

Latinoamérica frente a los escenarios de crisis internacional

Latin America facing international crisis scenarios

*Ramiro Orias Arredondo*¹

Resumen

Este artículo busca contribuir a la comprensión de los elementos de crisis que singularizan el escenario internacional actual. El trabajo identifica la persistencia de una crisis múltiple, simultánea y combinada a nivel global que, como consecuencia de la pandemia por el Covid-19, ha desbordado el ámbito estrictamente sanitario, convirtiéndose en una crisis económica, social y política, agravando las tendencias de fractura de la institucionalidad multilateral y afectando el perfil de la inserción externa de los países menos desarrollados, que deberán afrontar un escenario internacional cada vez más complejo, difícil e incierto. Bajo ese contexto, este estudio analiza las características y las perspectivas de la crisis internacional en sus dimensiones institucionales, económicas y sanitarias, identificando los principales nudos críticos de la agenda internacional para la gestión externa de los intereses de la región, y concluye señalando algunos desafíos para la política exterior latinoamericana.

Palabras clave: Latinoamérica, crisis internacional, multilateralismo, Covid-19.

1 Ramiro Orias Arredondo es abogado, magíster en Estudios Internacionales y profesor de Derecho Internacional Público y de Teoría de las Relaciones Internacionales. Actualmente es miembro del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos. rorias@dplf.org

Abstract

This article seeks to contribute to the understanding of the crisis elements that characterize the current international scenario. The paper identifies the persistence of a multiple, simultaneous and combined crisis at the global level, which, as a consequence of the Covid-19 pandemic, has gone beyond the strictly sanitary sphere, becoming an economic, social, and political crisis, aggravating the tendencies of fracture of the multilateral organizations and affecting the profile of the external insertion of the less developed countries, that will have to face an increasingly complex, difficult, and uncertain international scenario. In this context, this research analyses the characteristics and prospects of the international crisis in its institutional, economic, and health dimensions, identifying the main critical points of the international agenda for the external management of the region's interests, and concludes by pointing out some challenges for Latin American foreign policy.

Keywords: *Latin America, international crisis, multilateralism, Covid-19.*

Introducción

El 31 de diciembre de 2019 se reportó públicamente el brote de un nuevo coronavirus (Covid-19), en la ciudad china de Wuhan, cuyos efectos devastadores –cerca de dos años después– han significado una de las mayores crisis del sistema internacional, quizás la más grave de los últimos cien años, comparable solamente con la denominada gripe española –que afectó al planeta entre 1918 y 1920–, la Gran Depresión financiera de 1929 y los cambios políticos posteriores, como el surgimiento del nazi-fascismo, el cual trajo el drama humanitario de la Segunda Guerra Mundial.

El desarrollo no es un proceso lineal ni necesariamente previsible. De tiempo en tiempo el sistema internacional se enfrenta al efecto disruptivo de las crisis que, como ondas, se han dado cíclicamente. Cada ciclo tiene un comportamiento propio –generalmente sinuoso–, una cima y un fondo, una fase de ascenso y apogeo seguido de otra de declive y depresión, para luego volver a una meseta de estabilidad y de orden. Immanuel Wallerstein, al estudiar las dinámicas de la crisis global, señalaba que el sistema-mundo moderno tiene ritmos cíclicos recurrentes; “es como subsiste y aborda sus inevitables fluctuaciones” (Amin *et al.*, 2005).

Las crisis internacionales presentan fases sucesivas, desde los trances de la depresión, la contradicción y el conflicto frente a los recursos escasos y a la necesidad de cooperación para enfrentar los desafíos de la recuperación y la estabilidad hacia el restablecimiento de la normalidad en el funcionamiento sistémico. Así, las estructuras que rigen el sistema internacional suelen quedar debilitadas y disfuncionales para gobernar los momentos de crisis hasta que se acomodan y revitalizan el cambio.

En las dos primeras décadas de este siglo XXI el sistema internacional ha enfrentado tres grandes crisis de alcance global (Lagos, 2021). La primera crisis ocurrió tras el ataque terrorista a las Torres Gemelas, el 11 de septiembre de 2001, cuando Estados Unidos, rebasando los mecanismos de seguridad colectiva establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, decidió unilateralmente la invasión a Afganistán y luego le declaró la guerra a Irak, poniendo en evidencia una grave crisis del régimen de seguridad internacional.

Después vino una segunda crisis, de tipo financiero, que estalló el 15 de septiembre de 2008, cuando el banco de inversión Lehman Brothers se declaró en quiebra como efecto de la implosión de la burbuja hipotecaria más severa vivida por Estados Unidos, cuyos efectos fueron transmitidos al resto de economías desarrolladas. Esa crisis puso en tensión la institucionalidad financiera internacional creada en Bretton Woods, de la que solo se pudo salir a partir de los acuerdos del G-20 –que reúne a las 20 economías más importantes del mundo–, consolidando un multilateralismo selectivo y plutocrático para enfrentar una salida *ad hoc* a la crisis, cuyos principales compromisos se tomaron no necesariamente siguiendo los procedimientos tradicionales del Grupo Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional.

La actual pandemia por el Covid-19 constituye la tercera gran crisis global, en la que el multilateralismo se ha visto nuevamente debilitado. La reacción inicial de la mayoría de los países fue cerrar sus fronteras, aislarse e intentar enfrentar el contagio de modo interno; muchos de ellos declarando cuarentenas severas y prolongadas. La instancia multilateral llamada a coordinar los esfuerzos internacionales frente a la pandemia debió ser naturalmente la Organización Mundial de la Salud, cuya capacidad de reacción recibió muchas críticas, quedando debilitada como instancia de coordinación

política frente a la enfermedad, como consecuencia del retiro de Estados Unidos de ese organismo y la poca colaboración de la República Popular China, al menos al inicio de la crisis, siendo que en su territorio se originó el brote de contagio global. Mientras tanto, se mantiene la inquietud por la investigación sobre las formas de manipulación genética de los microorganismos en laboratorios chinos, trabajos que podrían estar asociados a la creación del SARS-CoV-2, que causa el coronavirus. Esto sigue sin probarse, y seguramente el debate se mantendrá hasta el periodo pospandemia.

¿Qué tiene de particular esta última crisis? A diferencia de las anteriores, se convirtió en una crisis múltiple, simultánea y combinada. La crisis desbordó el ámbito estrictamente sanitario, convirtiéndose en una crisis económica, social y política; se agravaron las tendencias de fractura de la institucionalidad multilateral y emergieron nuevas, que hicieron más turbulento el escenario internacional, afectando el perfil de la inserción externa de los países menos desarrollados, en especial de los países latinoamericanos, que deberán afrontar un escenario internacional cada vez más complejo, difícil e incierto, el cual parece acentuar las desigualdades y las diferencias para enfrentar sus impactos asimétricos.

Bajo ese contexto, en este trabajo analizamos las características y las perspectivas de la crisis internacional en sus dimensiones institucionales, económicas y sanitarias, identificando los principales nudos críticos para la gestión externa de los intereses latinoamericanos, y concluimos señalando algunos desafíos para la política exterior de los países de la región.

La institucionalidad multilateral en crisis, democracias débiles

La expansión acelerada a nivel global de la pandemia por el Covid-19 exhibió y también intensificó las transformaciones experimentadas por el sistema internacional en el último tiempo. La actual crisis sanitaria, económica, política y social se presenta con múltiples manifestaciones y con impactos diferenciados a escala mundial, y pone en evidencia las enormes dificultades y la falta de capacidades para generar una respuesta conjunta y articulada para contener los efectos del Covid-19, convirtiéndose en una expresión más

visible de un proceso de erosión de la institucionalidad multilateral que se venía arrastrando desde mucho antes, quizás desde el fin de la Guerra Fría, constituyéndose en una de las variables que definen el orden global actual.

La institucionalidad multilateral creada luego de la Segunda Guerra Mundial reflejaba las necesidades de estabilidad y de equilibrio que marcaba el realismo político de ese tiempo. Fue capaz de resistir los embates de la Guerra Fría y el bipolarismo, y contuvo las condiciones para hacer posible la “coexistencia pacífica” entre los dos bloques hegemónicos, pero ha quedado desfasada ante muchos de los nuevos temas traídos por el proceso de globalización.

“El sistema multilateral no es un sistema estático de normas y organizaciones formales e informales, creadas de una vez y para siempre” (Costa, 2021: 10). Está marcado por la dinámica de poder de sus miembros, que resultan siempre cambiantes; por tanto, las estructuras multilaterales no son inmutables. Cada sociedad internacional desarrolla sus propias estructuras de gobernabilidad para gestionar el conflicto y la cooperación. Las profundas transformaciones que está experimentando la redistribución del poder internacional estimulan la renovación o la construcción de una nueva arquitectura institucional multilateral. Lo grave es que ahora parece que la estructura multipolar del poder mundial es disfuncional a la arquitectura multilateral existente. La disputa hegemónica entre Estados Unidos y China es un trasfondo fundamental para entender la crisis del sistema, y la dinámica de competencia/cooperación que adopte definirá los márgenes y las posibilidades de solucionar los problemas globales o de agudizarlos.

Veamos algunos procesos recientes. Desde el resquebrajamiento de la Unión Europea con la escisión de Gran Bretaña (BREXIT), las decisiones del expresidente Donald Trump de arremeter y excluir la participación de Estados Unidos en el Consejo de Derechos Humanos y en la Corte Penal Internacional, así como de frenar los Acuerdos de París para enfrentar el cambio climático, al igual que la regresión en sus compromisos para la prohibición de armas nucleares, hasta el retiro de su silla en la Organización Mundial de la Salud, pocos entendían el apoyo chino a la Organización Multilateral del Comercio, frente al repliegue norteamericano, otrora defensor del libre comercio.

La capacidad de reacción oportuna del Sistema de las Naciones Unidas también fue débil. Al inicio de la pandemia por el Covid-19 el Consejo de Seguridad no logró consensos entre los miembros permanentes –excepto Francia– como para considerarla una amenaza global a la seguridad y a la paz mundial, lo que limitó el protagonismo del secretario general de la Organización. Aunque hubo algunos esfuerzos más técnicos y operacionales por parte de los organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas para la respuesta, claramente la Organización Mundial de la Salud estuvo en el centro de la crítica política por su reacción tardía, sufriendo “las consecuencias de la confrontación entre EEUU y China, que afectó sus condiciones financieras y la autonomía de sus deliberaciones” (Hirst y Malacalza, 2020: 41).

Hay que destacar la iniciativa de Francia y de Alemania para formar una Alianza para el Multilateralismo contra el Covid-19. De los países de la región, México y Chile se encontraban entre los promotores, y solo Costa Rica, Colombia y República Dominicana participaron en la primera reunión, que luego recibió la adhesión de Argentina, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Sin embargo, la participación conjunta de ese grupo de países no ha tenido impacto, por ejemplo, en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas o en recuperar el liderazgo de la Organización Mundial de la Salud frente a la pandemia.

A nivel hemisférico el escenario no es mejor. La Organización de Estados Americanos está debilitada por la polarización política que vive la región. A su vez, tanto la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como la Unión de Naciones Suramericanas han perdido su capacidad y su convocatoria para encaminar procesos auténticos y plurales de consulta y de cooperación política (Nolte, 2021), consolidándose “un modo polígamo de inserción internacional” (Comini y Frenkel, 2014: 61) en el que los Estados no tienen fidelidades o lealtades multilaterales muy fuertes con una sola instancia y participan y aprovechan los márgenes de maniobra que ofrece cada esquema para su propio proyecto nacional, desdibujando la idea y el compromiso de un proyecto regional unificador. Como consecuencia, en tales organismos se impuso una elasticidad institucional de “geometría variable” –tipo *culo de Rubik* de múltiples caras y colores, más

que rompecabezas plano—, lo que permitió el acomodo de esa diversidad de intereses nacionales y políticos, combinado con la parálisis del proceso comunitario de integración regional.

Durante el primer año de la pandemia no hubo esfuerzos genuinos para construir una respuesta regional conjunta y común frente a la crisis sanitaria. Primero estuvo la competencia por adquirir las pruebas PCR y luego por la acumulación de vacunas. Mientras algunas grandes economías, como la norteamericana, la mexicana y la brasileña, no se protegían frente al virus, las menores y más vulnerables se aislaban del mundo; en efecto, cerraban sus fronteras, suspendían vuelos, prohibían viajes al exterior y asumían cuarentenas rígidas para preservar la distancia social como medida para evitar el contagio.

Sin embargo, hay que reconocer que con la llegada de Joe Biden a la presidencia de Estados Unidos el unilateralismo impulsado por la anterior administración norteamericana fue perdiendo fuerza. Esto, junto con una eventual nueva administración socialdemócrata en Alemania, podría crear condiciones para una nueva forma de acercamiento multilateral ante los problemas internacionales. Resta ver las reacciones de Rusia y de China frente a dicho contexto.

Un termómetro de ello son los resultados de la Cumbre sobre Cambio Climático (COP26) de Glasgow, de noviembre del 2021, que se dio en un contexto de mayor disponibilidad política, marcado por el reingreso de Estados Unidos al grupo de Estados que apoyaron fijar la meta para el aumento de la temperatura global a 1,5 grados. Si bien esto no se logró, se dieron muestras importantes en la construcción de consensos entre China y Estados Unidos, responsables del 40% de la emisión global de gases. Además, un primer resultado de la COP26 es el compromiso de más de un centenar de países, incluido Brasil, para terminar con la deforestación para el año 2030, al que Bolivia no se adhirió a pesar de la fragilidad ambiental de la zona amazónica. Otro compromiso importante se traduce en el acuerdo para acabar con los vehículos de combustión para 2040.

Diversos estudios de opinión muestran una suerte de *síndrome de encierro global*; es decir, existe un ánimo colectivo pesimista y de recelo al mundo exterior bastante extendido. Por ejemplo, una encuesta en una muestra

significativa de 25 países de los cinco continentes refleja que una mayoría importante (57%) de los ciudadanos expresa sentimientos de perturbación o de desaliento al pensar en su país: la gente siente que es parte de sociedades fracturadas, economías en declive y sistemas políticos desgarrados. “Esto tiende a estar acompañado por sentimientos populistas y anti-elite, junto con creciente nativismo” (Ipsos Global Advisor, 2021), que ha incrementado la discriminación hacia los inmigrantes.

Asimismo, en el contexto de la pandemia debido al Covid-19 se han acentuado las tendencias de desconfianza institucional, y en general hacia todo lo público. Llama la atención la creciente desaprobación ciudadana de los organismos multilaterales –que logró solo el 25% (Latinobarómetro, 2021)–, antes mejor valorados por su neutralidad y profesionalismo.

En los últimos dos años, y desde un tiempo previo a la emergencia sanitaria por el Covid-19, diversos países de América Latina sufrieron un sinnúmero de protestas, que explican muchos conflictos aún no resueltos; algunos con demandas muy específicas, pero todos interpelando a la autoridad establecida, como se pudo ver en las movilizaciones ciudadanas de Ecuador, Chile, Bolivia y Colombia a fines de 2019. Algunos de esos gobiernos, y los de otros países, como los de los presidentes Nayib Bukele de El Salvador, Daniel Ortega de Nicaragua y Nicolás Maduro de Venezuela, aprovecharon las medidas de cuarentena para desmovilizar a los sectores sociales en protesta, reforzando una tendencia autoritaria que desde hace varios años atrás se viene haciendo creciente en la región. Junto a ello, cada vez más, al parecer los temas de corrupción, crimen, violencia y violaciones a los derechos humanos se vienen configurando también en una variable transversal a los sistemas políticos regionales.

Un caso evidente de las consecuencias negativas que impactan las democracias latinoamericanas presionadas por la protesta y la convulsión social es el de Chile, a finales de 2019, que tuvo que suspender la 25.^a Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP25), así como la reunión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, que ese año tenían como sede la ciudad de Santiago de Chile, perdiendo la región en su conjunto la oportunidad de protagonismo internacional en esas instancias multilaterales. La estabilidad política y la paz social en las democracias de

la región se constituyen hoy en una condición indispensable para sostener una participación internacional de alto perfil en la agenda global.

Luego vino un proceso complejo de elecciones presidenciales en medio de la pandemia. Los resultados electorales nos muestran que, de manera general, los gobiernos en funciones no pudieron reproducirse políticamente. Los procesos electorales, antes en Argentina, luego en Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Perú y Chile, así como en Estados Unidos, dieron el triunfo a los candidatos de oposición. Los ciudadanos de la región tomaron las calles para hacerse escuchar con sus gobiernos, pero también tomaron las ánforas electorales para castigarlos con el voto y cambiarlos.

La pandemia por el Covid-19, en todo caso, no ha creado ninguna dictadura en la región –las que hoy existen estaban presentes antes de que llegara el coronavirus–, pero sí ha acelerado y ha visibilizado situaciones de abuso de poder, corrupción, desigualdad y pobreza antes mucho más ocultas. Asimismo, ha desnudado las falencias estatales, con sistemas sanitarios colapsados, debilidades institucionales y la fragilidad de los avances sociales del último tiempo.

Tal escenario de cambio y de incertidumbre política nos muestra una América Latina polarizada políticamente, donde la brecha se hace cada vez más distante de aquel *patrón de relación asociativo* de beneficio mutuo, sostenido en un amplio consenso por los países del hemisferio americano en torno al modelo de democracias representativas y de economías de libre mercado, tal como lo definiera Francisco Rojas Aravena (1993), augurando un tiempo de cooperación y de progreso.

Hoy las diferencias ideológicas también significan diferencias diplomáticas en las discusiones multilaterales más técnicas, y la distancia política también significa modelos de desarrollo divergente. Una variable de estos tiempos, tal vez de tipo estructural, es que Latinoamérica tendrá que resignarse a convivir entre diversos modelos políticos y económicos en el espacio regional. No fue el nuevo orden de la Iniciativa para las Américas –como tampoco el socialismo del siglo XXI– el eje ordenador de la integración. Será más bien un contexto de cohabitación y de polarización entre esos modelos el escenario en el que la región deberá plantear sus desafíos de inserción al sistema internacional, cada vez más globalizado.

La región ha ido perdiendo proyectos de vida en común. Ya no se trata de la Alianza de Libre Comercio para las Américas (ALCA) de 1990 ni del proyecto alternativo de la Unión de Naciones Suramericanas, que se buscó instaurar 10 años después, intentando articular el gran espacio económico sudamericano, el cual quedó escindido con la creación del Foro para el Progreso de América del Sur en 2019, constituido sobre la base de los países que integran la Alianza del Pacífico. Hoy ya nadie discute la convergencia entre el Mercado Común del Sur y la Comunidad Andina de Naciones. Más bien se subrayan las diferencias políticas entre dicho Foro y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –más conocida como ALBA–, absolutamente antagónicos. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, por su parte, languidece en una retórica que ha tenido muy pocos logros en cuanto a coordinación de las políticas exteriores latinoamericanas. De hecho, durante la última Cumbre Iberoamericana de abril de 2021 solo estuvieron presentes los jefes de Gobierno o de Estado de Andorra, España, Portugal, República Dominicana y Guatemala, debido a las restricciones de la pandemia, pero también como efecto de haber perdido la relevancia que tuvieron en el pasado.

La propia pandemia ofreció a los organismos regionales la posibilidad de una respuesta regional conjunta a la crisis sanitaria. Sin embargo, la respuesta fue unilateral: cada Estado buscó su blindaje, como si solos pudieran estar mejor protegidos frente al coronavirus. Mientras que algunos países, en especial los más grandes, trataron de mantener su actividad económica, los medianos y los más pequeños cerraron sus fronteras, impusieron largas cuarentenas, suspendieron el transporte internacional y salieron al mercado internacional tratando de acaparar insumos médicos y luego vacunas.

Lo cierto es que la escasa o ninguna coordinación política regional más activa cobrará su costo político a las respuestas sanitarias y a la competencia mundial por las vacunas en el contexto de la pandemia. Al final, mecanismos extrarregionales de colaboración para un acceso equitativo mundial a las vacunas contra el Covid-19, como el COVAX –con la cooperación importante de las donaciones estadounidenses– han permitido a muchos países latinoamericanos atender los déficits y los retrasos que tenían en materia de adquisición de vacunas contra este virus.

En la actualidad estamos ante “la atomización de las políticas internacionales y la incapacidad para expresar con una voz los intereses regionales. No hay voluntad política en la región para alcanzar los consensos esenciales” (Rojas Averena, 2021). Así, una región fragmentada, con democracias debilitadas, deberá enfrentar la profunda crisis del multilateralismo latinoamericano que ha terminado de truncar los incipientes esfuerzos de construcción institucional y buscar un *modus vivendi* más pragmático en un contexto de alta polarización intrarregional y de presión desde los factores externos a la región.

Una economía internacional en crisis, sociedades fracturadas

En la economía es quizás donde se ha visto con mayor nitidez el carácter asimétrico de la crisis. Sus impactos diferenciados están dejando brechas cada vez más distantes entre los polos más dinámicos de la economía global frente al rezago de los países en desarrollo.

La pandemia por el Covid-19 encontró a los países latinoamericanos en el contexto previo de un proceso de declive económico. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021a), entre 2014 y 2019 la región atravesó una etapa de caída generalizada en su dinámica del crecimiento económico, la peor “desde que hay registro, solo comparable con los que incluyen a la Primera Guerra Mundial o la Gran Depresión” (CEPAL, 2021b: 4). El crecimiento promedio fue de solamente el 0,3% y el crecimiento por habitante fue negativo. Así, la pandemia llegó a la región en el peor momento y nos llevó a la mayor contracción económica de los últimos cien años, trayendo además un importante deterioro de los indicadores económicos y sociales (Malacalza, 2021).

Las consecuencias negativas de la pandemia no tienen precedentes a nivel global. El deterioro económico, financiero y social ha calado hondo en todos los países de la región. En promedio, el crecimiento del producto interno bruto en 2020 tuvo un 9% de contracción, mostrando una alta volatilidad y una caída rápida del dinamismo económico, pero con efectos duraderos, previéndose una lenta recuperación de la actividad productiva, del

comercio y de los servicios. Las proyecciones optimistas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional estimaron que Latinoamérica crecería el 5,9% en 2021, como efecto del rebote estadístico, en tanto que para el 2022 se espera un crecimiento del 2,9%, tasas que recuperan indicadores en positivo, aunque todavía anémicas frente al desempeño anterior a la pandemia. Un estudio reciente de la CEPAL (2021b: 4) concluye: “Estamos frente a una nueva década perdida”.

El impacto social ha sido muy intenso, pero también diferenciado, debido a la heterogeneidad de los países latinoamericanos, en términos de los índices de pobreza, de ingresos y de empleo, afectando particularmente a los sectores más vulnerables y marginados.

De acuerdo con las estimaciones realizadas por la CEPAL (2020: 10-11), el total de personas en situación de pobreza en América Latina “pasaría de 185,5 millones en 2019 a 230,9 millones en 2020, lo que representa el 37,3% de la población”; en tanto que el número de personas en situación de pobreza extrema se incrementarían de 67,7 millones en 2019 a 96,2 millones en 2020, alcanzando el 15,5% del total de la población latinoamericana. En el último año, ciertamente, la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó el equivalente al 2,9% del índice de Gini y la inseguridad alimentaria llegó al 40,4% de la población, lo que significa una proporción de 65 millones de personas (CEPAL, 2021b.)

Por otra parte, se estima que cerca del 60% de la población latinoamericana se desarrolla en la esfera de la economía informal, el trabajo independiente y la pequeña empresa, sectores que además tienen escasa protección social y que al momento de las cuarentenas más severas y de las medidas de distanciamiento social prácticamente se vieron paralizados por varios meses en su actividad laboral o productiva. Según registros se conoce que el 40% de los trabajadores no tiene acceso a ninguna forma de protección social. Se calcula, de igual manera, que cerraron 2,7 millones de pequeñas y microempresas, lo que supondría la pérdida de 8,5 millones de puestos de trabajo (OCDE, CEPAL, CAF y UE, 2020: 27), actividades que además no tenían la infraestructura ni la conectividad para reinventarse en las modalidades del teletrabajo o trabajo remoto.

Otra consecuencia de la crisis es la desorganización, el atasco y el dismantelamiento de los sistemas de logística y de transporte internacional que atendían el comercio exterior de la región, los cuales –a contramano de las necesidades de recuperación– han sufrido un encarecimiento acelerado en el último año. De hecho, la falta de buques para abastecer la creciente demanda en rápida recuperación en los países desarrollados, junto con los problemas de congestión en los puertos, tensionaron las cadenas de suministro y de distribución global, incrementando vertiginosamente el costo de los fletes marítimos, cuyas tarifas de transporte subieron en algunos casos hasta en más del 400%. Por ejemplo, para entender esa escalada y sus implicancias en Bolivia, basta comparar el flete marítimo de un contenedor con una capacidad de 20 pies en la ruta Shanghai-Arica, que en abril de 2020 costaba 1.970 dólares y el primer trimestre de 2021 llegó a costar 6.500 dólares, significando un incremento del 350%. En el caso del Puerto de Iquique el incremento fue mayor: un contenedor de 40 pies en la ruta Tianjin/Xiamen-Iquique, cuyo flete era de 1.700 dólares en abril de 2020, superó los 6.900 dólares; esto es, aumentó en el 400% (Instituto Boliviano de Comercio Exterior, 2021). Esto tendrá un significativo efecto en la desviación del comercio regional, pero también alejará a la región de los principales mercados externos.

Las medidas de confinamiento, igualmente, pusieron en evidencia desigualdades estructurales históricas pendientes. Es el caso de la brecha digital, la cual reveló las distancias urbano-rural y las disparidades público-privado en los sistemas de educación. Como efecto de la suspensión de las clases presenciales en las escuelas muchos niños y jóvenes quedaron excluidos de la educación, debido a que en sus comunidades y en sus barrios no tenían acceso a servicios de internet, a plataformas o a equipos tecnológicos ni contaban con las competencias necesarias para reconvertirse en estudiantes de la teleeducación.

El historiador americano Paul Kennedy (1995) planteaba que el siglo XXI significaría nuevos desafíos para el sistema internacional; que los cambios demográficos, tecnológicos y medioambientales definirían los desequilibrios estructurales y las distintas velocidades del desarrollo; y que

esas transformaciones globales ineludiblemente generarían *ganadores* y *perdedores*. Decía, finalmente, que aquellos países que no estén preparados para enfrentar tales retos serían más vulnerables y sensibles a los *shocks* externos.

Así, en el proceso de recuperación económica global, es previsible que el año 2022 también deje *ganadores* y *perdedores*. La recuperación será lenta y desigual en Latinoamérica. Luego de un repunte inicial rápido –efecto rebote– vendrán consecuencias dispares. Algunos sectores que ya venían debilitados requerirán mayores esfuerzos para mantenerse en la nueva economía que se viene construyendo, considerando que la crisis agravó los problemas estructurales de la región: baja productividad, competitividad espuria, alta dependencia de los sistemas de logística internacional, informalidad y desempleo.

No obstante, en la pandemia también emergieron algunos ganadores. En estos dos últimos años se dieron los pasos más significativos en materia de transformación digital y de desarrollo de las neurociencias y de las nuevas tecnologías de la inteligencia artificial, además del uso de nuevos materiales. En febrero de 2021 el robot explorador Perseverance, el más sofisticado enviado al espacio, llegó a Marte.

La Unión Europea, por otra parte, adoptó un plan de transformación verde, prohibiendo la comercialización de automóviles con motores de combustión para el 2035, lo que ha estimulado la reconversión de la industria automotriz, que está viviendo un nuevo proceso de expansión y de inversión para el desarrollo de automóviles eléctricos y de baterías de litio, menos contaminantes que los combustibles fósiles y que podría llevar al planeta a un nuevo *extractivismo verde*, el cual busca ecologizar el capitalismo mediante un Green New Deal, pero igual de intenso sobre los ecosistemas (Rehman, 2019). “Algunos estudios estiman que para 2050 la demanda de cobalto será del 423% de las reservas existentes; litio, un 280%; y níquel 136% de las reservas actuales” (*ibid*, en Richman, 2019).

En otro ámbito, la compañía Facebook anunció recientemente su proyecto futurista Meta, que llevará a sus millones de usuarios a la realidad virtual del universo. A su vez, los proyectos Blue Origin, Virgin Galactic y SpaceX inauguraron la carrera espacial del siglo XXI. No es casual que los

empresarios que lideraron esas iniciativas, Elon Musk, Jeff Bezos y Richard Branson, además resultaran en los primeros puestos de los *rankings* de fortunas que publica cada año la revista *FORBES*, con un patrimonio, cada uno de ellos, superior a los 100 mil millones de dólares, con incrementos fabulosos en el último año, momento de la peor crisis del planeta.

Para su transformación productiva, la región ya arrastraba desafíos históricos, pendientes desde hace larga data. Ahora, además de ellos, debe enfrentar los desafíos digitales del siglo XXI, basados en la innovación y en el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. La brecha digital dejará cada vez más por fuera de los beneficios de progreso y de los mercados internacionales a aquellos sectores *perdedores* que no tengan acceso a la conectividad, a la innovación y a las plataformas tecnológicas. Los sectores más necesitados y las comunidades rurales que no estén adecuadamente conectados con el mundo digital tendrán menores ingresos, empleos precarios y educación deficiente, perpetuando sus condiciones de pobreza y de marginalidad.

Sistemas de salud colapsados y emergencia sanitaria prolongada

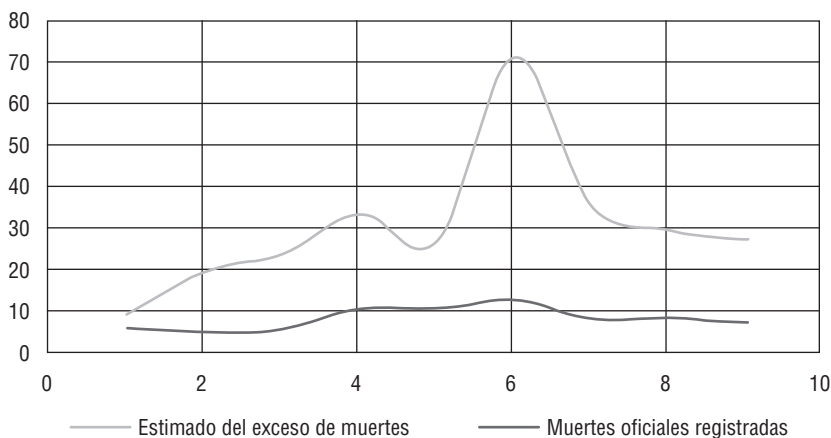
Al 31 de octubre de 2021 se registraron en el mundo cerca de 250 millones de casos de personas contagiadas y alrededor de cinco millones de fallecidos como consecuencia del Covid-19. Para esa fecha, en términos de muertes totales, Estados Unidos tenía el mayor número de víctimas, con unas 746 mil en total; le seguían Brasil (608 mil) e India (458 mil). En la lista de los 15 países más afectados del planeta cinco son del hemisferio americano (Estados Unidos, Brasil, Argentina, Colombia y México). El panorama cambia cuando se observan las cifras per cápita, quedando Perú como el país con mayor letalidad, con 607 muertes por cada 100 mil habitantes.

Desde su aparición en la región, en febrero de 2020, el Covid-19 ha cobrado cerca de un millón y medio de vidas en América Latina y el Caribe, dando lugar a más de 44 millones de casos confirmados hasta el presente. Latinoamérica acumula al momento cerca de una quinta parte de los casos confirmados de Covid-19 y alrededor del 30% de las muertes de todo el

mundo, a pesar de tener solamente el 8,4% de la población mundial. Las condiciones de vulnerabilidad económica y la falta de mecanismos de protección social que caracterizan a la mayor parte de los países latinoamericanos los han hecho especialmente sensibles a los efectos de la pandemia (OMS, 2021).

Una investigación periodística dirigida por *The Economist* (2021) sobre la pandemia y sus efectos señala que al 1 de noviembre de 2021 el número oficial de muertes por Covid-19 reportadas en todo el mundo superó los cinco millones, cifra que es cuestionada porque los datos de las pruebas para detectar el virus podrían ser irregulares, además de existir una tasa desconocida de subregistro. El citado estudio indica que un método más fiable para contabilizar el número de muertos es medir el “exceso de muertes”; es decir, cuántas personas murieron durante un año, más de lo que cabría esperar en años normales. Según esa proyección estadística realizada por *The Economist*, el número real de personas perdidas por el coronavirus sería probablemente más cercano a los 17 millones.

Gráfico 1
Estimación global del exceso de muertes y muertes oficiales por Covid-19
(2 de noviembre de 2021)



Fuente: *The Economist* (2021).

La pandemia por el Covid-19 no solo ha puesto de manifiesto los fallos de la arquitectura sanitaria internacional encabezada por la Organización Mundial de la Salud, sino también las deficiencias de los servicios nacionales de salud pública. El primer desafío de contención sanitaria en la región fue esencialmente de atención médica a los enfermos, en medio de centros de salud insuficientes, déficits de camas y de unidades de terapia intensiva, y escasez de oxígeno y de medicamentos esenciales para atender a los contagiados. La competencia por la adquisición de pruebas PCR concentró buena parte de los esfuerzos por obtener insumos médicos el primero año de la pandemia; luego, desde inicios de 2021, con la autorización de las primeras vacunas, los esfuerzos individuales de la diplomacia de los países latinoamericanos se concentraron en comprarlas.

La respuesta política a la emergencia sanitaria fue diversa en los países de América Latina: desde un *autoritarismo sanitario*, en el que gobiernos como los de Bolivia, Chile, El Salvador y Venezuela desplegaron medidas de contención severas, represivas y de excepción, con control militarizado en las calles –incluyendo la restricción prolongada de derechos (toques de queda, cuarentenas rígidas, prohibición a la libre circulación)–, hasta un *populismo sanitario*, basado en el negacionismo, que minimizó la emergencia sanitaria, sin seguir el criterio técnico ni las recomendaciones científicas. Por otra parte, México, Brasil, Nicaragua, Estados Unidos y el Reino Unido actuaron de manera negligente al principio, priorizando los intereses económicos por sobre los de la salud pública; sin embargo, a medida que fue avanzando la pandemia o hubo cambios de gobierno, la mayoría corrigió el rumbo (Gutiérrez, 2021).

La vulnerabilidad y los déficits estructurales de los sistemas de salud pública, junto a las debilidades de la institucionalidad democrática, han llevado a las sociedades latinoamericanas a un rumbo errático y poco previsible en su respuesta a la pandemia por el Covid-19. La solución para esta crisis no se dará a nivel individual ni de manera inmediata. La situación exige una coordinación colectiva en lo social y en lo político, a largo plazo. La dinámica política afecta directamente las condiciones de los pactos sociales necesarios y duraderos para enfrentar las pérdidas y el sufrimiento resultantes de la pandemia.

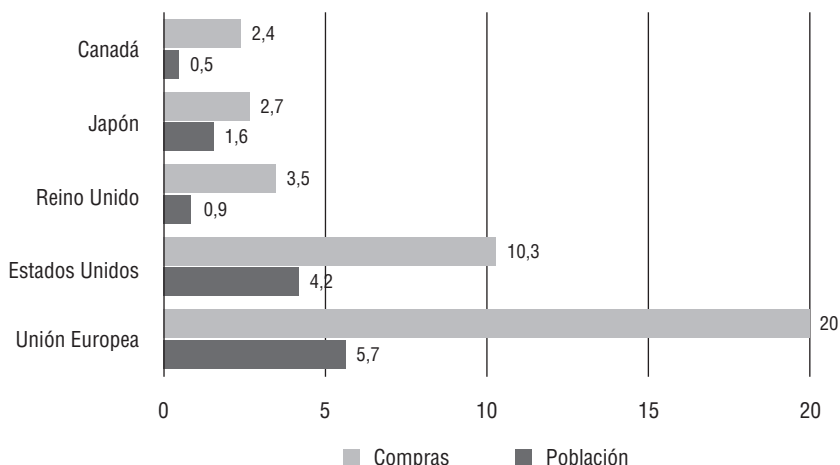
De un lado, los países latinoamericanos desplegaron reacciones y resultados diferentes, a pesar de tener varios dilemas comunes; del otro, las debilidades en la coordinación política y administrativa que se dieron al interior de la mayoría de ellos también se presentó en los organismos de la región. Para enfrentar el desafío que esto conlleva es necesario contar con una estructura regional capaz de dirigir la acción de coordinación de las políticas externas hacia unas metas comunes.

En el caso de las vacunas contra el Covid-19 se reprodujo, una vez más, la lógica de la competencia de poder. Se podría decir que se inició una especie de *geopolítica de las vacunas*, principalmente entre Estados Unidos, Rusia y China, convirtiéndolas en un instrumento de *soft diplomacy*. El acceso a ellas y su distribución generaron un problema de equidad, dada la alta concentración que realizaron los países desarrollados. Luego de lograr el primer reto científico de obtener vacunas probadamente eficaces, el segundo desafío fue para la industria farmacéutica en términos de su capacidad de producción en la escala y en los volúmenes necesarios para satisfacer las necesidades de vacunación a nivel global. Después vino el dilema del acceso y de la distribución de las vacunas entre todos los países.

En cuanto al acceso a las vacunas, este puede ser mediante tres mecanismos: (i) acuerdos directos entre gobiernos y fabricantes, (ii) acuerdos de donación o de compra entre países y (iii) participación en el mecanismo COVAX para el acceso mundial a ellas. Muchos países, en especial los más desarrollados, tuvieron la previsión de establecer acuerdos de compra anticipada de vacunas cuando estas estaban en fase de investigación. De ese modo aseguraron un acceso privilegiado en el momento en que estuvieron disponibles.

Al 31 de agosto de 2021, en el mundo, se contabilizaban 15.600 millones de dosis producidas. Si bien con esa cantidad se podría vacunar a toda la población mundial, su distribución fue desigual, con una alta concentración en manos de los países más desarrollados. En efecto, el 39% de las compras se concentró en un grupo de países desarrollados, los cuales comprenden tan solo al 12,9% de la población mundial (CEPAL, 2021c: 11). Mientras que algunos países ya están administrando la tercera dosis, miles de millones de personas todavía no tuvieron acceso a la primera, principalmente en los países del sur.

Gráfico 2
Población y vacunas contra el Covid-19 comprometidas mediante contratos bilaterales
(En porcentaje del total mundial)



Fuente: CEPAL, 2021c.

Además, el problema para la región no ha sido solamente acceder a las vacunas, sino organizar la logística de las campañas de vacunación, proceso que ha tenido diferentes velocidades en los países. Al 31 de agosto de 2021 el 54% de la población de Estados Unidos y de Canadá, y el 58% de la población de la Unión Europea ya habían completado el esquema de vacunación. En la región, en cambio, el avance ha sido extremadamente lento, de apenas el 24,8%. El desempeño al interior de América Latina y el Caribe también ha sido heterogéneo. Para esa fecha América del Sur había logrado el 26,8% de la población vacunada, a la vez que en Centroamérica y en el Caribe esa tasa era del 12,8% y del 14,6%, respectivamente (CEPAL, 2021c). Por otra parte, mientras que Chile y Uruguay habían superado el 70% de su población con vacunación completa, en el otro extremo Nicaragua solo había avanzado en un 3% y Haití no había vacunado ni al 1% de sus habitantes.

Con el fin de buscar un reparto más igualitario y la autosuficiencia en la producción de vacunas, India y Sudáfrica propusieron ante la Asamblea

General de las Naciones Unidas levantar temporalmente la protección intelectual a las patentes de las vacunas, iniciativa que fue respaldada por Kenia, Mozambique, Pakistán, Bolivia, Venezuela, Mongolia, Zimbabue y Egipto, y a la que luego se adhirieron el Grupo Africano y el Grupo de los Países Menos Desarrollados; recibiendo finalmente el apoyo de Estados Unidos.

La Organización Mundial del Comercio es el organismo encargado de administrar los acuerdos relativos a los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio de medicamentos. Recordemos que conforme al régimen instaurado mediante el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, los Estados miembros de dicha Organización deben garantizar las patentes de productos y los derechos exclusivos de comercialización a los productores, por periodos definidos. Hasta inicios de noviembre de 2021 el debate en esa instancia no fue fructífero, y los países miembros no lograron el consenso necesario para un acuerdo sobre la liberación de las patentes de las vacunas contra el Covid-19.

Pese a que muchos países miembros de la Organización Mundial del Comercio alertaron acerca del riesgo de no conseguir una solución solidaria, las principales empresas farmacéuticas y sus países de origen se opusieron con el argumento de que las patentes no son el principal obstáculo para expandir la producción de vacunas, y que dicha acción minaría la innovación, desestimulando nuevas inversiones en la investigación y en la producción de vacunas. Si bien el acceso a la información de las patentes vigentes, por medio de su liberalización o de una flexibilización, ciertamente podría contribuir a la producción local de vacunas, esta no es la única barrera por superar, en especial cuando no existe la infraestructura ni las capacidades previas asociadas a dichas tecnologías en la mayor parte de los países latinoamericanos.

El rezago del proceso de vacunación contra el Covid-19 en la mayor parte de los países latinoamericanos respecto a los índices de los países del primer mundo podría suponer condiciones equitativas de acceso a las vacunas como objetivo diplomático común para las cancillerías de la región. Sin embargo, no se ha logrado alcanzar una posición unificada. Tan solo Bolivia y Venezuela copatrocinaron la propuesta conjunta ante la Organización

Mundial del Comercio y, aunque Argentina, Brasil y México expresaron su apoyo a una exención temporal de patentes, la mayoría de los demás países latinoamericanos optó por mantener una posición ambivalente.

Frente a este problema, de alcance global, los jefes de Estado del G20 se comprometieron a contribuir a la vacunación del 70% de la población mundial en 2022, mediante el reparto de vacunas contra el Covid-19 a los países menos desarrollados. Entonces, no son los foros de concertación internacional, como los de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización Mundial del Comercio o de la Organización Mundial de la Salud, los que están construyendo las soluciones políticas, sino las instancias menos institucionalizadas para el diálogo político del *multilateralismo plutocrático*. En ese campo, dado el compromiso y el apoyo norteamericano al proceso de vacunación global, se podría construir una propuesta común a nivel hemisférico que permita a la Organización de Estados Americanos ampliar su agenda incorporando temas de colaboración más pragmáticos, con el fin de superar la aguda confrontación y la polarización política que le han llevado a un estancamiento institucional.

Reflexiones finales

Como efecto de la pandemia por el coronavirus del Covid-19 América Latina es una de las regiones más golpeadas del planeta por los factores de la crisis internacional. Su carácter multidimensional, simultáneo y combinado ha impactado estructuralmente a nivel político, económico y sanitario. La depresión económica, así como las debilidades democráticas, junto con la fatiga de las sociedades, tienen raíces más profundas y anteriores a la pandemia, que no ha hecho otra cosa que acelerar e intensificar sus consecuencias.

Las protestas y las movilizaciones de diversos sectores sociales, iniciadas en muchos casos antes de la pandemia por el Covid-19, se fusionaron con diversas crisis políticas y económicas, agravando las condiciones de desigualdad, inestabilidad y deterioro de la institucionalidad democrática. La región latinoamericana enfrenta, además, renovados y mayores desafíos frente a los escenarios de crisis internacional, sin proyectos comunes ni

visiones compartidas. Aunque el carácter cíclico y coyuntural de la crisis haga prever escenarios de recuperación, sus efectos serán prolongados. La reconstrucción de la solidez institucional y la transformación productiva y de servicios sociales inclusivos y accesibles marcan ya una agenda de larga duración y de esfuerzos compartidos.

La actual pandemia también ha puesto a prueba la institucionalidad multilateral en los niveles global y regional. Los mecanismos latinoamericanos de coordinación y de concertación política no han resultado lo suficientemente efectivos para responder a cuestiones esenciales en la crisis, como el control de los flujos migratorios en las fronteras y el acceso a las vacunas contra el Covid-19. Ha primado la lógica unilateral del “blindaje individual” para evitar el colapso interno, en un escenario de polarización regional y de incremento de la presión externa, que significa la competencia entre Estado Unidos, Rusia y China.

La situación de crisis económica también ha debilitado la cohesión social. La creciente desigualdad es una causa de fractura en las sociedades latinoamericanas. Por ello, los esfuerzos de recuperación también obligan a los países de la región a trabajar en acciones conjuntas a nivel regional, con el fin de revitalizar los mecanismos de integración económica, que hoy han quedado en una suerte de parálisis institucional.

La coordinación de la política exterior de los países latinoamericanos para promover una visión compartida ante la crisis sanitaria ha sido, hasta ahora, muy defectuosa y poco articulada frente a la *geopolítica de las vacunas*, haciendo que la participación conjunta de la región en las discusiones de la agenda global sea marginal.

Dados los efectos prolongados de la crisis sanitaria, la CEPAL (2021c) ha propuesto avanzar en la coordinación de siete líneas de acción para la política regional externa:

- i. Fortalecer los mecanismos de compra conjunta internacional de vacunas y medicamentos esenciales.
- ii. Utilizar los mecanismos de compras públicas de medicamentos para el desarrollo de mercados regionales.
- iii. Crear consorcios para el desarrollo y la producción de vacunas.

- iv. Implementar una plataforma regional de ensayos clínicos.
- v. Aprovechar las flexibilidades normativas para acceder a propiedad intelectual.
- vi. Fortalecer mecanismos de convergencia y reconocimiento regulatorio.
- vii. Fortalecer los sistemas de salud primaria para el acceso universal a vacunas y su distribución equitativa.

Esto convoca a una agenda mínima y común para los países latinoamericanos, sobre la base de la cual se podría construir un renovado proceso de concertación política regional al servicio de las personas, superando el *dilema del prisionero* (Orias, 2003) en el que los países latinoamericanos continúan atrapados, entre la heterogeneidad de sus economías y las diferencias político-ideológicas que hoy separan a la región.

Bibliografía

Amin, Sami; Arrighi, Giovanni; Gunder Frank, André e Immanuel Wallerstein (2005). *Dinámica de la crisis global*. México: Siglo XXI.

Centro de Desarrollo de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), CEPAL (Comisión Económica para América Latina), CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) y UE (Unión Europea) (2020). *Perspectivas económicas de América Latina 2020. Transformación digital para una mejor reconstrucción*. París: OECD Publishing.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020). *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Informe Especial COVID-19, número 5.

CEPAL (2021a). *Panorama social de América Latina 2020*. LC/PUB.2021/17-P. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2021b). *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*, Informe Especial COVID-19, número 11.

CEPAL (2021c). *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe*. LC/TS.2021/115. Santiago de Chile: CEPAL/CELAC.

Comini, Nicolás y Alejandro Frenkel (2014). “Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur”. *Nueva Sociedad*, número 250, pp. 58-77.

Costa, Oriol (2013). “Introducción: El multilateralismo en crisis”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, número 101, pp. 7-25.

Gutiérrez, Carlos (2021). “El populismo sanitario: una política letal”. Disponible en: <https://www.connectas.org/analisis/pandemia-brasil-bolsonaro/>

Instituto Boliviano de Comercio Exterior (6 de octubre de 2021). “Cifras del Comercio Exterior Boliviano”. Boletín número 416. Bolivia.

Ipsos Global Advisor (2021). *Sentimiento de sistema roto en 2021: Populismo, anti-elitismo y nativismo*, agosto, 2021.

Hirst, Mónica y Malacalza, Bernabé (mayo-junio de 2020). “¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus”. *Nueva Sociedad*, número 287, pp. 36-48.

Kennedy, Paul (1995). *Hacia el siglo XXI*. Barcelona: Plaza y Janés.

Lagos, Ricardo (25 de abril de 2020). “Pandemia y la respuesta del multilateralismo”. *La Tercera*, Santiago de Chile.

Latinobarómetro (septiembre de 2021). *Informe 2021*. Santiago de Chile.

Malacalza, Bernabé (septiembre-octubre de 2021). “América del Sur: una periferia convulsionada”. *Nueva Sociedad*, número 295, pp. 29-41.

Nolte, Detlef y Víctor M. Mijares (2021). “UNASUR: An eclectic analytical perspective of its disintegration”. *Colombia Internacional*, número 109, pp. 4-36.

OMS (Organización Mundial de la Salud) (2021). *Second round of the national pulse survey on continuity of essential health services during the COVID-19 pandemic: January-March 2021. Interim report. 22 April 2021*. Ginebra: OMS.

Orias, Ramiro (2003). “Coordinación de políticas exteriores en el espacio sudamericano. Superando el dilema del prisionero”. En: *Coordinación de políticas exteriores y diplomacia de Cumbres*. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Rehman, Asad (4 de mayo de 2019). “The ‘green new deal’ supported by Ocasio-Cortez and Corbyn is just a new form of colonialism”. *The Independent*.

Richman, Jorge (8 de mayo de 2019). “La nueva oleada del extractivismo verde”. Disponible en: <http://tratarde.org/la-nueva-oleada-de-extractivismo-verde/>

Rojas Aravena, Francisco (enero-marzo de 1993). “El Cono Sur Latinoamericano y la Iniciativa para las Américas”. *Estudio Internacionales*. Volumen 26, número 101, pp. 101. IEI/Universidad de Chile.

Rojas Aravena, Francisco (2021). “Latinoamérica: once escenarios después de la pandemia”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Volumen 21, número 4, pp. 2-5.

The Economist (2 de noviembre de 2021). “The number of people who have died from covid-19 is likely to be close to 17m”. Disponible en: <https://www.economist.com/graphic-detail/2021/11/02/the-number-of-people-who-have-died-from-covid-19-is-likely-to-be-close-to-17m>