fondos presupuestales comunitarios claves para la economía europea de las próximas décadas, como los ligados a la promoción de la ciencia, de la investigación y del desarrollo y de la transición hacia una producción más sostenible desde el punto de vista ambiental⁵.

Cierto es que el plano de la política comercial, foco de este trabajo, ha corrido por otros carriles. La Comisión Europea, con amplias

competencias en la materia, ha mantenido su impronta liberal y no se observan en Europa continental grandes reacciones contra la deslocalización de la actividad manufacturera y la creciente penetración de las importaciones industriales provenientes de Asia, al estilo de lo que sucede en Estados Unidos. Tal vez, los principales cambios registrados en el último lustro refieran a la creciente preocupación en países como Alemania y Francia respecto a la adquisición de activos industriales por parte de capitales chinos, lo que ha estimulado un debate sobre la necesidad de introducir barreras al ingreso de este tipo de inversión extranjera directa, así como una posible flexibilización de las políticas de competencia para impulsar campeones regionales europeos (Pose, 2018). Sin embargo, tales debates difícilmente afecten las relaciones proyectadas con el Mercosur. Por el contrario, de relevancia para el bloque sureño, sí permanecen en Europa las tradicionales presiones proteccionistas de los sectores agropecuario y agroindustrial, quienes además encuentran un apoyo en importantes segmentos de consumidores de alimentos, en los que existe una elevada atención a los procesos productivos y los insumos utilizados. Como ha sido ampliamente estudiado, este posicionamiento en torno al principal interés ofensivo del Mercosur en las negociaciones interregionales ha sido uno de los principales obstáculos a un acuerdo (Pose y Bizzozero, 2019; Sanahuja y Rodríguez, 2019).

A futuro, como implicaciones de la pandemia para la ratificación y puesta en marcha del preacuerdo firmado entre ambos bloques, cabe notar, en primer lugar, que la UE contará con un espacio presupuestal más reducido para compensar a los perdedores concentrados en el sector agropecuario, lo que seguramente intensificará sus resistencias. Pero incluso en un escenario de ratificación, manejado como el más probable en este texto, emerge el riesgo de que la liberalización arancelaria parcial sea compensada por la proliferación de barreras no arancelarias, tanto técnicas, sanitarias y fitosanitarias. En este sentido, la UE no renuncia en el texto acordado a la aplicación del principio precautorio, y los riesgos asociados a la emergencia de pandemias como la COVID pueden actuar como base para justificar nuevas restricciones. Asimismo, durante las negociaciones con el Reino Unido para establecer un nuevo acuerdo tras el Brexit, la UE promueve una llamada cláusula de paz que inhibiría acciones de la contraparte tendientes a objetar subsidios agrícolas que afecten a las

exportaciones (The Guardian, 2020), cuyo traslado a un acuerdo con el Mercosur sería negativo. Finalmente, es preciso mencionar el nuevo impuesto fronterizo al carbono, proyectado en el plan de recuperación de la pandemia, el que actuaría como una nueva barrera frente a los envíos al mercado europeo generados en el mundo emergente y en desarrollo (Ravikumar, 2020).

En síntesis, la UE ha mostrado una respuesta a la pandemia que, basada en el paquete de recuperación acordado, apunta a despejar las dudas sobre el crecimiento del euroescepticismo y, así, consolidar la irreversibilidad del proyecto integracionista. Sin embargo, un análisis más profundo muestra la ausencia de consensos ideacionales que sienten las bases para superar las divergencias en el desempeño económico de los países miembros y, al mismo tiempo, revela la consolidación de las posiciones de protección en materia agrícola, incluso mediante la introducción de nuevos instrumentos. De confirmarse esta tendencia, el potencial que supone para el Mercosur un mejorado acceso al mercado europeo mediante un acuerdo quedará evidentemente disminuido.

Respuestas al COVID-19 en el regionalismo sudamericano y sus implicaciones

Al igual que en caso europeo, no se puede entender ni la respuesta al COVID-19 ni su potencial impacto en un acuerdo Mercosur- Unión Europea sin considerar la evolución del regionalismo en Sudamérica en las últimas décadas. Tal fenómeno ha sido ampliamente caracterizado por la literatura, por lo que cabe simplemente delinear sus aspectos más salientes. Tras un breve período a fines de 1980 con rasgos desarrollistas, el regionalismo en América del Sur se estructuró en la década de 1990 con la consolidación de la aproximación argentino-brasileña en torno a las ideas del Consenso de Washington, que en el plano externo se expresó en la propuesta de inserción del regionalismo abierto, y en el institucional en la creación del Mercosur (Bizzozero, 2008). Tras una década de relativo éxito, las crisis de 1999 en Brasil y de 2001 en Argentina cerraron este ciclo, dando paso a un nuevo modelo impulsado por el arribo de fuerzas políticas progresistas o de izquierda a la mayoría de los países de la región.

Tal modelo ha sido catalogado por la literatura como poshegemónico o posliberal (Sanahuja, 2009; Riggiozzi y Tussie, 2012) o bien desde la región en tanto regionalismo estratégico con la agenda política y social continental o teniendo como centro a Brasil (Bizzozero, 2011; Vigevani y Ramanzini Jr. 2009). El mencionado modelo ha sido aquél en el que los asuntos políticos adquirieron mayor relevancia y la agenda se extendió hacia planos como la integración física y productiva, la salud pública e incluso la seguridad y defensa, al tiempo que nuevas instituciones fueron creadas, entre las que se destaca la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur). En algunos de estos planos, como la coordinación en materia de salud, este renovado regionalismo logró algunos avances (Riggiozzi, 2015), impulsados por la convergencia ideológica de los gobiernos y el liderazgo de Brasil (Quiliconi y Rivera, 2019). Sin embargo, en otros fueron escasos o directamente no pasaron del plano discursivo, siendo la integración física un caso de la primera clase y el proyectado Mercosur productivo el más patente del segundo (Caetano, 2017). Varios motivos dan cuenta de estas dificultades, pero entre ellos no puede dejar de mencionarse la ausencia de un paradigma económico que orientara una cooperación desarrollista desde un nivel regional y no nacional (Bizzozero y Pose, 2020). Al mismo tiempo, en el plano comercial la región sufrió una bifurcación entre aquellos países del Pacífico que aceptaron la propuesta bilateral de Estados Unidos tras el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los que desde el Atlántico la rechazaron.

La dificultad de concreciones comenzó a sentar las bases de la crisis posterior, impulsada por el deterioro económico y político experimentado por Brasil, la crisis venezolana y posteriormente el llamado “giro a la derecha” en el Cono Sur (Caetano, 2019). Tal es la profundidad de la crisis del regionalismo sudamericano que incluso los avances en los planos destacados fueron barridos con, entre otras cosas, el vaciamiento de la Unasur, cuyo potencial en materia de coordinación sanitaria adquiere hoy relevancia frente al fenómeno de la pandemia. En el plano comercial, por el contrario, el referido giro a la derecha en Argentina y Brasil supuso una convergencia temporal en torno a la necesidad de reimpulsar un regionalismo mercosuriano de corte más liberal, o de vuelta a sus orígenes según sus promotores. Para las relaciones externas del bloque, esto significó la búsqueda decidida de acuerdos comerciales con socios de mayor desarrollo relativo,

aunque ejecutada en un contexto internacional menos proclive a estos arreglos (Zelicovich, 2018); incluso frente a ofertas impensables desde los socios mayores del Mercosur décadas atrás en lo que refiere tanto a acceso a mercados de bienes manufacturados como a compras gubernamentales, por mencionar dos de las áreas más salientes, se observó una marcada resistencia de la UE por concretar un acuerdo.

Pero esta nueva agenda de búsqueda de acuerdos preferenciales con socios desarrollados tampoco resultó en un consenso duradero, como rápidamente quedó demostrado tras el cambio político en Argentina a fines de 2019. De hecho, varios de los principales cuadros técnicos del hoy elenco gubernamental argentino esgrimieron, desde una postura estructuralista o defensora del desarrollo industrial, variados argumentos en contra del acuerdo con la UE, como ilustra el trabajo compilado por la Fundación Friedrich Ebert (2018). Ciertamente es que la cláusula de ratificación y vigencia bilateral para los miembros del Mercosur, acordada por el Gobierno anterior, reduce el margen de maniobra del actual, pues la entrada en vigor en Brasil removería el *statu quo* y, por ende, alteraría la ecuación de costos y beneficios para los decisores argentinos, como lo explica teóricamente el trabajo de Gruber (2001). Dada esta situación, Argentina probablemente ratifique el preacuerdo con la UE, pero esto no ha sido obstáculo para su postura de enlentecer el ritmo de negociaciones extrazona e incluso bloquear el avance de algunas, como la llevada adelante con Corea del Sur.

Un argumento coyuntural de los decisores argentinos que refuerza las preocupaciones estructurales del impacto de estos instrumentos sobre su economía ha sido la emergencia de la pandemia. Más allá de los méritos del mismo, cuyo examen excede nuestros objetivos, lo cierto es que el impacto del COVID-19 en las principales economías sudamericanas será de un alcance sin precedentes. Como sostienen distintas estimaciones, como las generadas por la CEPAL o el Banco Mundial, las economías de Argentina y Brasil sufrirán, en 2020, una contracción de entre el 7 % y el 10 %, mientras que las recuperaciones proyectadas para 2021 (condicionadas a alguna solución mundial para la pandemia, asociadas a la producción masiva de vacunas eficaces) no se aproximan ni siquiera a recuperar lo perdido (CEPAL 2020, Banco Mundial, 2020). De esta forma, América del Sur (y América Latina en general) se estaría encaminando hacia otra década perdida en materia de crecimiento económico.

Además del descalabro económico, la pandemia ha reforzado las tendencias hacia la desintegración en la región que se proyectaban previamente. De hecho, como muestra un estudio comparado del Observatorio del Sur Global de la *London School of Economics*, la respuesta del Mercosur a este fenómeno ha sido extremadamente débil (Alden y Dunst, 2020), lo que adquiere más relevancia si se tiene en cuenta el desarme de otros arreglos como el de la Unasur, ya mencionado. Todo esto ocurre en un contexto de fuertes cruces dialécticos entre los Gobiernos argentino y brasileño, que frente a la ausencia de consensos mínimos que aseguren una cooperación, al menos parcial, llevan a que el bloque regional carezca de capacidad de acción.

Ahora bien, ¿qué implicaciones tiene lo analizado para el preacuerdo firmado con la UE? En primer lugar, como se ha visto, las tensiones repasadas probablemente no inhiban su ratificación, al menos desde el bloque sudamericano. Desde una visión optimista, podría esperarse que su entrada en vigor contribuya a disciplinar a los socios mayores del bloque en su actuación intrarregional, cuyo accionar unilateral en detrimento del cumplimiento de lo acordado ha minado de forma sistemática la confianza en las reglas de juego. Dicho esto, tal efecto no parece ser suficiente como para aprovechar las potencialidades y reducir las vulnerabilidades que supone un arreglo de esta escala, para lo que se requeriría de planes de incentivo al surgimiento de cadenas regionales orientadas a la agregación de valor y con capacidad de insertarse en el exigente mercado europeo, o de un mecanismo de defensa comercial común que resguarde el espacio para el desarrollo de nuevas actividades productivas sin afectar el comercio intrazona, por mencionar algunos ejemplos.

Por contrapartida, en ausencia de un esquema intrarregional más resiliente y con capacidad de propiciar condiciones de economía política sostenibles en el mediano plazo (lo que incluye diversas condiciones como las asociadas a la distribución del ingreso y del empleo, lo que involucra aspectos de la estructura productiva) existe el riesgo de que “la política”, al decir de Rodrik (2012), se imponga nuevamente a los imperativos de la inserción económica.

En síntesis, la proliferación de acuerdos preferenciales y el estancamiento del multilateralismo, repasados previamente, han reducido el espacio

para evitar sumarse a estos instrumentos, pero las condiciones a partir de las cuales el Mercosur propone la integración con Europa no son evidentemente las más promisorias. Y en la medida en que la pandemia acentúe el deterioro económico y social de las grandes economías del bloque, pensar en una reconstrucción económica socialmente sostenible, ya sea por dentro o por fuera de estos arreglos, será una tarea cada vez más ardua.

Conclusiones y perspectivas

El trabajo parte de la base de que la estructura del sistema internacional se ha modificado, y más específicamente de que la mundialización ha aparejado un efecto *bootstrap* en el sistema internacional. Estos cambios se reflejan en los cuestionamientos a las organizaciones internacionales realizadas desde distintos países, incluyendo Estados Unidos. Los cuestionamientos se han canalizado, entre otras, hacia la Organización Mundial del Comercio, primera organización internacional que se creó después de la caída del Muro de Berlín. Sin embargo, la falta de resultados concretos en la Ronda de Doha y en los últimos años, salvo el Acuerdo de Facilitación de Comercio, han derivado en propuestas e iniciativas paralelas que buscan hacer avanzar el régimen a partir de las mismas.

Las primeras iniciativas que han buscado trascender el régimen existente y el marco del regionalismo de inicios del siglo XXI, tuvieron como impulsor a Estados Unidos con los transregionalismos pacífico y atlántico que pretendieron delimitar un espacio regional de comercio con reglas y estándares de calidad para frenar la expansión comercial de la República Popular China. Posteriormente, surgieron otras iniciativas, entre las cuales se plasmó el Acuerdo global entre la Unión Europea y Canadá que ha servido de modelo para otros acuerdos, incluyendo el preacuerdo con el Mercosur.

La pandemia ha provocado un efecto de retracción de los Estados en el plano internacional (a la vez que ensanchan sus funciones domésticas), condicionando la cooperación internacional y regional. Esta retracción internacional también se verificó en los dos bloques regionales que han concretado, finalmente, el preacuerdo luego de veinte años de

negociación. Tanto la UE, a pesar de la experiencia integracionista de décadas, como el Mercosur, han tenido dificultades en plantear respuestas cooperativas, y la resiliencia de las sociedades se ha visto en tensión, aunque la UE finalmente ha alcanzado un consenso mínimo que le permite transitar la coyuntura que no parece suficiente para modificar elementos estructurales que afectan particularmente a la Eurozona. Por otra parte, las consecuencias de la pandemia afectarán las políticas regionales y también los sectores económicos, sobre todo aquellos más sensibles que han cuestionado el acuerdo negociado.

El preacuerdo tiene todavía que formalizarse en un acuerdo que debe ser rubricado. La idea era que se concretara durante el segundo semestre del 2020, que justamente cuenta con la presidencia de Alemania en el bloque europeo y de Uruguay en el Mercosur, ambos propulsores del acuerdo. Sin embargo, hay factores, además de los señalados, sobre la presión de algunos sectores y actores que pueden retrasar su firma y que están ligados a la coyuntura. Uno de ellos concierne la imagen que se tiene en Europa del manejo político para encarar la pandemia por parte del Gobierno brasileño, lo que se suma a su falta de respuestas a la protección del Amazonas y al desarrollo sostenible. El segundo abre la incertidumbre sobre la duración y alcance de la pandemia, con la posibilidad, cada vez más concreta, de una segunda ola. Finalmente, un último punto puede generar rispideces adicionales en la firma: la condición que puso Argentina de que se incluya una cláusula sobre la soberanía de las Malvinas.

Más allá de los imponderables sobre el momento en que se concrete el acuerdo, la Unión Europea tiene planteado un modelo para impulsar el régimen de comercio internacional con un marco político y de cooperación que atiende los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La cuestión está en que ese modelo está erosionado en las propias bases nacionales de los Estados y de las organizaciones de la sociedad civil europea. La falta de consensos ideacionales sobre la agenda de prioridades y el modelo de desarrollo para canalizar la mundialización en ambos bloques puede llevar a que se ratifique el acuerdo sobre una base de regionalismos fragilizados.

NOTAS

1. Las teorías *bootstrap* cuestionan la idea de que el mundo físico esté asentado sobre partículas elementales que posibilitan la construcción de otros bloques más complejos. La teoría fue desarrollada primeramente por Geoffrey Chew sobre la base de los avances de Heisenberg, que refutan las bases ontológicas de la física. El concepto alude a los múltiples nexos e intercambios que se generan entre las partículas, lo cual ocasiona una realidad que, en términos de la física, no está circunscripta a las partículas ni al conjunto.
2. Los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático son Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Al incluir esa Asociación a la República Popular de China, la India, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, representan un espacio humano de 3,4 mil millones de habitantes y un 40 % del PIB mundial.
3. Para un mayor desarrollo de los desafíos estructurales que enfrenta la Eurozona, pueden consultarse, entre otros, los trabajos de De Grauwe (2013), Hall (2012) y Krugman (2012).
4. En ese entonces, la autora identifica un consenso en torno a las ideas económicas del monetarismo y al simbolismo que representaba la fortaleza del marco alemán. Por el contrario, como señala *The Economist* (2020), el plan actual sí es histórico, pero no representa un “momento hamiltoniano” en materia de unificación fiscal.
5. Entre los programas afectados por este redireccionamiento aparecen Horizon UE, InvestEU y el Just Transition Fund.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alden, C. y Dunst, C. (2020). COVID-19 and the Global South Responses of Regional Organisations to this Transnational Challenge. *LSE International Relations Blog*. Disponible en <http://www.lse.ac.uk/international-relations/centres-and-units/global-south-unit/COVID-19-regional-responses/COVID-19-and-the-Global-South>

- Banco Mundial (2020). *Global Economic Perspectives. June 2020*. World Bank.
- Beck, U. (2002). *La Sociedad del riesgo global*. Siglo XXI.
- Bernal-Meza, R. y Xing, L. (2020). EEUU versus China: ¿Nueva guerra fría? *Clarín* 29 de julio. Disponible en https://www.clarin.com/opinion/ee-uu-versus-china-nueva-guerra-fria-_0_snq8oxGdL.html
- Bizzozero, L. (2013). Las negociaciones EEUU-UE por un espacio transatlántico. ¿Un movimiento hacia el nuevo tablero mundial? *Revista Vadenuuevo* n° 58. Julio. Disponible en https://vadenuuevo.com.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=2922
- Bizzozero, L. (2011) América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional* n° 54 (1), 29-43
- Bizzozero, L. (2008). *Uruguay en la creación del MERCOSUR*. CSIC. FCS. Cruz del Sur.
- Bizzozero, L. y Pose, N. (2020). Impacto del COVID-19 en el sistema internacional: una aproximación sistémica al regionalismo desde la EPI ideacional. *Blog de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, sede Argentina. Disponible en <http://rii.flacso.org.ar/impacto-del-covid-19-en-el-sistema-internacional/>
- Caetano, G. (2017). El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos. En Caetano, G. (coord.), *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*. Planeta. 353-387.
- Caetano, G. (2019). Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, LIX (1), 47-88.
- CEI (2019) La OMC en la mira. Ejes del debate y principales propuestas de reforma. Dirección Nacional Centro de Economía Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Argentina. Disponible en <http://www.cei.gov.ar/userfiles/Reforma%20OMC%20-%20Junio%202019.pdf>
- CEPAL (2020). América Latina y el Caribe ante los efectos de la pandemia del COVID-19. *Informe especial COVID19 N°1*. CEPAL.

- Conflits (2018). L'Indice de la Puissance Globale *Revue Conflits* n° 17. Dossier. Abril-Mayo-Junio.
- Deblock, Ch. (2017). L'Accord de Libre Échange UE/Canada, laboratoire d'essai de la coopération réglementaire ? *Diplomatie* n° 88. Paris. Setiembre-diciembre. Disponible en <https://www.pressreader.com/france/diplomatie/20170901/281590945829931>
- Deblock, Ch. y Lebullenger, J. (2018). Introduction. En Deblock, Ch. y Lebullenger, J. *Génération TAFTA. Les nouveaux partenaires de la mondialisation*. Rennes. PUR.11-22.
- De Grauwe, P. (2013). The Political Economy of the Euro. *Annual Review of Political Science*, 16 (1). 153-170.
- Financial Times (2020). Italy wonders where Europe's solidarity is as coronavirus strains show. *Financial Times*, 13 de marzo. Disponible en <https://www.ft.com/content/d3bc25ea-652c-11ea-b3f3-fe4680ea68b5>
- Financial Times (2020b). The minds behind Germany's shifting fiscal stance. *Financial Times*, 9 de junio. Disponible en <https://www.ft.com/content/2503ce9c-cde9-4301-bba0-8301f7deaf3b>
- Friedrich Ebert (2018). *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de "volver al mundo"*. Friedrich Ebert.
- Gruber, L. (2001). Power Politics and the Free Trade Bandwagon. *Comparative Political Studies*, 34 (7), 703-741.
- Hall, P. (2012). The Economics and Politics of the Euro Crisis. *German Politics*, 21 (4), 355-371.
- Herrero, M. y Belardo, M. (2020). COVID-19: la OMS en el ojo de la tormenta. *Hamartia*. Disponible en <http://www.hamartia.com.ar/2020/04/21/oms-tormenta/>
- Hirst, M. y Malacalza, B. ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva Sociedad* n° 287. Mayo-junio. Disponible en: https://nuso.org/media/articles/downloads/1_TC_Hirst_287.pdf
- Husson, M. (2012). Les quatre mutations de l'économie dominante en Monde Diplomatique (hors-série) *L'Atlas du Monde Diplomatique. Mondes Émergents* Paris, Le Monde Diplomatique, pp. 12-17

- Jamrisko, M. (2020). Norteamérica y robots ganan en cadena de suministros. *Bloomberg* 11 de febrero. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/bloomberg/bc-norteamerica-y-robots-ganan-en-cambios-de-cadena-de-suministro.phtml>
- Kateb, A. (2011). *Les nouvelles puissances mondiales. Pourquoi les BRIC changent le monde*. Ellipses.
- Koskeniemi, M. (2006). Fragmentación del derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional. Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional. Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/CN.4/L.682>
- Krugman, P. (2012). Revenge of the Optimum Currency Area. *The New York Times*. Disponible en: http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/06/24/revenge-of-the-optimum-currency-area/?_r=0
- Lamy, P. (2013). La geopolítica se invita nuevamente a la mesa del comercio WTO *Noticias* 29 de enero. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl264_s.htm
- McNamara, Kathleen (1998). *The Currency of Ideas. Monetary Politics in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press.
- Morillas, P. (2020). Lecciones de una crisis global: coronavirus, orden internacional y el futuro de la UE. *CIDOB Notes Internationals* 231. Abril. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/nl_231/lecciones_de_una_crisis_global_coronavirus_orden_internacional_y_el_futuro_de_la_ue
- Oliví, I. y Gracia Santos, M. (2020). Algunas reflexiones sobre el mundo pre-COVID.
- Resultados de la edición 2019 del Índice Elcano de Presencia Global. *Real Instituto Elcano*. 27 de julio. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/algunas-reflexiones-sobre-el-mundo-pre-covid-resultados-de-la-edicion-2019-del-indice-elcano-de-presencia-global/>
- Pose, N. (2018). Testeando los límites del liberalismo: la inversión china en Estados Unidos y Europa Occidental. En Bizzozero, L. y Fernández, W. (eds.) *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2017-2018*. PEI-FCS-Udelar y Editorial Cruz del Sur, 41-46.

- Pose, N. y Bizzozero, L. (2019). Regionalismo, Economía Política y Geopolítica: Tensiones y Desafíos en la Nueva Búsqueda de Inserción Internacional del Mercosur. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 28 (1), 250-278.
- Quiliconi, C. y Rivera, R. (2019). Ideología y liderazgo en la cooperación regional: los casos del Consejo Sudamericano de Defensa y el Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas en UNASUR. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 28 (1), 219-248.
- Ravicumar, A. (2020). Por qué el impuesto fronterizo al carbono de la UE es injusto e imperialista. *MIT Technology Review*. Disponible en: <https://www.technologyreview.es/s/12465/por-que-el-impuesto-fronterizo-al-carbono-de-la-ue-es-injusto-e-imperialista>
- Riggiozzi, P. (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. *Análisis Carolina 12*. *Fundación Carolina*. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-12.2020.pdf>
- Riggiozzi, P. (2015). UNASUR: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales en carpeta. *Estudios Internacionales*, 181, 29-51
- Riggiozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (Vol. 4). Dordrecht. Springer.
- Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Antoni Bosch
- Sanahuja, José (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En Mesa, M. (Coord.) *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*. *Anuario CEIPAZ 2019-2020*, CEIPAZ, 27-54. Disponible en: <https://ceipaz.org/anuario/anuario-2020/>
- Sanahuja, J. (2009). *Del “regionalismo abierto” al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe*. En CRIES, *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. CRIES, 11-54
- Sanahuja, J. y Rodríguez, J. (2019). Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de globalización. *Documento de Trabajo Carolina* N° 13.

- Strange, Susan (2003) *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Icaria.
- Telò, Mario (2018). L'Union Européenne face à la multiplication des interconnexions commerciales interrégionales et à leurs implications politiques. En Deblock, Ch. y Lebullenger, J. *Génération TAFTA. Les nouveaux partenaires de la mondialisation*. Rennes. PUR, 37-54
- The Economist (2020). The EU's €750bn covid-19 plan is historic—but not quite Hamiltonian. *The Economist*, 21 de julio.
- The Guardian (2020). Brexit talks hit by row over EU subsidies for farmers. *The Guardian*, 23 de junio. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2020/jun/23/brexit-talks-hit-by-row-over-eu-subsidies-for-farmers>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2020). Comunicado de Prensa 52/17. *Curia Prensa e información*. Dictamen 2/15. Luxemburgo. Disponible en: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170052es.pdf>
- Velut, Jean-Baptiste (2018). Naissance, déclin et rémanence du nouveau régionalisme. En Deblock, Ch. y Lebullenger, J. *Génération TAFTA. Les nouveaux partenaires de la mondialisation*. Rennes. PUR, 25-36.
- Vigevani, T. y Ramanzini Jr. H. (2009). Brasil en el centro de la integración *Nueva Sociedad* n° 219, Caracas, enero-febrero, 76-96.
- Wolf, Martin (2020). China-US rivalry and threats to globalisation recall ominous past. *Financial Times*, 20 de mayo. Disponible en: <https://www.ft.com/content/5887ec6c-9d97-11ea-b65d-489c67b0d85d>
- Wolf, M. (2020b). German court decides to take back control with ECB ruling. *Financial Times*, 12 de mayo. Disponible en: <https://www.ft.com/content/37825304-9428-11ea-af4b-499244625ac4>
- Zelicovich, J. (2018). Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018). *Latin American Journal of Trade Policy*, 2, 49-66.
- Zibaoui, Anwar (2020). Sector del automóvil: el futuro puede ser diferente. *Directivos y Empresas.com* 29 de junio. Disponible en: <https://www.directivosyempresas.com/motor/sector-del-automovil-el-futuro-puede-ser-diferente/>

RESUMEN

Regionalismo, interregionalismo y transregionalismo en aguas turbulentas: impacto del COVID-19 en el preacuerdo Unión Europea- Mercosur

El artículo analiza las perspectivas del preacuerdo entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur, a la luz del impacto de la emergencia de la pandemia del COVID-19 en el sistema internacional y en los bloques regionales participantes de dicho preacuerdo. Para ello, en primer lugar, revisa los cambios en la estructura y fragmentación del sistema internacional y, luego, dentro de este marco, la emergencia de nuevos diseños de espacios regionales en el sistema mundial de comercio. Tras ello, rastrea las principales respuestas políticas y económicas ensayadas por ambos bloques frente a la pandemia, a partir de lo cual se derivan implicaciones para el acuerdo interregional. Se encuentra que a pesar de marcadas diferencias, es posible identificar en ambos casos la ausencia de consensos ideacionales profundos que sienten las bases de procesos de acumulación futuros con lógica regional. Asimismo, se observa que las respuestas con mayor consenso ensayadas por la UE están en tensión con la inserción esperada por el Mercosur en este bloque y que las propias bases del bloque sureño, por razones externas al acuerdo, exhiben una debilidad que genera interrogantes respecto a su capacidad de maximizar ganancias y minimizar costos asociados a este arreglo.

ABSTRACT

Regionalism, interregionalism and transregionalism in troubled waters: impact of COVID-19 on the European Union-Mercosur pre-agreement

The article analyzes the perspectives of the pre-agreement between the European Union (EU) and Mercosur, in light of the impact of the emergency of the COVID-19 pandemic in the international system and in the regional organizations that signed the agreement. First, this article reviews the changes in the structure and fragmentation of the international system and, then, within this framework, the emergence of new designs for regional spaces in the world trading system. After that, it tracks the main political and economic responses tested by both organizations to face the pandemic, from which implications

for the interregional agreement are derived. It is found that despite marked differences, it is possible to identify in both cases the absence of deep ideational consensus that lay the foundations for future accumulation processes with regional logic. Likewise, it is observed that the responses with greater consensus tested by the EU are in tension with the insertion expected by Mercosur. The bases of the South American organization, for reasons external to the agreement, show a weakness that raises questions regarding its ability to maximize profits and minimize costs associated with this arrangement.

SUMMARIO

Regionalismo, inter-regionalismo e transregionalismo em águas turbulentas: Impacto da COVID sobre o pré-acordo UE – MERCOSUL

Este artigo analisa as perspectivas do pré-acordo entre a União Europeia (UE) e o MERCOSUL, diante do impacto do surgimento da pandemia COVID no sistema internacional e nos blocos regionais participantes deste pré-acordo. Examina, em primeiro lugar, as mudanças na estrutura e fragmentação do sistema internacional e, posteriormente, dentro deste contexto, o surgimento de novos desenhos de espaços regionais no sistema de comércio mundial. A seguir, rastreia as principais respostas políticas e econômicas que foram ensaiadas por ambos os blocos durante a pandemia, e suas consequências para o acordo inter-regional. Percebe que, apesar das diferenças marcantes, é possível identificar em ambos os casos a ausência de consensos ideacionais profundos que embasem processos de acumulação futuros com lógica regional. Observa-se, também, que as respostas com maior consenso ensaiadas pela UE estão em tensão com a inserção esperada pelo Mercosul neste bloco, e que as próprias bases do bloco do sul, por motivos alheios ao acordo, mostram uma fragilidade que gera dúvidas quanto a sua capacidade de maximizar os lucros e minimizar os custos associados a este acordo.

