

## Sudamérica y la pandemia: un retrato de la crisis del regionalismo

South America and the pandemic: a portrait of the crisis of regionalism

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.118556>

Miriam Gomes Saraiva

Universidade do Estado de Rio de Janeiro

[miriamsaraiva@uerj.br](mailto:miriamsaraiva@uerj.br)  

Lorena Granja

Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais

[granjahernandezlorena@gmail.com](mailto:granjahernandezlorena@gmail.com)  

### Resumen

La pandemia del COVID-19 sorprendió a Sudamérica en un difícil momento, caracterizado por crisis económica; polarización y divergencias políticas. La gobernanza regional está debilitada, actualmente no hay liderazgos ni consensos. El presente artículo objetiva analizar las respuestas a la pandemia por parte de los gobiernos sudamericanos con énfasis en la identificación de los esfuerzos enmarcados colectivamente en estrategias de nivel regional, y las estrategias unilaterales, observando un predominio de éstas. El argumento principal es que las respuestas a la crisis de múltiples dimensiones traída por la pandemia podrían haber tenido un trasfondo regional en vez de unilateral; sin embargo, la previa crisis de gobernanza regional incidió en la agenda, sin conseguir dar respuestas coordinadas, la región quedó en un estado de vulnerabilidad sin precedentes. El artículo comienza contextualizando la crisis de la gobernanza regional, posteriormente, contrasta e identifica las respuestas dadas a la pandemia por los gobiernos en las instancias regionales. Se analiza el contenido de documentos oficiales del Mercosur y la Alianza del Pacífico con el fin de identificar las respuestas conjuntas. El análisis evidencia el carácter deficitario de la gobernanza regional en Sudamérica para gestionar la crisis pandémica y la unilateralidad en las respuestas coyunturales a la crisis.

**Palabras clave:** Regionalismo; Pandemia; América Latina.

### Abstract

South America was surprised by the COVID-19 pandemic at difficult times, characterized by an economic crisis, polarization, and political divergences. Regional governance is weakened, there are no leaderships or consensus. The paper aims to analyze the responses to pandemic crisis by the governments of the region. It focuses on identifying them by differentiating between responses collectively framed in regional strategies, and unilateral, with a predominance of the last ones. The main argument is that the reaction to the crisis may have had a regional rather than a unilateral undertone. However, the previously weakened regional governance affected the agenda, without being able to provide coordinated responses to the pandemic crisis, the region was left in a state of unprecedented vulnerability. The article begins by contextualizing the crisis of regional governance, subsequently, it contrasts and identifying the responses to the pandemic given by the regional institutions. To do that, a content analysis is made using as sources Mercosur's and Pacific Alliance's official documents; the analysis evidenced the deficit of the regional governance in South America to manage the pandemic crisis and the unilateral conjunctural responses to the crisis.

**Keywords:** Regionalism; Pandemic; Latin America.

Recebido: 28 Setembro 2021

Aceito: 12 Maio 2022

*Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse*



## Introducción

La gobernanza regional sudamericana se encontraba ya en crisis cuando la emergencia de la pandemia del Covid-19 en marzo de 2020 sorprendió a los gobiernos que reaccionaron unilateralmente y sin consultarse (RIGGIROZZI, 2020; SANAHUJA, 2019; BRICEÑO-RUIZ, 2021; DE ARAUJO; NEVES, 2021). La crisis de la gobernanza regional se evidenciaba ya a partir de la divergencia ideológica entre los gobiernos de la región. Tal divergencia comenzó en 2015 con los vaivenes de gobiernos a la derecha e izquierda del espectro político-ideológico. Hay una falta del sentido de oportunidad por parte de los gobiernos de los beneficios adquiridos durante el período del llamado regionalismo post hegemónico, caracterizado por una fuerte construcción de gobernanza regional. Si las divergencias ideológicas entre los gobiernos de la región se reflejaban en falta de iniciativas y de liderazgo a nivel regional; se puede considerar que, no habiendo incentivos para la actuación regional, los gobiernos concentraran interés en el devenir de sus políticas domésticas (DE ARAUJO; NEVES, 2021; TOKATLIAN et al., 2020).

A esa crisis ideológica, de liderazgo y de gobernanza regional, se la ha denominado contestaria en términos normativos, justamente a partir del foco en el objetivo de desmonte institucional que se ha evidenciado por parte de los gobiernos de derecha, denominados liberal-conservadores y/o autoritarios por algunos analistas (BRICEÑO-RUIZ, 2021; SANAHUJA, 2019; SANAHUJA; LÓPEZ BURIAN, 2020; VADELL; GIACCAGLIA, 2020). Tal desmonte se evidenció a nivel doméstico en la falta de iniciativas de política exterior que prioricen las relaciones sudamericanas; a nivel regional, en la incapacidad de gestionar la crisis venezolana como los autores lo explicitan. Sin embargo, hay interconexiones entre ambos niveles. Un ejemplo claro del desmonte institucional de relevancia para este trabajo es el del Instituto Sudamericano de Gobernanza en Salud (ISAGS) que existía en el marco de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) (BARROS, 2020; DE ARAUJO; NEVES, 2021; SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021). La crisis de la gobernanza regional, por tanto, precede a la crisis regional enfrentada por las consecuencias de la pandemia, pero sus implicaciones son importantes en este escenario. En la próxima sección se explicitan más claramente estos argumentos sobre la crisis de la gobernanza regional y la falta de liderazgo.

El presente artículo se propone examinar las medidas (no)colectivas que surgieron como respuestas a la crisis sanitaria regional impuesta por la pandemia. La pregunta de investigación pretende saber en qué medida la baja coordinación en su planificación, aplicación y posterior continuidad demostró una total ineficacia del regionalismo en gestionar la crisis. La indagación apunta a pensar en la falta de tales medidas como consecuencia directa de la crisis de la gobernanza regional sudamericana previa a la pandemia.

Como hipótesis, aquí se defiende que la previa crisis de las instituciones regionales, junto a la ausencia de un liderazgo, impactó en la poca capacidad de los gobiernos de la región para actuar conjuntamente en la gestión de la pandemia como una *crisis sanitaria regional sudamericana*. Además, las divergencias ideológicas y de preferencias políticas se sobrepusieron al sentido de oportunidad y a la necesidad de una negociación conjunta. Los impactos de la política doméstica a nivel regional pueden actualmente ser más nocivos de lo que históricamente han sido para la construcción de la gobernanza regional. Las directas implicaciones electorales que la pandemia ha tenido en cada uno de los países han sido muestras de que, en la región, la política doméstica impacta en la política externa. En ese sentido, las instituciones regionales han demostrado en diferentes grados capacidad de soportar tales investidas devenidas de la política doméstica.<sup>1</sup>

Como pregunta teórica, el presente artículo cuestiona el impacto eventualmente negativo que puede tener el nivel doméstico sobre las respuestas colectivas regionales. Por lo tanto, en términos analíticos, se propone examinar el nivel regional poniendo en destaque al nivel doméstico, que en la hipótesis se considera preponderante. Particularmente, busca responder e identificar las lógicas de tal interconexión con un análisis empíricamente ilustrado. El artículo

---

<sup>1</sup> Agradecemos a Karina Pasquarelli Mariano (UNESP) haber llamado la atención sobre las capacidades institucionales de la región en comentarios personales a las autoras.

introduce algunas de las iniciativas gubernamentales unilaterales sin pretensión de exhaustividad. Sin embargo, pretende ilustrar la hipótesis de que la crisis de la gobernanza regional debilitó a tales instancias para responder de manera efectiva y amplió el espectro de acción doméstica. Para ello, el análisis empírico se focaliza en dos de los mecanismos regionales (MERCOSUR y Alianza del Pacífico). Se realizó un análisis de contenido categórico de la normativa emanada de ambas instancias entre marzo de 2020 (cuando fue decretada la pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud - OMS) y marzo de 2021.

En términos metodológicos, se plantea el cómo identificar esa interacción/sobreposición entre el colectivo regional y el nivel doméstico nacional. Para tanto, más allá de las lecturas de coyuntura, se hace un análisis de contenido de las principales medidas tomadas por las instancias regionales para gestionar la pandemia: MERCOSUR y Alianza del Pacífico principalmente, ya que el Fórum para el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR) apenas tuvo respuesta en el período estudiado. En total, fueron analizados 46 documentos, con las categorías de análisis construidas a partir de la lectura de la bibliografía y del argumento esbozado en nuestra hipótesis: las divergencias ideológicas que caracterizan el periodo de estudio entre los gobiernos de la región constituyeron un elemento importante para la crisis de la gobernanza. Tal crisis contextualizó las respuestas dadas a la emergencia sanitaria, evidenciándose mayor incentivo a responder unilateralmente de que conjuntamente. Tales incentivos son evidenciados a partir de un análisis de fuentes secundarias, dónde se delinear brevemente las medidas tomadas unilateralmente por los gobiernos de la región, contrastándolas con las recomendadas por instancias como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la OMS.

El artículo comienza contextualizando la crisis del regionalismo sudamericano y sus manifestaciones en la falta de liderazgo y en la carencia de convergencia político-ideológica. Posteriormente, son analizadas las respuestas a la crisis sanitaria mundial dadas por los gobiernos de la región, con foco en las recomendaciones de la OMS y CEPAL que, en términos generales, las caracteriza como unilaterales. Pasa en seguida a analizar las estrategias dadas a nivel regional (MERCOSUR, Alianza del Pacífico y el tímido PROSUR) para dar respuesta a la crisis de la pandemia, intentos poco exitosos y con varios obstáculos por delante. Finalmente, son esbozadas algunas palabras finales con el fin de dar consecución a la investigación.

### **La crisis de las instituciones regionales: la falta de liderazgos**

La idea de *crisis del regionalismo* no surgió en 2020. Varios trabajos coinciden en el diagnóstico, aunque con diferentes énfasis sobre qué representaría tal crisis y cómo ella se manifestaría. Entre los autores que ya abogaban por la consideración del regionalismo sudamericano como en *etapa crítica*, se encuentran los que le atribuyen tal condición únicamente a los ejemplos denominados del “regionalismo post-hegemónico”. Ven en el desmonte de la UNASUR su momento más crítico, ya que consideran que representa la desintegración del proyecto político sudamericano post-hegemónico (BRICEÑO-RUIZ, 2021; LLENDERROZAS, 2016). Otros, señalan las dificultades encontradas en el regionalismo producto del déficit del liderazgo de Brasil (MIJARES; NOLTE, 2018; LÓPEZ BURIAN; LUJÁN, 2019; CAETANO; SARAIVA, 2020; ALVAREZ, 2021).

Perspectivas más amplias consideran que la gobernanza regional sudamericana se encuentra ante un gran desafío. Entienden que habría en el regionalismo algunas oportunidades para el mejor tratamiento de las consecuencias de la pandemia a nivel regional, de las que hay en las circunstancias actuales de reacción individual ante la crisis sanitaria (VENTURA; NUNES, 2016; RIGGIROZZI, 2020; VENTURA; AITH; RACHED, 2021). En ese sentido, si la provisión de salud pública regional se transforma en un bien público de carácter transfronterizo y en un elemento de la política exterior de los Estados, su gobernanza debería ser tratada en instancias regionales de negociación y toma de decisiones (GÓMEZ; PEREZ, 2016; SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021; VENTURA; NUNES, 2016).

Los problemas sanitarios y de seguridad humana que han surgido en los últimos años son de carácter global, por lo que sería natural que la toma de decisiones al respecto sea colectiva. Al examinar el estado de la región a ese respecto, Riggiozzi (2020) llama la atención al distanciamiento político y a la falta de liderazgo como las principales limitaciones del accionar regional frente a la crisis pandémica. También lo hace Briceño Ruiz (2021) al denominar de *impasse* al regionalismo ante la pandemia; y de Araujo y Neves (2021) al hacer énfasis en su carácter fragmentado.

La falta de liderazgo regional y sus consecuencias para la gobernanza vienen manifestándose hace ya algún tiempo. Brasil, por su parte, tiene un rol protagónico en la crisis de la gobernanza regional en salud (GÓMEZ; PEREZ, 2016; RODRIGUES, 2019). Ya sea a través del desmonte de las estructuras institucionales del regionalismo, como en el caso de la UNASUR (SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021); o en el abandono de la CELAC. Así como en la práctica de vaciar las agendas en las instancias regionales en las que aún mantienen un rol activo, como puede ser ejemplo su accionar en PROSUR.

Desde 2012, los sucesivos gobiernos brasileños no han hecho sino dejar de actuar con el ímpetu de otrora en la construcción de la agenda sudamericana; algo que había sido muy importante para la política exterior en los gobiernos de Lula da Silva y que había caracterizado su accionar en la década de los 2000 (SARAIVA, 2020). De hecho, en su política hacia la región, ya a partir de la asunción de Dilma Rousseff a la presidencia se manifiesta un cierto deterioro de la voluntad de liderazgo (SARAIVA; VELASCO, 2016). A pesar de que en el gobierno Temer hubo cierta voluntad que se manifestó en la iniciativa de retomar las negociaciones con la Unión Europea, no fue hasta el gobierno de Jair Bolsonaro que se hizo notar por su inexistencia.

La ausencia de liderazgo no es la única nueva característica de la política exterior brasileña (ni única razón para la crisis en la gobernanza regional), sino también la impronta de su presidente, que ha sabido confrontar públicamente a socios estratégicos del país (Argentina y China). Ha dado la espalda a los países vecinos en numerosas oportunidades, privilegiando, hasta principios de 2021, una relación especial con Estados Unidos. Con el actual presidente se articulan, por un lado, la falta de voluntad brasileña de liderar a la región con, por otro, la ausencia de interés por parte de ésta de estar liderada por un país cuyo gobierno es tan imprevisible.

Sumado a eso, ningún otro país ha conseguido asumir el liderazgo regional ante el vacío autoimpuesto por Brasil. Por ejemplo, ni Chile, ni México<sup>2</sup> pudieron articular exitosamente una coordinación a nivel de sus áreas de influencia Alianza del Pacífico y Caribe, respectivamente. La Alianza del Pacífico se conformó en la última década como un eje integracionista ideológicamente opuesto a los denominados post-hegemónicos (Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América-ALBA y UNASUR) (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Lo que ha dado espacio para resignificar la idea original de las autoras de construcción de una región más autónoma y antimperialista (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2017). Briceño-Ruiz introduce la idea de que la construcción del regionalismo sudamericano no tiene un único modelo hegemónico, y sería en tal sentido resignificado el concepto de post-hegemónico (BRICEÑO RUÍZ, 2017; BRICEÑO-RUIZ, 2021). A pesar de un inicial liderazgo andino, la Alianza del Pacífico rápidamente se transformó en un eje comercial transpacífico sin capacidad de aunar la representación sudamericana a nivel global (que sí tenían los mecanismos antecesores).

Por su parte, el PROSUR presentado en 2019, resultado de una asociación entre Chile y Colombia, que tuvo a Brasil entre sus más flagrantes defensores, tampoco logró ocupar un espacio relevante en el accionar regional sudamericano.

En tal sentido, el momento en que ocurre la pandemia es complejo para la gobernanza regional latinoamericana; el espacio de estructuración de la agenda regional se dificulta si hay vacío de liderazgo. Esto quedó evidenciado en el magro accionar que tuvieron las instituciones regionales durante 2020 que pretendemos evidenciar en la siguiente sección. No atribuimos la mala gestión regional de la crisis sanitaria como consecuencia directa de la falta de liderazgo y

---

<sup>2</sup> Otrora estaría Venezuela en esta lista de posibles candidatos a asumir un liderazgo regional.

de convergencia ideológica; sin embargo, consideramos ambas dimensiones analíticas evidencias de la crisis de la gobernanza regional previa a la pandemia. Ante tal emergencia coyuntural, pretendemos establecer que los espacios de articulación regionales se vieron dejados de lado, optando por reacciones unilaterales.<sup>3</sup>

### **La crisis de las instituciones regionales: la carencia de convergencia político-ideológica**

Sumado a la falta de liderazgo, está la falta de convergencia político-ideológica entre los gobiernos de la región para adicionar gravedad a la crisis; ya que ambas características serían “facilitadores” de la construcción regional cuando existentes (liderazgo y convergencia ideológica) (ALVAREZ, 2021). Esta falta de sintonía ideológica entre los gobiernos de la región ha sido considerada como una de las lecciones de la caída de la UNASUR, “por falta de una potencia lidera[sic], o de una amenazante, los motivos para la cooperación política descansan sobre el vacío (...) pero tendencias recientes de crispación dentro de la polarización advierten de lo poco probable que es la plena cooperación entre grupos de diferentes ideologías y la estabilidad de las relaciones entre regímenes opuestos” (MIJARES; NOLTE, 2018, p. 111). Cabe destacar que la casi inexistencia de un núcleo ideacional común entre los opuestos, elemento relativamente nuevo, aleja la posibilidad de construir puentes entre los gobiernos. Anteriormente existían ciertos “mínimos comunes” que actualmente no aparecen.<sup>4</sup>

Desde 2015, con la elección de Mauricio Macri en Argentina, los presidentes de la región tienen perfiles político-ideológico diversos, rompiéndose la relativa convergencia ideológica que hubo durante el período anterior. Esto produjo impactos fuertes en la gobernanza regional, ya que América Latina está marcada por el fenómeno del hiperpresidencialismo a nivel doméstico, y por la presidencialización de las instituciones a nivel regional (MALAMUD, 2005). Actualmente, con pocas excepciones -como los casos de Argentina en 2019; Bolivia en 2020; Perú y Chile en 2021-, los actuales presidentes tienen una escuela liberal y/o conservadora y, en algunos casos, han adoptado un comportamiento autoritario y de identificación con los Estados Unidos durante el gobierno de Donald Trump. Esas diferencias producen percepciones políticas y predilecciones económicas contradictorias, y las concepciones sobre el régimen democrático convergen apenas en una definición hiper minimalista.<sup>5</sup>

Ello desincentiva iniciativas de gestión política regional que requieran cierto tipo de cohesión regional mínima, al menos en torno a la instrumentalidad del regionalismo. Más allá de diferencias político-ideológicas, que pueden convivir en una iniciativa regional caso haya puntos básicos de convergencia, las diferencias entre los gobiernos de Sudamérica se han fragmentado y polarizado (DE ARAUJO; NEVES, 2021). Este panorama no se restringe a las relaciones entre estados, sino que marcan también los escenarios domésticos. Grandes ejes de motivación que enmarcaron la trayectoria del regionalismo sudamericano -la política identitaria, la económica y las perspectivas de inserción internacional (VAN KLAVEREN, 2020)- ya no logran establecerse como consensos mínimos sobre los cuales articular la divergencia corriente que tradicionalmente existía en otros períodos.

Las dificultades de la gobernanza regional sudamericana se evidenciaron ante la imposibilidad de dar un tratamiento adecuado a la crisis en Venezuela, que tuvo su ápice en el desmonte de la UNASUR en 2018. A pesar de la conformación del Grupo de Lima y el proyecto del PROSUR (2019) como foro que la “sustituiría” (GRANJA; MESQUITA,

<sup>3</sup> Como bien lo notaran evaluadores anónimos, no existe una relación directa entre la divergencia ideológica con falta de liderazgo y la imposibilidad de dar respuestas regionales a la pandemia; sin embargo, queremos enfatizar que la situación crítica de la gobernanza regional abrió espacios para su tratamiento unilateral, en detrimento de otras opciones (aunque tampoco se pueda establecer si en convergencia ideológica, las respuestas a la emergencia hubieran sido diferentes) Tal argumento también puede verse en algunos análisis recientes sobre regionalismo y pandemia (DE ARAUJO; NEVES, 2021; SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021).

<sup>4</sup> Tal denominador común puede entenderse, en el caso del MERCOSUR, en el consenso de Asunción (1991), consenso de Buenos Aires (2003) y consenso de Asunción II (2015) (VÁZQUEZ, 2017).

<sup>5</sup> Como lo demuestra su tratamiento dentro del PROSUR: “como presupuesto esencial para la participación en el PROSUR debe existir la defensa del Estado de Derecho, de la Democracia representativa, de elecciones libres, de la separación de Poderes, de los derechos humanos, y del respeto a la soberanía y a la integridad territorial” (PROSUR, 2019) lo que evidencia un consenso minimalista sobre el carácter del régimen democrático y su utilización instrumentalista en la retórica intergubernamental.

2020) no hubo una sustitución del modelo de regionalismo por otros proyectos, sino un desmonte institucional sin ocupar ese espacio desde un instrumento eficaz para la construcción de la gobernanza regional.<sup>6</sup>

Los vaivenes en la construcción de la gobernanza regional sudamericana son normales. Mijares y Nolte (2018) no consideran que sean fallos de los modelos de integración y sí una característica constante. La dependencia de shocks externos y de decisiones personales resultantes del hiper presidencialismo (MALAMUD, 2005) generan vulnerabilidades institucionales en los mecanismos de gobernanza. Además, dejan a la forma liberal del regionalismo como única opción para lograr una mínima cooperación regional. Tales consensos mínimos pueden evidenciarse en la trayectoria del MERCOSUR al menos hasta la actualidad, no sin similares vaivenes en los modelos de regionalismo que este mecanismo representaría para cada momento: convergencia hacia Asunción en 1991, Consenso de Buenos Aires en 2003.

La actual divergencia ideológica entre Brasil y Argentina es, sino la más fuerte, la que más puede impactar a la construcción de la gobernanza regional. Ya que, sea en el MERCOSUR, como en otros ámbitos, la convergencia ideológica entre ambos gobiernos ha generado construcción institucional en Sudamérica en más de una oportunidad.<sup>7</sup> El eje entre los dos países favoreció por tres décadas la estabilidad regional. Ante la actual divergencia entre los gobiernos de Alberto Fernández y Jair Bolsonaro, las relaciones intra-MERCOSUR se paralizaron, habiendo varias iniciativas de flexibilización y desestabilización del bloque (que, aun provenientes del gobierno uruguayo, generan incomodidad).

Las disputas normativas han estado y dejado en crisis al regionalismo (también en Europa<sup>8</sup>) y se evidencian como una de las causas en las discontinuidades en las políticas públicas regionales (RIGGIROZZI, 2020). Además, encuentran en el desmonte institucional, (o en su sustitución) mecanismos de accionar que consiguen tener cierta efectividad al cooperar en aspectos político-ideológicos. Un ejemplo de ello es el accionar del Grupo de Lima, que en poco tiempo consiguió establecerse como un actor *interlocutor válido*, por encima de las instancias legítimas de coordinación política anteriores como UNASUR, MERCOSUR o la propia Organización de Estados Americanos (OEA), ante la crisis venezolana. Este tipo de accionar, al establecer mecanismos de coordinación menos burocratizados y más centralizados en las figuras de los presidentes, logran articular bastante efectivamente la ya por demás criticada institucionalidad de la gobernanza regional sudamericana. Tales mecanismos incentivaron la coordinación de las posibles convergencias ideológicas provenientes de los diferentes giros políticos de la región a lo largo del tiempo.

En ese sentido, el giro hacia la derecha (conservadurismo liberal, según Sanahuja -2019) hace efectiva su capacidad de con(des)trucción normativa como lo demuestran el relativamente poco tiempo en que se desmontó la UNASUR, se creó el Grupo de Lima y el inocuo PROSUR. Por otra parte, la crítica a la excesiva burocratización de los mecanismos regionales previos como estrategia de deslegitimación política se confundió con un posicionamiento político determinado, e ideologizado; “una vez más, en nombre de una pretendida agilidad y eficacia, se confunde de manera deliberada institucionalización, normas y seguridad jurídica, con ‘burocracia’” (SANAHUJA, 2019, p. 118).

Estos discursos y prácticas son disruptivas del ciclo progresista que el regionalismo sudamericano había experimentado desde comienzos del siglo XX. A pesar de no ser la primera vez que la mayor o menor convergencia ideológica entre los gobiernos de la región paraliza al regionalismo, encontramos en el carácter fuertemente destructor (o negador) de la trayectoria institucional anterior, una nueva forma de accionar regional que, no por haberse constituido eficazmente en poco tiempo, será constructiva en la larga duración.

Estos tipos de vaivenes han sido persistentes en la trayectoria de la construcción de la gobernanza regional sudamericana; sin embargo, llamamos la atención para el carácter fuertemente desestructurador en que se presenta la divergencia ideológica en la actualidad, dejando casi nulas las posibilidades de articular consensos mínimos a nivel

<sup>6</sup> Esto se evidencia también en lo que respecta a la política de salud regional (SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021).

<sup>7</sup> La convergencia ideológica entre los gobiernos argentino y brasileño en el MERCOSUR (sea hacia la derecha, centro o izquierda) ha sido necesaria para los principales hitos institucionalizantes durante su trayectoria. Eso también se evidencia en la construcción de los consensos políticos necesarios que llevaron a la instauración de la UNASUR en 2008, sumando a Venezuela a la bilateralidad argentino-brasileña de la época.

<sup>8</sup> Agradecemos los comentarios de evaluadores anónimos al llamar la atención de que aun en la Unión Europea, mecanismo más complejamente institucionalizado que los existentes en nuestra región, también hubo serios problemas de coordinación para dar respuestas rápidas a la emergencia sanitaria por parte de las autoridades comunitarias.

regional. La crisis sanitaria pone a prueba tales incapacidades y las deja en evidencia, justamente cuando más sería necesario o deseable que se optara por la gestión regional de la crisis.

### Respuestas a la crisis sanitaria mundial

Como ya explicitado por la CEPAL y varios analistas latinoamericanos:

la crisis [de la pandemia] nace sistémica, los gobiernos son llamados a actuar con máxima urgencia para evitar el colapso total de sus economías con sus gravísimas consecuencias (...) debe recuperarse el proyecto de integración de las naciones de América Latina y el Caribe, con su potencial de promoción de procesos comunes de transformación productiva y desarrollo tecnológico, y con su potencial de fortalecer la voz de la región en el ámbito multilateral (CEPAL, NU, 2020, p. 14–15).

Sin embargo, las respuestas a la crisis sanitaria fueron de carácter unilateral (BRICEÑO-RUIZ, 2021; DE ARAUJO; NEVES, 2021). Las primeras reacciones de los gobiernos fueron la réplica y copia masiva de decisiones y recomendaciones, hechas tanto por la OMS como por los países centrales (en su mayoría europeos), dentro de sus respectivos territorios nacionales. En algunos países, rápidamente se instauraron comités de consulta de alto nivel. Ante el cierre masivo de fronteras, en ningún momento se vieron en la necesidad de efectuar consultas previas a los gobiernos vecinos sobre el carácter y conveniencia de tales medidas. La oportunidad de consultar a instancias regionales previas con capacidades y conocimiento en materia sanitaria no fue siquiera considerada (SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021).

La vorágine con que se dio la toma de decisiones entre los meses de marzo a mayo de 2020, que en principio parecían ser cortoplacistas y de carácter temporario (urgente), ha de ser entendida dentro de ese contexto reactivo y falta de sensatez con que los gobiernos actuaron (sea incluso, para tomar medidas opuestas, como el *lockdown*<sup>9</sup> obligatorio o la apología a la circulación de personas “para salvar la economía”). Los gobiernos de la región actuaron de forma reactiva en el *timing* con que tomaron tales decisiones. No hubo capacidad de análisis crítico de la situación y sus diferentes consecuencias a nivel regional. Se priorizó el nivel doméstico y las decisiones unilaterales, frente a la cooperación regional.

Las especificidades entre las medidas tomadas por los diferentes países son varias. En un extremo se encuentran los países como Brasil o México, cuyos presidentes defendían el no confinamiento de la población e incluso el descrédito de la gravedad de la situación sanitaria. Mientras que, hubo gobiernos que actuaron con mayor preocupación en las medidas de confinamiento como el de Argentina (cuarentena obligatoria) o el de Colombia (toque de queda y restricciones al tránsito según documentación).

También fueron diferentes las medidas tomadas para paliar las consecuencias económicas a la crisis. En ese caso no se trata de la capacidad de restringir la movilidad ciudadana, sino de la capacidad fiscal para adoptar medidas que palien la situación de empobrecimiento, desempleo y vulnerabilidad social generadas por la pandemia. La voluntad política de hacerlo con responsabilidad y coherencia tampoco parece haber sido el caso de la mayor parte de los gobernantes sudamericanos. En ese sentido, las principales medidas adoptadas, como transferencias de rentas directas a la población vulnerable, incentivos a las empresas para la manutención del empleo y diferentes programas de ayudas específicos para los hogares en situación de riesgo, no fueron lo suficientemente planeadas con el *timing* necesario para que sus efectos fueran verdaderamente impactantes en las condiciones de la población. La mayoría de ellas se trataron de ampliación de programas ya existentes, o destino de fondos de emergencia que, por tales, tuvieron carácter transitorio y no ayudaron de manera estructural a la solución de tales problemas.

<sup>9</sup> Mientras el término *lockdown* denota al cierre de actividades públicas (por ejemplo, comercios, escuelas y transporte) la cuarentena se refiere directamente al confinamiento (obligatorio o exhortativo) de las personas a sus hogares.

Según la CEPAL, la región tuvo un decrecimiento entorno al 9% en 2020 y se espera que no retome el crecimiento del PIB hasta los próximos años, con todas las consecuencias que esto trae para el aumento de la pobreza y la baja en la calidad de vida de las poblaciones (FILGUEIRA et al., 2020, p. 22).

A este respecto, Filgueira y Lo Vuolo (2021) afirman que: “Si bien muchas de estas medidas mitigan parte del costo inmediato de la pandemia y de las estrategias epidemiológicas para su contención, las mismas pueden terminar potenciando las vulnerabilidades de la estructura social y los déficits de los sistemas de protección social” (2021, p. 15). Justamente, por tratarse de medidas que se sumaron a los déficits anteriores y a las tendencias a la baja del comercio internacional provocadas por la crisis mundial.

El cierre de unidades productivas y centros educativos, así como la restricción a la movilidad de personas tuvieron impactos asimétricos entre las poblaciones de las diferentes regiones, afectando más a las más vulnerables. Los autores las clasifican en:

al menos 4 medidas profundamente disruptivas de la vida económica y social i) cierre de fronteras; ii) cierre de escuelas y centros educativos; iii) cierre de empresas consideradas no esenciales (y disminución de las actividades, aún de servicios y empresas esenciales como el transporte público); iv) cuarentenas en el hogar obligatorias para toda la población, o voluntarias (con fuertes exhortaciones) con cuarentenas obligatorias para la población en riesgo sanitario o contagiada. (FILGUEIRA; LO VUOLO, 2021, p. 67).

Consideran que tal “abordaje ha sido fragmentado, paliativo, temporalmente acotado y de baja inversión en bienes públicos y de mérito” (2021, p. 60) pudiendo, eventualmente, generar tendencias estructuralmente contrarias a las esperadas con las medidas de emergencia. Asimismo, las medidas paliativas fueron desfasadas de las restrictivas; la efectividad de tales medidas son dependientes del nivel de cobertura inicial del sistema de seguridad social (FILGUEIRA et al., 2020). Tuvieron como principal foco el destino de recursos directos a través de transferencias por seguridad social, transferencias no contributivas y atención a la infancia. Asimismo, algunos gobiernos subsidiaron y o exoneraron servicios básicos y la vivienda (FILGUEIRA et al., 2020, p. 50).

Las respuestas a la crisis dejaron en evidencia a nivel mundial que los estados nacionales, y sus diferentes capacidades de brindar bienes públicos, son los responsables por el tratamiento, gestión y, en el mejor de los casos, superación de tal crisis. En países con alta presencia del sector público en los servicios sanitarios y de salud, así como también los que contaban con sistemas de seguridad social más robustos (y poblaciones con diferentes niveles de riesgos) fue evidente la mayor capacidad de anteponerse a la emergencia. En ese sentido, la pandemia también enseñó cómo la valorización de las instancias colectivas nacionales de gestión y ejecución de bienes y servicios públicos son esenciales para el bienestar de la población en general. No solamente los servicios estatales de prestación de salud y seguridad social, sino también las familias y las comunidades se vieron revalorizadas como elementos no privados de acción paliativa a la emergencia económica y como instituciones esenciales para el cuidado. “La crisis sanitaria global pone en escena la importancia de los cuidados para nuestra supervivencia y la insuficiencia de infraestructura pública y privada para su provisión efectiva” (FERRO, 2021, p. 102).

El punto de partida para América Latina también fue problemático. Se evidenció la falta de políticas públicas de larga duración en algunos casos, y las administraciones públicas deficitarias o con baja inversión en aspectos esenciales (salud, ciencia, tecnología, educación e información) en otros. Las administraciones fueron incapaces de contener la emergencia económica y social a pesar de las medidas paliativas. Más allá de que hay heterogeneidades en la región, tanto el punto de partida, como su capacidad de reacción ante la emergencia fueron críticos.

A nivel interno, el desafío sigue siendo la construcción de estados de bienestar con inversión pública suficiente, con igualdad y acceso a derechos y con desarrollo estratégico sustentable. Según la CEPAL:

América Latina y el Caribe ha sufrido en gran medida los impactos económicos, sociales y sanitarios de la pandemia, a pesar de los esfuerzos que han hecho los países de la región por mitigarlos. Esta pandemia ha revelado y exacerbado las grandes brechas estructurales de la región, como los elevados niveles de desigualdad, la informalidad, el bajo crecimiento, las limitaciones de las balanzas de pagos y la baja productividad. A esto se ha sumado una marcada vulnerabilidad al cambio climático y los desastres naturales, lo que se ve agravado por una creciente pérdida de biodiversidad. (CEPAL, NU, 2020, p. 13).

Tales condiciones críticas son compartidas por todos los países de la región. Era de esperarse que se antepusieran ciertos niveles de coordinación regional a las disposiciones individualistas, unilaterales y, en algunos casos, autoritarias de los gobiernos. Sin embargo, vimos una falta de coordinación intergubernamental, abrumados por sus restricciones e imposiciones fiscales e ideológicas domésticas.

A propósito de restricciones internas, otra característica compartida entre los gobiernos fue la desaprobación pública, sino más directamente con fines electorales, con directa relación a sus respectivas gobernabilidades.<sup>10</sup> Las diferentes reacciones entre los poderes legislativos y ejecutivos nacionales, así como también las diferencias encontradas entre los gobiernos ejecutivos nacionales y los subnacionales en los tratamientos y respuestas a la crisis, evidenciaron una cierta incapacidad de coordinación derivada de los respectivos escenarios políticos domésticos. La polarización ideológica existente a nivel regional, también se hace notar en los contextos políticos internos y muchos de los presidentes han tenido que lidiar con amplias oposiciones en sus congresos, así como a nivel de la prensa y en la exposición al escrutinio público.

### **Estrategias a nivel regional y sus obstáculos**

A pesar de las respuestas unilaterales generalizadas, la gobernanza regional en salud tiene una trayectoria importante en el pasado<sup>11</sup>, que podría haber sido revalorizada y utilizada; de haber voluntad política. La gobernanza sanitaria regional tuvo (y todavía tiene) mecanismos de consulta y toma de decisiones colectivas en el MERCOSUR y estados asociados. En la UNASUR fue catalogada de paradigmática, ya que tenía al Instituto Suramericano de Gobernanza de la Salud (ISAGS) como uno de sus máximos exponentes (GÓMEZ; PEREZ, 2016; RIGGIROZZI, 2020; SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021). Si en 2010 había una gobernanza regional en materia de salud pública, en 2020 hubo una completa descoordinación, con contadas y pequeñas excepciones.<sup>12</sup>

Del análisis de contenido de la documentación emanada del Consejo Mercado Común (CMC), instancia máxima del MERCOSUR, se desprende que: de un total de 15 decisiones tomadas en 2020, únicamente dos decisiones trataban directamente sobre la pandemia. A continuación, se reproducen parcialmente las principales referencias codificadas dentro de la categoría *gestión COVID-19* que se desprende del análisis de contenido.

El MERCOSUR fue una de las primeras instituciones en reaccionar a la crisis que, aunque no por rápida, fue eficaz. Según la declaración presidencial del 18 marzo de 2020:

“sobre la coordinación regional para la contención y mitigación del coronavirus y su impacto”: la pandemia causada por el 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

En ese momento, los gobiernos del MERCOSUR se comprometían a, entre otras cosas:

<sup>10</sup> La gobernabilidad es entendida como la capacidad de un determinado gobierno de conseguir gobernar en función de sus intereses (programático-pragmáticos), esto se relaciona directamente con el carácter que asuma el sistema de partidos y su fragmentación ideológica, así como también (más o menos dependientemente del proceso legislativo) de la mayoría parlamentaria que detente el presidente y su partido. Aunque hubo variabilidad en la aprobación pública entre los presidentes de la región, en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, por ejemplo, comenzaron con mayor aprobación de la culminaron la pandemia.

<sup>11</sup> Véase al respecto, Riggirozzi (2014).

<sup>12</sup> Entre 2018 y 2019, el Consejo Sudamericano de Salud y el Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud, ambos vinculados a la UNASUR, fueron desactivados sin que se crearan organismos nuevos para ocupar su lugar (BARROS, 2020).

1. facilitar el retorno de ciudadanos y residentes de los Estado Partes del MERCOSUR a sus lugares de origen o residencia”; “2. Tomar en consideración las especificidades propias de las comunidades residentes en áreas fronterizas”; “3. Notificar a los demás Estados Parte 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 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 (MERCOSUR, 2020).

Medidas tales que, como evidenciado en el accionar del bloque durante el resto del 2020, no tuvieron eficacia ni contaron con voluntad política suficiente para ser continuadas. Otra medida que suponía un accionar político conjunto entorno a la pandemia fue la primera decisión adoptada por el bloque en 2020, que destinaba 16 millones de dólares adicionales del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) para un proyecto de “investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud para la emergencia sanitaria covid-19” (CMC, 2020). Sin embargo, los impactos de tal proyecto no son inmediatos. Ambas iniciativas, fueron insuficientes para gestionar la crisis a nivel regional. Las consecuencias no se hicieron esperar, los contagios, problemas de abastecimiento de mercaderías esenciales en las fronteras y los hospitales llenos, fueron los principales resultados de haber tomado las medidas de restricción individualmente sin pensar en la permeabilidad de tales territorios.

Además, el MERCOSUR acordó compartir información estadística sobre el andamio de la pandemia en cada uno de los países, objetivo que no lograron alcanzar debido a la falta de coordinación entre los ministerios de salud respectivos (CMC, decisión nº 15 de 2020). La información estadística sobre la propagación del virus en la región y sobre las diferentes medidas tomadas en cada país ha sido mejor compartida y disponible a la población por organismos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), así como también por la CEPAL en sus respectivas páginas web oficiales.

Las asimetrías entre los países también se hicieron notar ante las restricciones de tránsito de mercaderías que dejaron a poblaciones en riesgo de abastecimiento. Tales medidas debían haber pasado por negociaciones bilaterales, al menos entre los países del MERCOSUR. A excepción de negociaciones conjuntas entre Uruguay y Brasil para la gestión de la pandemia en las fronteras terrestres comunes, y por cuenta de la imposibilidad de una gestión unilateral, la mayor parte del cierre de las fronteras y tratamiento del tránsito de mercaderías y pasajeros fue sin consultas previas y sin negociaciones que, al menos, consideraran el impacto de las medidas para las sociedades de frontera. La población migrante también sufrió vulnerabilidades específicas derivadas del cierre de fronteras y de la cancelación masiva de vuelos y demás medios de transporte.

Del análisis del contenido de las decisiones tomadas por el MERCOSUR (apenas dos directamente vinculadas) y una declaración presidencial, se desprende un cierto descaso en tratar el tema a nivel regional. A pesar de la pronta respuesta con que se consiguió articular la declaración presidencial del 18 de marzo de 2020 (supra citada), tal respuesta no consiguió materializarse en un accionar efectivo de manera colectiva (como expresado en tal declaración). Además, hubo descoordinación también en las reuniones regulares del bloque, a pesar de que se adaptaron fácilmente a la virtualidad (según se desprende también del análisis de contenido realizado).

En lo que respecta a la Alianza del Pacífico, si bien es un mecanismo de menor trayectoria en la región, la convergencia ideológica durante algunos períodos les ha permitido construir institucionalidad sobre puntos importantes para la gestión regional de la crisis sanitaria.<sup>13</sup> La Alianza se destaca en su accionar conjunto frente a la crisis sanitaria y

---

<sup>13</sup> Es de destacar que, a pesar de que la convergencia ideológica hizo propicio un acercamiento hacia el lado del comercio entre MERCOSUR y Alianza del Pacífico en 2015, esto finalmente no se concretó. La pérdida de protagonismo de la estrategia comercial hacia la región del Asia Pacífico por parte de Estados Unidos, sumado al cambio de signo ideológico del gobierno de México le quitaron ímpetu a la iniciativa de regionalización comercial volcada hacia el Asia que tenían los países al inicio del bloque, aunque ese ímpetu pareció retomarse en 2021.

sus consecuencias, entre otras cosas, debido a la relativa convergencia ideológica de sus gobiernos<sup>14</sup>. De los 30 documentos analizados emanados de su institucionalidad (Declaraciones presidenciales y resoluciones de sus órganos competentes) hubo varias referencias a la *gestión del COVID-19*; un total de 9 documentos establecía un régimen o tratamiento urgente (esto representa el 30% de los documentos emanados oficialmente en 2020, frente al 13% que representan las decisiones tomadas por el Mercosur).

De entre las variadas medidas para enfrentar la crisis sanitaria que la Alianza del Pacífico creó durante el 2020 se destacan las específicas para paliar las consecuencias sanitarias de la pandemia; y las destinadas a mitigar las consecuencias de la crisis económico-social; como lo expresa la Declaración de los presidentes del bloque el 11 diciembre de 2020:

Nuestro compromiso por continuar trabajando conjuntamente para recuperarnos de los efectos generados por el COVID-19 y superar sus impactos económicos y sociales negativos, protegiendo la vida de nuestros pueblos, salvaguardando su salud, fortaleciendo la cooperación entre nuestros países y promoviendo una recuperación económica inclusiva, sostenible y que ofrezca nuevas oportunidades para nuestros pueblos (ALIANZA DEL PACÍFICO, 2020).

La Alianza del Pacífico celebró reuniones de sus mecanismos de consulta permanentes durante todo el año dónde se trataron medidas coordinadamente; además, fueron creados foros específicos en temas dónde hubo cierta cooperación. Entre las reuniones y mecanismos accionados durante 2020 se encuentran el de ciberseguridad, inclusión e igualdad de género, plataforma de movilidad estudiantil, el grupo *ad hoc* para la mitigación del impacto de la crisis en las PYMES, medidas adoptadas para garantizar el acceso a la comunicación digital, la construcción del observatorio social de la Alianza del Pacífico, activación del turismo; y la creación de un fondo de Cooperación con impacto en la recuperación del crecimiento económico regional (ALIANZA DEL PACÍFICO, 2020).

Por su parte, el PROSUR, a pesar de tener a la *salud* como una de las áreas temáticas donde pretende cooperar con cierta prioridad en sus documentos oficiales (PROSUR, 2019), no ha tenido ninguna capacidad de agencia en ningún área. Apenas ensayó la convocatoria a reuniones presidenciales sin éxito durante 2020 y una incipiente cooperación sin demasiado ímpetu en 2021. El presidente brasileño, que defendió activamente la creación del PROSUR, no atendió a las tres convocatorias de su par chileno, Sebastián Piñera, para la realización de cumbres virtuales para debatir la pandemia en el ámbito del PROSUR durante el 2020, lo que confirma su descuido y sus problemas de relacionamiento con sus vecinos (BARROS, 2021). Pero no fue el único. En diciembre de 2020 se hizo por fin una cumbre virtual con los socios, con mención, entre otras cosas, a la salud, pero con resultados meramente declaratorios. Ya en principios de 2021 se hizo una Reunión Extraordinaria de presidentes dedicada al problema del COVID; la declaración alude a cuestiones relativas al control de vacunas, intercambio de informaciones y otras formas de cooperación. Se destaca el tratamiento dado a las vacunas, al considerarlas como bienes públicos globales. Sin embargo, hasta hoy la intención declarada todavía no fue puesta en práctica, aunque se conformaron cinco mesas de trabajo para gestionar los asuntos relacionados con la pandemia: Mesa de tránsito de personas, que coordinaría la reapertura de fronteras; Mesa de epidemiología y datos, que acordaría los criterios para la toma de decisiones sobre política pública sanitaria conjunta; Mesa de compras conjuntas, que promovería la adquisición colectiva de productos sanitarios<sup>15</sup>; Mesa de tránsito de bienes, para la gestión fronteriza que garantice la libre circulación de los productos esenciales; Mesa de acceso al crédito de fondos internacionales, que coordinaría conjuntamente su acceso (PROSUR, 2021).

Por fin, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha jugado un papel predominante durante la gestión de la crisis sanitaria en 2020. Sus recomendaciones han sido seguidas en la mayor parte de los países (aunque debería haber

<sup>14</sup> La convergencia ideológica entre los gobiernos de la Alianza del Pacífico ha variado a lo largo del período analizado, si al inicio la única excepción era López Obrador, en México; posteriormente en Chile y en Perú hubo cambios del signo ideológico en los gobiernos, generando una convergencia ideológica relativa).

<sup>15</sup> Bolivia, Chile, Perú, Paraguay y Ecuador participan de un proceso de compras conjuntas, con la cooperación de la OPS, para adquisición de medicamentos e insumos que comenzó en octubre de 2020, aun sin informaciones sobre su resultado final.

velado por un cumplimiento y ejecución más coordinado entre ellos) y ha conseguido de manera bastante eficiente concentrar la información estadística detallada de las principales entidades competentes en salud de la región. En ese sentido, ha servido como banco de acceso a la información para la región y ha cooperado en la organización de seminarios para formación técnica con MERCOSUR, Alianza del Pacífico y PROSUR; así como también en proyectos de adquisición de medicamentos y vacunas en tales instancias.

Otras instituciones han tenido tal impronta durante el pasado año, como la CEPAL y su observatorio del Covid-19. Esta última ha protagonizado la generación de conocimiento a nivel regional acerca de las consecuencias de la crisis pandémica para la región en términos económicos y productivos, en términos sociales y distributivos. Ha generado un sinnúmero de información respecto a las consecuencias que estructuralmente la pandemia acarrió para la región. En ese sentido, a pesar de no ser demasiado extensivas en las determinaciones para la gobernanza e integración de la región, todos los documentos, así como la visión de su secretaria ejecutiva, Alicia Bárcena, coinciden en establecer a la cooperación y a la construcción de gobernanza como los principales responsables de la transformación necesaria para enfrentar la triple crisis sistémica que nos aflige. Una crisis sin precedentes a nivel productivo, ecológico y social y de la cual no podrá salirse, según la propia CEPAL, sin una transformación sistémica del modelo de desarrollo que, entre otras cosas, relance “un proyecto largamente postergado: el de la integración económica de la región” (CEPAL, NU, 2020, p. 22).

## Conclusiones

A pesar de que era de esperarse que las instituciones regionales de gobernanza se hicieran de alguna forma presentes, al menos, en algún momento de la emergencia sanitaria, las reacciones a la pandemia fueron sin coordinar y se establecieron medidas unilateralmente. Hay, por lo tanto, “un déficit de regionalismo, y las consecuencias de la pandemia son su imagen más trágica”.<sup>16</sup> La crisis del regionalismo solapó y obstaculizó posibles respuestas colectivas a la pandemia. Las divergencias ideológicas y la falta de liderazgo regional se hicieron presentes más que nunca. No hubo respuestas regionales que afectaran la capacidad de los países de Sudamérica de, efectivamente, dar respuesta a la crisis sanitaria y sus consecuencias de forma colectiva. Las respuestas regionales, se han quedado en el lugar de meras declaraciones; han sido insuficientes o no pasan de compartir información estadística o de las medidas individuales que, a nivel doméstico, han venido ensayándose por parte de los diferentes gobiernos. Además, no hubo una clara determinación conjunta en la posterior mitigación de los efectos que tales medidas trajeron para la población. Las respuestas fueron atemporales, descoordinadas y no planeadas, dejaron a las poblaciones migrantes y de fronteras en situación de vulnerabilidad directa, ya que las medidas de restricción del tránsito de pasajeros y de cierre de fronteras las afectaron mayoritariamente.

A pesar de que los fondos destinados a nivel regional para la mitigación de los efectos de la crisis son restrictos, estos pecan también de no pensar eficazmente en la emergencia y su necesidad de urgencia - podrían haberse ensayado mecanismos de negociación conjunta para la compra y o producción de vacunas e insumos médicos, por ejemplo. Sin embargo, tales acciones quedaron por fuera del menú en 2020 y apenas se hacen presente en 2021 a partir de la iniciativa de la OPS (SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021). Más bien hubo reacciones individuales, em vez de acciones conjuntas. Se hicieron evidentes la crisis de la gobernanza regional y las diferencias ideológicas. A corto plazo, y a pesar de que pueda haber algunos avances a futuro con novedades en las instituciones regionales para gestionar conjuntamente las consecuencias de la crisis, éstas vendrán tarde para la efectiva gestión de una gobernanza en salud regional.

---

<sup>16</sup> Expresión utilizada por Mónica Hirst, en su participación en la mesa virtual sobre la *América del Sur y pandemia: desafíos actuales y futuros*, organizada por el IESP/UERJ, en 22/junio/2020.

El presente artículo analizó las respuestas a la pandemia por parte de las instituciones regionales pensando en la crisis de la gobernanza que antecedió a la crisis sanitaria. La hipótesis inicial de que la divergencia ideológica y la falta de liderazgos regionales podrían impactar directamente las reacciones a la crisis pandémica puede ser entendida a partir de las evidencias del análisis de contenido. Mientras que el MERCOSUR apenas logró articularse; la Alianza del Pacífico tomó decisiones con mayor celeridad y propuso mecanismos de accionar conjuntos. En el primer caso, se hizo notar la divergencia ideológica entre los gobiernos argentino y brasileño. En el segundo, pareció haber una cierta coordinación entre los gobiernos de Piñera (Chile) y Duque (Colombia) que detentaron la presidencia de la Alianza durante el 2020 y 2021 respectivamente. Esto puede evidenciar cierta capacidad de acción que la convergencia ideológica entre ambos gobiernos daría. También pensando en los liderazgos vimos un accionar similar en el Grupo de Lima.

Asimismo, el impacto de la política doméstica sobre la política regional queda evidenciado a través de la trayectoria de cambios y continuidades entre los sucesivos gobiernos. Los impactos que la con(di)vergencia ideológica intergubernamental pueden traer a la construcción de la gobernanza regional han sido variados a lo largo del tiempo, y aun se esperan variaciones dado el carácter presidencialista de la institucionalidad regional. Futuras investigaciones brindarán más información sobre las consecuencias de tales variaciones. Por ejemplo, el impacto que el cambio de gobierno en Chile en 2021 trajo para la Alianza del Pacífico, las diferentes posibilidades que se desprenden de un eventual giro ideológico en las elecciones colombianas en mayo de 2022, o de las brasileñas en octubre del mismo año; nos darán más luz sobre las posibilidades que la gobernanza regional sudamericana puede asumir. En ese sentido, el impacto que la política doméstica tiene sobre las instituciones regionales se ve manifestado en la mayor o menor convergencia ideológica regional y su influencia directa en las capacidades de las instituciones regionales de gestionar tales impactos.

## Referências

- ALIANZA DEL PACÍFICO. **Declaración de Santiago**, 11 dez. 2020. Disponível em: <[www.alianzapacifico.net](http://www.alianzapacifico.net)>. Acesso em: 11 mar. 2021.
- ALVAREZ, M. V. Auge y ocaso del regionalismo post-liberal: entre la convergencia ideológica y el liderazgo regional. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, n. 29, p. 43–69, 12 mar. 2021.
- BARROS, P. S. América del Sur es ahora más vulnerable a las controversias extra-regionales. **Diario Clarín**, 12 ago. 2020.
- BRICEÑO RUÍZ, J. Latin America beyond the continental divide. Open regionalism and post-hegemonic regionalism co-existence in a changing region. Em: **Post-Hegemonic Regionalism in the Americas**. 1st edition ed. [s.l.] Routledge, 2017. p. 26.
- BRICEÑO-RUIZ, J. DA CRISE DA PÓS-HEGEMONIA AO IMPACTO DA COVID-19. O IMPASSE DO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, n. 29, p. 21–39, 12 mar. 2021.
- CAETANO, G.; LÓPEZ BURIAN, C.; LUJÁN, C. ¿Anti-regionalismo o post-regionalismo? Brasil y las posibilidades del regionalismo en Sudamérica. **Revista uruguaya de ciencia política**, 1 jul. 2019.
- CEPAL, NU. **Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad**LC/SES.38/3-P/Rev.1, , 2020. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46227>>
- CONSEJO MERCADO COMÚN (CMC). **Decisión n° 1-2020**. Mercosur, mar. 2020. Disponível em: <[www.mercosur.in](http://www.mercosur.in)>. Acesso em: 5 maio. 2020
- DE ARAUJO, F. L.; NEVES, B. C. Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 58, p. 19–37, 29 abr. 2021.
- FERRO, S. Más allá de las políticas sociales ¿Hacia sistemas públicos de cuidados en el MERCOSUR? **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 59, 2021.
- FILGUEIRA, F. et al. **América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social**CEPAL, NU., , 2020. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11362/46484>>
- FILGUEIRA, F.; LO VUOLO, R. M. Las oportunidades de la Renta Básica en América latina frente a la pandemia del COVID-19: vulnerabilidad social y bloqueos estructurales. **Revista Internacional de Pensamiento Político**, v. 15, p. 57–74, 28 jan. 2021.

GÓMEZ, E.; PEREZ, F. A. BRAZILIAN FOREIGN POLICY IN HEALTH DURING DILMA ROUSSEFF'S ADMINISTRATION (2011-2014). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 98, p. 171–197, ago. 2016. LLENDEROZAS, E. UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior. **Pensamiento Próprio**, v. 42, p. 195–214, 2016.

MALAMUD, A. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 1, p. 138–164, 2005.

MERCOSUR. **Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre coordinación regional para la contención y mitigación del coronavirus y su impacto**, 18 mar. 2020. Disponível em: <[www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)>. Acesso em: 25 maio. 2020

MIJARES, V.; NOLTE, D. Regionalismo posthegemónico en crisis. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 18, n. 13 num. 3, p. 105–112, 2018.

PROSUR. **Diretrizes para o Funcionamento do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL)**, 2019. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_PROSUL/Declaracin\\_y\\_Lineamientos\\_PROSUR\\_NY\\_25-09-2019.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_PROSUL/Declaracin_y_Lineamientos_PROSUR_NY_25-09-2019.pdf)>. Acesso em: 27 maio. 2020

PROSUR. **Declaración de la V Reunión Extraordinaria de Presidentes de PROSUR**, 25 fev. 2021. Disponível em: <<https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2021/02/Declaración-Presidencial-de-PROSUR-sobre-Vacunas-26-02-2021-.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2021

RIGGIROZZI, P. Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America. **Economy and Society**, v. 43, n. 3, p. 432–454, 3 jul. 2014.

RIGGIROZZI, P. Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. **Análisis Carolina**, v. 12, p. 13, mar. 2020.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (EDS.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. Dordrecht: Springer Netherlands, 2012.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. Rethinking our region in a post-hegemonic moment. Em: **Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific–Atlantic Divide?** London ; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017.

RODRIGUES, R. A **Política Externa Brasileira na Cooperação Sul-Sul em Saúde: a rationale da descontinuidade entre 2003 e 2016**. Dissertação de mestrado—Rio de Janeiro: Universidade do Estado de Rio de Janeiro, 2019.

SANAHUJA, J. A. **La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa**. Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Madrid: Centro de Educación e Investigación para la paz (CEIPAZ), 2019. Disponível em: <<http://www.ceipaz.org/images/contenido/ANUARIO%20CEIPAZ%202018-2019.pdf>>.

SANAHUJA, J. A.; LÓPEZ BURIAN, C. Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal. **Conjuntura Austral**, v. 11, n. 55, p. 22–34, 30 set. 2020.

SANTOS LIMA, M. I.; VILLARREAL VILLAMAR, M. DEL C. Regionalismos e Cooperação em Saúde: a experiência da Unasul | Regionalism and Health Cooperation: the Unasur experience. **Mural Internacional**, v. 12, p. e59256, 30 out. 2021.

TOKATLIAN, J. G. et al. Geopolítica sudamericana del coronavirus. **Nueva Sociedad**, Diálogo y Paz. n. on line, abr. 2020.

VADELL, J. A.; GIACCAGLIA, C. El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. **Foro Internacional**, v. 60, n. 3, p. 1041–1080, 30 jun. 2020.

VAN KLAVEREN, A. La Crisis del Multilateralismo y América Latina. **Análisis Carolina**, 10 mar. 2020.

VÁZQUEZ, M. **El MERCOSUR. De Asunción a Asunción**. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. **Anais...** Em: 9º CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA “DEMOCRACIAS EN RECESIÓN?” Montevideo: ALACIP, 2017. Disponível em: <<https://alacip.org/cong17/pnter-115vazquez-9c-m.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2021.

VENTURA, D.; AITH, F.; RACHED, D. A emergência do novo coronavírus e a “lei de quarentena” no Brasil. **Revista Direito e Praxis**, v. 12, p. 102–138, 2021.

VENTURA, D.; NUNES, J. PARA UMA CRÍTICA DA SAÚDE GLOBAL. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, Dossie. v. 98, 2016.

---

#### Funções de colaboração exercidas

Miriam Gomes Saraiva:

Conceituação, Escrita (revisão e edição), Supervisão;

Lorena Granja

Conceituação, Metodologia, Análise formal, Escrita (primeira redação).

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)