



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Latinoamérica, una región en crisis. Los efectos de la pandemia

Matías Mongan

Mónica Nieves

Fernanda Daniela Díaz

Marco De Benedictis

Patricia Romer Hernández

María Guillermina D'Onofrio

Joaquín Indalecio Fernández

Emiliano Dreón

Laura Lucía Bogado Bordazar

Laura M. Bono

Compiladoras:

Laura M. Bono y Laura Bogado Bordazar

Nueva Serie **Documentos de Trabajo**

Documentos de Trabajo Nº 25 – ISSN 2344-956X

Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
Calle 48, Nº 582, piso 5º. La Plata, Provincia de Buenos Aires.
iri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar



Licencia creative commons

Esta publicación se realiza bajo una licencia Creative Commons

CC BY-NC-ND 3.0

Datos Bibliográficos

Presentación	6
De los autores	9
El regionalismo sudamericano y la necesidad de reinventarse para enfrentar los desafíos de un orden mundial en “transición”	11
Matías Mongan Marcó	
Introducción	11
La importancia de un diagnóstico político acertado para el éxito de una política externa	12
La ceguera ideológica de las elites las llevó a impulsar un modelo de inserción “anacrónico” que profundizó la vulnerabilidad	15
A modo de cierre	20
Bibliografía	23
Todos adentro: el impacto de las cuarentenas (o la ausencia de ellas) en Sudamérica y México	24
Indalecio Joaquín Fernández	
Introducción	24
América Latina antes de la pandemia	25
Llegó nuestro turno: ¿cómo respondieron los países?	28
Evolución epidemiológica y económica	31
Consideraciones finales	34
Bibliografía	34
Mercosur en el marco de la pandemia por COVID 19, crónica de una crisis anunciada	39
Laura M. Bono	
Introducción	40
Medidas adoptadas por el MERCOSUR durante el 2020 en el área de salud	41
La necesidad de una política común frente a un escenario internacional complejo	43
Conclusiones	45
Bibliografía	46
Tensiones en torno al rumbo del Mercosur en el contexto del Covid-19	47
Marco De Benedictis	
Introducción	47
Integración regional: dos modelos en pugna	48
Los vaivenes del Mercosur	49
El impacto del Covid-19 y las discusiones sobre el futuro del Mercosur	54
Reflexiones finales	56
Bibliografía	57
El impacto de la pandemia en las migraciones regionales latinoamericanas	60
Laura Lucía Bogado Bordazar	
Introducción	60
La movilidad migratoria en pandemia	62

Situación económica, desempleo de los migrantes y remesas	65
La crisis como factor que agrava la discriminación contra los migrantes	67
Algunas reflexiones a considerar...	68
Bibliografía	70
Repercusiones del COVID-19 en el crimen organizado de América Latina	72
Fernanda Daniela Díaz	
Introducción	72
Impactos en el mercado de clorhidrato de cocaína en el arco andino	74
Comando Sur y COVID-19	76
Criminalidad y pandemia en América Central y el Caribe camino hacia América del Norte	77
Crimen Organizado en el Cono Sur	80
Consideraciones Finales	81
Bibliografía	82
Modos de re-existencia de las mujeres indígenas y campesinas en Bolivia en tiempos de COVID-19	85
Emiliano Dreon	
Purintaña...	86
Jararasiña...Bolivia en tiempos de pandemia	89
Jakisxaña. Memorias sin espejo	90
Warmi. Mujeres indígenas y campesinas bolivianas tejiendo re-existencias frente a la COVID-19	95
Thakichaña. Algunas reflexiones	102
Bibliografía	103
Tiempos de crisis: Uruguay y su apuesta a la seguridad humana	108
Mónica Nieves	
Consideraciones previas	109
América Latina y su recorrido hacia la seguridad humana	110
El gobierno de coalición: del "Compromiso por el país" a un "país comprometido"	113
Uruguay en pandemia: un <i>rara avis</i> ?	114
Tres en línea: transición, asunción y pandemia	116
Algunas reflexiones preliminares	118
Bibliografía	119
China y América Latina y el Caribe en la nueva "a/normalidad"	123
Patricia Romer Hernández	
Introducción: ¿Un nuevo orden mundial?	124
América Latina y China en el escenario mundial del covid-19	124
China: la 'diplomacia de las mascarillas', la 'diplomacia del lobo guerrero' y la 'diplomacia de la gente'	129
A modo de conclusiones: los desafíos para América Latina y el Caribe en la nueva a/normalidad	134
Bibliografía	135
Apreciaciones sobre el rol cooperativo de China hacia América Latina en el contexto de la crisis del COVID 19	137

María Guillermina D'Onofrio

Introducción	137
Contexto internacional	138
El rol de las organizaciones internacionales	139
La región latinoamericana frente al COVID-19	140
La cooperación sanitaria entre China y América Latina	141
Consideraciones finales	143
Bibliografía	144

Presentación

El Departamento de América Latina y el Caribe dependiente del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP tiene entre sus objetivos la profundización en el análisis y el seguimiento de los acontecimientos acaecidos en la región latinoamericana. Asimismo, se ha constituido en un espacio de investigación y reflexión en lo referente a los distintos procesos de integración conformados en el área geográfica, así como también en lo que refiere a las vinculaciones de América Latina con otras regiones del mundo.

Asimismo se constituye como un centro de formación continua de recursos humanos, principalmente en las áreas de investigación y docencia. En ese marco es que se fomenta la participación de estudiantes de grado y posgrado en proyectos de investigación, congresos, seminarios y elaboración de ensayos relativos a la temática del Departamento.

En ese contexto se han elaborado desde el año 2009 las publicaciones que destacamos a continuación: Informe de integración en América Latina y el Caribe 2009; 2010; 2011; 2012 y 2013; Avances y retrocesos en los procesos de integración en América Latina y el Caribe 2014; Una década de política exterior (2000-2010): Colombia, Chile, Bolivia, Venezuela, Surinam y Ecuador, Estudios sobre la República Popular China: relaciones internacionales y política interna; Integración regional en América Latina y el Caribe. Principales procesos (2019) y Selección de trabajos presentados en el IX Encuentro del CERPI y la VII Jornada del CENSUD “Argentina y América Latina, en un mundo de extremos” (2019), entre otros.

En consonancia con sus objetivos, y en función de los efectos diversos causados por la pandemia de la COVID-19 que afectó y continúa afectando todos los ámbitos sociales de nuestra región, en esta publicación se presentan una serie de ensayos que han abordado la temática desde distintos ejes, que han merecido reflexiones conjuntas de los miembros del Departamento y de investigadores del Instituto, quienes nos han brindado sus profundos aportes.

En primer lugar, nos encontramos con el trabajo elaborado por **Matías Mongan Marcó**, titulado: “El regionalismo sudamericano y la necesidad de reinventarse para enfrentar los desafíos de un orden mundial en “transición”. En él analiza los motivos que llevaron al regionalismo sudamericano a un “punto sin retorno” y que explican porque los países actualmente carecen de un organismo regional que les permita brindar una respuesta conjunta a los desafíos que presenta un orden mundial en “transición” y la propia pandemia del coronavirus. Y considera, en su visión optimista, que los gobiernos sudamericanos aún tienen posibilidad de recuperar su capacidad de inserción internacional durante la post-pandemia, pero entiende que para ello será imprescindible que dejen a un lado sus diferencias ideológicas y establezcan algún tipo de consenso político mínimo para preservar sus márgenes de autonomía e intentar sacar provecho de las pocas oportunidades que brinda el actual escenario internacional.

En su artículo denominado: “Todos adentro: el impacto de las cuarentenas (o la ausencia de ellas) en Sudamérica y México”, **Indalecio Joaquín Fernández** nos cuenta cómo la disrupción de la pandemia de COVID-19 obligó a los países de Sudamérica y a México a realizar grandes esfuerzos fiscales en un momento en el que todos los indicadores económicos presentaban tendencias a la baja, dándole vida a un discurso que opone la sanidad de la población al bienestar económico general. Utiliza para ello una clasificación que analiza la severidad de las medidas con las que limitaron el movimiento de su

población, y luego se comparan sus desempeños económicos y epidemiológicos desde su implementación, buscando correlaciones entre ellas.

A su turno, **Laura M. Bono** en su artículo titulado: “Mercosur en el marco de la pandemia por COVID 19, crónica de una crisis anunciada”, nos introduce en los primeros efectos de la pandemia provocada por el virus COVID 19 en la región, lo cual –a su criterio- pone en evidencia la necesidad de fortalecer la cooperación entre los países. En este sentido, se interroga si el Mercosur ha sido una plataforma adecuada para afrontar de manera coordinada y en base a la cooperación las políticas relacionadas principalmente a los ejes de salud, comercio, circulación de personas, entre otras. Analiza en su trabajo cuales han sido las medidas adoptadas y las ausencias de ellas en el bloque y su repercusión en el escenario actual y futuro.

Continuando con el análisis de nuestro principal proceso de integración, **Marco De Benedictis** en su trabajo, “Tensiones en torno al rumbo del Mercosur en el contexto del Covid-19”, hace una primera aproximación sobre los diferentes modelos de integración por los que ha atravesado el Mercosur y los vaivenes entre la integración abierta y la autónoma, definidos fundamentalmente por las políticas de los dos países impulsores del bloque: Argentina y Brasil. Continúa luego con una mirada acerca de cómo la pandemia del virus Covid-19 afectó de manera contundente la economía internacional y generó un nuevo marco para las negociaciones comerciales del bloque.

En un segundo momento de la publicación analizaremos algunos sectores y estudios de caso específicos de la sociedad latinoamericana que fueron afectados por la pandemia de la COVID-19. En este sentido, trabajaremos sobre las migraciones, el crimen organizado, las mujeres indígenas y campesinas en Bolivia y la seguridad humana en Uruguay. El artículo de **Laura L. Bogado Bordazar**, que definió como: “El impacto de la pandemia en las migraciones regionales latinoamericanas”, tiene por objeto presentar un panorama de la situación de las personas en movimiento en el mundo tras la pandemia de COVID-19, con especial énfasis en la región de América Latina y el Caribe. Asimismo se interroga acerca de las perspectivas para las migraciones en el corto y mediano plazo, sobre todo en lo que respecta a sus posibilidades económicas, financieras, laborales y a la protección de sus derechos humanos.

El artículo de **Fernanda Daniela Díaz**, titulado: “Repercusiones del COVID-19 en el crimen organizado de América Latina”, pretende analizar los impactos del coronavirus en los grupos de crimen organizado que manejan los principales mercados ilícitos de drogas en América Latina partiendo de la hipótesis que dichos grupos, por su capacidad de adaptación y al manejar rutas y productos politráficos, tuvieron que reacondicionar su funcionamiento ante la emergencia de la pandemia y el aislamiento obligatorio que en diferentes medidas azotó a la región. En un adelanto de las conclusiones la autora pone en evidencia la relación entre la violencia y las funciones ordenadoras del Estado, donde éste no se encuentra presente ni efectivamente en el territorio ni desde el nivel asistencial ni institucional.

Emiliano Dreón en su trabajo: “Modos de re-existencia de las mujeres indígenas y campesinas en Bolivia en tiempos de COVID-19”, que comienza haciendo una introducción sobre las disputas por la recomposición de las organizaciones indígenas y campesinas a partir de la segunda mitad del siglo pasado, se propone indagar acerca del contraste entre la etapa previa y actual respecto al impacto de la COVID-19 en relación a las mujeres indígenas y campesinas. De tal forma, el trabajo aborda, desde un enfoque comunitario, territorial y multinivel, la situación de las mujeres indígenas y campesinas en Bolivia a raíz de su especial exposición frente al impacto de la crisis sanitaria y tiene en cuenta los procesos de resignificación de los modos de re-existencias de dicho colectivo, signado por la identidad indígena comunitaria y la visibilización de sus demandas como un escenario de oportunidad.

Por su parte, **Mónica Nieves** con su artículo titulado: “Tiempos de crisis: Uruguay y su apuesta a la seguridad humana”, nos acerca un panorama sobre las respuestas de políticas ensayadas por Uruguay en el complejo escenario de pandemia, donde se presenta constantemente el riesgo de securitizar múltiples áreas y en consecuencia políticas públicas, bajo el impulso e inminencia de las dinámicas propias de una crisis. El objetivo de este trabajo es analizar cómo se perfila la política exterior uruguaya

en función de una agenda de seguridad determinada por la pandemia. En ese contexto, se busca entender si a partir de la COVID-19 habrá una apuesta más fuerte a una agenda de seguridad humana y, si se potenciará el camino individual, el multilateral o ambos. Se intenta en este sentido, comprender si Uruguay identifica al esquema regional como alternativa para soluciones no circunstanciales.

Por último presentamos los trabajos de **Patricia Romer Hernández** y **María Guillermina D'Onofrio**, quienes profundizan acerca del rol que la República Popular China tuvo, como actor central del sistema internacional, en la política de cooperación con América Latina y el Caribe en el escenario de pandemia. Por su parte, el trabajo de Romer titulado: China y América Latina y el Caribe en la nueva "a/normalidad", enfatiza en las distintas visiones que se tienen del gigante asiático desde diversas teorías de las relaciones internacionales occidentales, para centrarse en las políticas sanitarias que desarrolló China en la pandemia. El trabajo de D'Onofrio analiza el rol de China como gran potencia con especial foco en su relación cooperativa con América Latina y las posibles implicancias de esta particular vinculación. Al respecto, se concluye que este contexto pandémico le permitió a China desplegar distintas líneas de cooperación hacia el mundo. Con respecto a la región, y considerando la profundización de la crisis económica en esta zona, China ha sabido fortalecer su rol de proveedor de financiamiento e infraestructura, mientras que Estados Unidos se mostró indiferente a la situación y optó por no reasumir un rol más activo en el escenario internacional.

Presentados los textos que conforman la presente compilación, sólo nos resta invitarlos a que disfruten de las lecturas anunciadas, ya que forman parte de un acervo valioso de conocimiento y creación, en el marco de nuestro Departamento de América Latina y el Caribe.

Laura L. Bogado Bordazar y Laura M. Bono
Coordinadoras del Departamento de América Latina y el Caribe-IRI-UNLP

De los autores

Matías Mongan Marcó

Magíster en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Máster Universitario en Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo, Universidad Pablo de Olavide (UPO) y Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), Sevilla, España. Doctorando en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe, IRI-UNLP. Correo electrónico: matiasmongan@yahoo.com.ar.

Mónica Nieves

Magíster en Relaciones Internacionales (Fder, Udelar), Diplomada en Estudios Internacionales (FCS, Udelar), Lic. en Relaciones Internacionales (Fder, Udelar). Prof. Adsc. Historia de las Relaciones Internacionales, Docente de Introducción a las Relaciones Internacionales y Análisis de Coyuntura Internacional (Fder, Udelar). Correo electrónico: monica.nieves@fder.edu.uy.

Fernanda Daniela Díaz

Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Licenciada en Periodismo en Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ). Directora del proyecto de investigación sobre Crimen Organizado Transnacional comparado entre Colombia y Argentina. Consultora sobre criminalidad organizada en el Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina. Integrante del Departamento de América Latina y el Caribe, IRI-UNLP. Correo electrónico: fernandaddiaz@gmail.com.

Marco De Benedictis

Profesor de Geografía (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata). Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI, UNLP). Docente de la Cátedra de Geografía de América Latina (FaHCE, UNLP). Integrante del Proyecto de Investigación "El Atlántico Sur y sus relaciones con otras regiones de interés geopolítico mundial. Estudios de casos frente a las actuales tendencias hegemónicas" (FaHCE, UNLP). Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe y del Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI, UNLP)

Patricia Romer Hernández

Magíster en Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de Tres de Febrero; Licenciada en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires; Docente-Investigadora Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires, miembro del Censud y del Departamento de América Latina y el Caribe del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: patriciaromer@hotmail.com.

María Guillermina D'Onofrio

Máster Internacional en Economía y Negocios de China e India (Universidad de Alcalá); Especialista en Negocios con Asia del Pacífico e India (UNTREF); Maestranda en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP); Abogada (Universidad Nacional de La Plata). Integrante del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD) y del Centro de Estudios Chinos (CECHINO) -IRI-UNLP. Diplomática de carrera (ISEN-MREC). Correo electrónico:

Joaquín Indalecio Fernández

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Relaciones Inter-

nacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Integrante del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP). Correo electrónico:

Emiliano Dreón

Abogado por la Universidad Nacional de La Plata. Maestrando en Integración Latinoamericana (IIL-UNLP). Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe. Auxiliar docente en la asignatura Derecho Internacional Público (UNLP).

Laura M. Bono

Magíster en Relaciones Internacionales (UNLP), Abogada y profesora de Derecho Internacional Público y de los seminarios “Procesos de integración en América Latina” y “Relaciones Internacionales” en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP), Investigadora de la UNLP cat. III, Coordinadora del Departamento América Latina y el Caribe y del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD) y de la Cátedra Brasil del Instituto Relaciones Internacionales (IRI). Autora de varios artículos, investigaciones y trabajos relacionados con la región latinoamericana.

Laura Lucía Bogado Bordazar

Doctora en Relaciones Internacionales (UNLP); Magíster en Relaciones Internacionales (UNLP) y Master en Protección Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá, España); Abogada y Licenciada en Relaciones Internacionales (UDELAR-Uruguay). Docente de Derecho Internacional Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP), investigadora categorizada (cat. III) del sistema de incentivos. Coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe y del CENSUD del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI-UNLP).

El regionalismo sudamericano y la necesidad de reinventarse para enfrentar los desafíos de un orden mundial en “transición”

Matías Mongan Marcó

Resumen

Anclado desde la óptica de la teoría crítica, el artículo busca analizar los motivos que llevaron al regionalismo sudamericano a un “punto sin retorno” y que explican porque los países actualmente carecen de un organismo regional que les permita brindar una respuesta conjunta a los desafíos que presenta un orden mundial en “transición” y la propia pandemia del coronavirus.

A pesar de la “irrelevancia geoestratégica” (Malamud 2020) en la que parece sumirse la región, consideramos que los gobiernos sudamericanos aún tienen posibilidad de recuperar su capacidad de inserción internacional durante la post-pandemia pero para ello será imprescindible que dejen a un lado sus diferencias ideológicas y establezcan algún tipo de consenso político mínimo para preservar sus márgenes de autonomía y de paso intentar sacar provecho de las pocas oportunidades que brinda el actual escenario internacional.

Palabras claves: teoría crítica, regionalismo, Sudamérica, autonomía.

Abstract

Anchored from the perspective of critical theory, the article seeks to analyze the reasons that led South American regionalism to a "point of no return" and that explain why the countries currently lack of a regional body that allows them to provide a joint response to the challenges presented by a world order in “transition” and the coronavirus pandemic itself.

Despite the "geostrategic irrelevance" (Malamud 2020) in which the region seems to plunge, we consider that South American governments still have the possibility of recovering their capacity of international insertion during the post-pandemic but for this it will be essential that they put aside their ideological differences and establish some kind of minimal political consensus to preserve their margins of autonomy and, at the same time, try to take advantage of the few opportunities offered by the current international scene.

Key words: critical theory, regionalism, South America, autonomy

INTRODUCCIÓN

A diferencia de lo planteado por los centros de pensamiento liberales quienes consideran que la crisis del COVID-19 puede servir para relanzar al declinante orden mundial liberal, en el artículo se plantea que la “nueva normalidad” sólo va a contribuir a acentuar las tendencias soberanistas ya imperantes

y a fortalecer el conflicto en un sistema internacional caótico y regido por la lógica de “suma cero”. Una crisis sistémica que no se inició con el coronavirus y que comenzó a hacerse cada vez más evidente tras la asunción al poder de Donald Trump en 2016 y la posterior intensificación de la guerra comercial EEUU-China, hechos que a la postre pusieron en entredicho la vigencia de los principios, normas y procesos de toma de decisiones que moldearon el comportamiento internacional de los estados durante las últimas siete décadas.

Las diputas ideológicas y el aumento de la polarización llevó a que los países sudamericanos actualmente carezcan de un organismo regional por intermedio del cual poder brindar una respuesta conjunta a los desafíos del escenario internacional actual y a la propia crisis del coronavirus. No sólo esto sino que el alto nivel de incertidumbre también impide que estos puedan seguir impulsando políticas como la “autonomía relacional” (Russel, Tokatlian, 2002), estrategia diplomática *defensiva* utilizada de forma recurrente por países como Brasil con el fin de preservar sus márgenes de autonomía en el marco de un orden mundial asimétrico; ya que como hemos visto durante los últimos meses resulta imposible garantizar que gobiernos populistas como el de EEUU o el Reino Unido se comprometan a cumplir con las directrices emanadas a nivel multilateral, sobre todo si consideran que éstas perjudican su interés nacional.

A pesar de esta situación y de la “irrelevancia geoestratégica” (Malamud 2020) en la que parece sumergirse la región, consideramos que los países sudamericanos aún tienen posibilidad de recuperar su capacidad de inserción internacional durante la post-pandemia pero para ello será imprescindible que dejen a un lado sus diferencias ideológicas y establezcan algún tipo de consenso político mínimo para preservar sus márgenes de autonomía y de paso intentar sacar provecho de las pocas oportunidades que brinda un orden mundial en “transición”.

En este sentido a continuación buscaremos responder a los siguientes interrogantes que actuaran como disparadores para analizar, anclados desde la óptica de la Teoría Crítica de Robert W. Cox (1926-2018), el complejo momento que atraviesa el regionalismo sudamericano, centrando nuestro foco de atención en países como Argentina y Brasil: ¿qué motivos llevaron a que el regionalismo se sumerja en un “punto sin retorno” del cual no parece poder salir? y ¿en qué medida el discurso populista empleado por mandatarios como Bolsonaro atenta contra la posibilidad de construir los consensos regionales necesarios para hacer frente a los desafíos de la post-pandemia en un sub-continente cada vez más pobre y desigual? Para finalizar intentaremos transmitir un dejo de optimismo y esbozaremos posibles modelos de inserción internacional que pueden abrirse para los países de la región una vez superada la crisis del COVID-19.

LA IMPORTANCIA DE UN DIAGNOSTICO POLÍTICO ACERTADO PARA EL ÉXITO DE UNA POLÍTICA EXTERNA

Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig, dos de los principales referentes de la Escuela de la Autonomía, dejaron en evidencia ya en sus textos fundacionales que para que un país periférico pueda acceder a la autonomía no sólo necesita cumplir con los requisitos de carácter habilitatorio, es decir contar con un nivel de “viabilidad nacional” aceptable y con el suficiente grado de “permisibilidad internacional” para poder desarrollar su política externa de forma *autónoma* (Jaguaribe, 1979:96-97); sino también contar con una elite dirigente que demuestre una clara vocación autonomizante y que sobre todo sepa aprovechar las escasas oportunidades que brinda un sistema internacional “estratificado” y fuertemente asimétrico.

No cabe duda de que tales asimetrías existen, remarca Puig, de lo que se trata es de superarlas mediante maniobras estratégicas que se basen en un diagnóstico político acertado (Puig, 1984:49) con el fin de que los países periféricos puedan ampliar su capacidad de maniobra internacional pero siempre dentro de

los límites establecidos por la estructura de poder imperante y “conociendo con razonable exactitud el punto crucial en que los intereses cotidianos se convierten en vitales” (Puig 1980: 153) para así evitar entrar en confrontaciones innecesarias con el hegemón que a la postre perjudiquen su interés nacional. De esta forma las políticas externas de los gobiernos de la región debían regirse por una lógica costo/beneficio orientada a sacar el mayor provecho posible de la permisividad internacional imperante pero evitando en todo momento emprender acciones que afecten su viabilidad nacional.

“La autonomía puigiana partió de la observación de que eran necesarios análisis que apuntaran a comprender al sistema internacional “estructuralmente, mediante la selección de variables relevantes y significativas” y que permitiesen, “por lo menos, delinear las tendencias relevantes profundas y apreciar los errores y aciertos en función del logro de una mayor autonomía para el país” (Puig, 1984b, I, 91)... En el análisis de la propuesta de Jaguaribe es interesante su concepto de construcción de política exterior, que se erige a partir de “una ecuación de optimización, en el ámbito internacional, de los principales intereses de un país, teniendo en cuenta sus condiciones internas y externas, y los medios de acción de que dispone” (Briceño, Simonoff, 2017:72-75).

Para el autonomismo, aseguran Briceño y Simonoff, de nada sirven las políticas de inserción internacional sino contribuyen a revertir el estado de dependencia en el que se encuentran sumidos los países latinoamericanos. “Así, se puede argumentar que no puede existir autonomía sin inserción, pero puede haber inserción sin autonomía y era justamente esto último lo que Puig y Jaguaribe rechazaban” (Briceño, Simonoff, 2017: 77). Para evitar incurrir en este error era imprescindible que las políticas externas estuvieran dotadas de una alta flexibilidad y que principalmente comprendieran el funcionamiento de las dinámicas de poder internacional imperante en cada tiempo histórico para poder preservar sus márgenes de autonomía y aprovechar tanto las oportunidades como las posibles grietas del sistema internacional.

El primer paso para cumplir este objetivo era fortalecer la integración regional, la cual era concebida de una forma instrumental y cuyo sentido “dependía de las metas establecidas por las elites que podían ser, o no, “funcionales” -para utilizar una expresión conocida que emplearon tanto Puig como Jaguaribe- para el proceso de construcción y preservación de la autonomía” (Russell, Tokatlian, 2002:170).

A pesar de tener clases dirigentes que muchas veces preferían mirar hacia afuera del continente y no tanto a sus vecinos, durante los últimos sesenta años los gobiernos latinoamericanos impulsaron un amplio conjunto de proyectos de integración regional orientados a aumentar su capacidad de inserción internacional y a reforzar la viabilidad individual de los países miembros a través de la creación de una “viabilidad colectiva” de carácter regional (Simonoff, y Lorenzini, 2019). “Estos proyectos se entendían como mecanismo para enfrentar retos como las amenazas o intervenciones de potencias extrarregionales o para diversificar su estructura económica más allá de la producción de materias primas” (Briceño Ruiz, 2019:122).

Aunque estas iniciativas fracasaron en su intento de revertir las condiciones de dependencia y tampoco pudieron convertir a la región en un mercado común, tal como por ejemplo quería Raúl Prebisch (1959), con el fin de dinamizar el comercio intrarregional e incorporar valor agregado al intercambio comercial; los organismos regionales sí demostraron ser una herramienta idónea por intermedio de la cual países como Brasil consiguieron afianzar su viabilidad nacional y sobre todo neutralizar las prácticas intervencionistas llevadas adelante por países como Estados Unidos que amenazaban con reducir su margen de maniobra internacional.

Por eso por más que el propio Puig (1986) nos hable de que la integración es un elemento constitutivo e imprescindible para la conformación de un proyecto autonómico -una postura que es compartida por autores con un fuerte sesgo constructivista como Myriam Colacrai (2006)- y que desde el institucionalismo neoliberal Russell y Tokatlian hagan hincapié en que el “nuevo marco para la acción” de la posguerra abrió paso para la creación de nuevas formas de autonomía que se construyen en el marco de relaciones institucionales en las que “el otro”, en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es”(Russell, Tokatlian, 2000: 180), en la práctica en la mayoría de las veces el logro de una

mayor autonomía se termina reduciendo, en el corto plazo, a un juego estratégico de “suma cero” en el cual alguien gana lo que otro pierde (Puig, 1986:51).

Esta forma de entender la autonomía impidió que incluso en los momentos de mayor liderazgo de Brasil, como por ejemplo durante el gobierno de Lula da Silva (2003-2010), se lograra avanzar en una mayor institucionalización del proceso de integración o crear una verdadera comunidad de intereses (Wendt, 1992) que trascienda el plano meramente retórico y que resulte funcional a los intereses del conjunto; ya que en las elites dirigentes sudamericanas siempre ha estado latente el temor de que las ganancias que consigan otros estados con la cooperación sean mayores que las propias, o sea que los superen en lo que hace a ganancias relativas (Salomón, 2002:16).

Esta postura neorrealista, que en parte explica la fragilidad intrínseca del regionalismo sudamericano, históricamente sólo ha sido dejada de lado cuando aparecían hechos puntuales que pusieran en riesgo la “viabilidad colectiva” del bloque, como por ejemplo podía ser el intento estadounidense de impulsar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC. En esos momentos los países automáticamente dejaban sus diferencias de lado y construían una comunidad de intereses –aunque fuera en sentido negativo–, redoblando sus esfuerzos en los foros regionales y multilaterales con vistas a bloquear las demandas de las naciones desarrolladas y poder preservar así sus márgenes de autonomía. Una estrategia defensiva que ha sido utilizada de forma recurrente por países como Brasil para oponerse a los intereses de EEUU en Sudamérica y que ha recibido diversos nombres en la literatura especializada: “soft-balancing” (Pape 2005, Paul 2005, Walt 2005), “constrained balancing” (Hurrell 2006), “buffering” (Greenfield Partem 1983, Gries 2005).

Pero esta herramienta que dio tantos frutos durante la década pasada y que permitió que los países sudamericanos disfrutaran de una importante capacidad de maniobra al momento de ejecutar sus políticas externas no puede ser utilizada en la actualidad. No sólo porque la fragmentación ideológica impide que los gobiernos puedan trasladar sus demandas al plano multilateral de forma conjunta y así fortalecer su capacidad de negociación, como por ejemplo ocurrió durante el regionalismo post-liberal (2003-2015); sino porque la propia crisis del orden mundial liberal limita la capacidad de “participación” de las naciones del Sur y hace imposible garantizar que gobiernos como el de EEUU y el de Reino Unido respeten las reglas de un sistema que ellos mismos crearon y que ahora no dudan en desobedecer si consideran que resultan perjudiciales para su interés nacional.

Este escenario amenaza con profundizar la vulnerabilidad internacional de una región que ya venía golpeada económicamente como consecuencia del fin del “superciclo de los comodities” (2003-2015) y que ahora tendrá la difícil tarea de hacer frente a las profundas secuelas socioeconómicas que va a dejar la pandemia del coronavirus.

Pero si llegamos a la difícil situación actual no sólo es consecuencia de los cambios registrados en el contexto internacional y del paso de un orden más “permisivo” a uno más “restrictivo” y “caótico”, sino que también es producto de la miopía política demostrada por una elite dirigente que fue incapaz de comprender los cambios que estaban comenzando a producirse en las bases del sistema de poder mundial. Un sesgo que los llevó a promover un modelo de inserción internacional “desfasado” respecto a las actuales dinámicas del sistema de comercio internacional y que sólo sirvió para aumentar la inserción pero no así la autonomía (la política externa del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) es el ejemplo más saliente en este sentido), justamente lo que tanto Puig como Jaguaribe buscaban evitar.

LA CEGUERA IDEOLÓGICA DE LAS ELITES LAS LLEVÓ A IMPULSAR UN MODELO DE INSERCIÓN “ANACRÓNICO” QUE PROFUNDIZÓ LA VULNERABILIDAD

En contraposición a lo argumentado por el neorrealismo y el resto de las “teorías de solución de problemas”, las cuales entienden al sistema internacional como una estructura intangible en la cual las relaciones sociales y de poder predominantes y las instituciones dentro de las cuales están organizadas se aceptan como “marco dado de acción” (Cox, 2013:133); la teoría crítica entiende al orden mundial como una construcción social contingente y en este marco es que constantemente está preguntándose si la misma está cambiando y por qué motivos.

“La teoría crítica es teoría de la historia, en el sentido de estar interesada no solo en el pasado, sino también en el proceso continuo de cambio histórico. La teoría de solución de problemas es no-histórica o ahistórica, debido a que, en efecto, postula un presente continuo (la permanencia de las instituciones y las relaciones de poder que constituyen sus parámetros). La fortaleza de una es la debilidad de la otra. Debido a que trata con una realidad cambiante, la teoría crítica debe ajustar sus conceptos continuamente al cambiante objeto que busca entender y explicar. Estos conceptos, y los métodos de investigación que los acompañan, parecen estar faltos de la precisión que puede lograrse en la teoría de solución de problemas, que postula un orden fijo. Sin embargo, esta fortaleza relativa de la teoría de solución de problemas descansa sobre una premisa falsa, pues el orden político y social no es fijo sino cambiante, por lo menos en el largo plazo” (Cox, 2013:133-134).

A lo largo de estos últimos años el *mainstream* y los grandes centros de pensamiento liberales de las relaciones internacionales han recurrido a las “teorías de solución de problemas” para intentar explicar el declive del orden mundial liberal. En este marco su objetivo era encontrar soluciones puntuales a problemas “aislados” que impedirían el normal funcionamiento de las instituciones y de las relaciones sociales de poder pero evitando en todo momento cuestionar las asimetrías estructurales que la misma generaba.

Dado que el orden imperante no se pone en cuestión, remarca Cox, los problemas particulares pueden considerarse en relación a las áreas especializadas de actividad en las cuales han surgido, lo que lleva a que las “teorías de solución de problemas” estén fragmentadas entre una multiplicidad de esferas o aspectos de acción, cada una de los cuales, a la hora de enfrentarse a sus problemas, presume una cierta estabilidad en relación a las otras esferas (lo que, en la práctica, les permite ignorarlas). “La asunción de fijación no es meramente una conveniencia metodológica, sino también un sesgo ideológico. Las teorías de solución de problemas pueden ser consideradas, en la perspectiva más amplia de la teoría crítica, como sirvientes de intereses -cómodamente asentados en un orden dado - particulares, nacionales, regionales o de clase”(Cox, 2013:134), remarca Cox, quien no obstante se preocupó por dejar en claro que la teoría crítica no rechaza las “teorías de solución de problemas” sino que las reconoce como *ideologías identificables* y por lo tanto incapaces de ser utilizadas como “guías para la acción”.

Este enfoque resultaba extremadamente funcional a los intereses dominantes, ya que permitía encontrar respuestas concretas a problemas complejos y al mismo tiempo proponer posibles soluciones a los mismos. Así por ejemplo bajo esta mirada la crisis financiera internacional del año 2008 habría dejado en evidencia las deficiencias del sistema de gobernanza global y su incapacidad para regular un cada vez más complejo andamiaje financiero internacional, un déficit que buscó ser subsanado a través del relanzamiento del G20 y de la incorporación de las potencias emergentes al proceso de toma de decisiones global.

Una lógica similar es utilizada para explicar la crisis *existencial* que atraviesa la Unión Europea, donde el problema pareciera no ser el “callejón sin salida” al que ha llegado el proceso de integración supranacional o las políticas de austeridad que coadyuvaron a aumentar los niveles de desigualdad sino el

“déficit democrático” que atenta contra el correcto funcionamiento de las instituciones y que contribuye a la irrupción de liderazgos populistas de derecha los cuales suelen ser catalogados como auténticos *cisnes negros* (Politico 2016, Saiderman 2017).

Esta narrativa deliberadamente pone el eje en la agencia y en las limitaciones del institucionalismo como medio para regular la “anarquía” pero evitando en todo momento cuestionar la estructura y el desigual reparto de las capacidades de poder. Un sesgo muy engañoso ya que deja entrever la idea de que una vez superadas las “distorsiones” el sistema va a volver a operar normalmente. Un razonamiento que, por ejemplo, implícitamente está presente en la promesa del candidato presidencial demócrata Joe Biden de “restaurar el alma de la nación” y de poner fin a la *oscuridad* con la que Trump ha envuelto a Estados Unidos.

No obstante la sorpresa vivida en el 2016 y las graves consecuencias generadas por la política externa soberanista impulsada por el mandatario, la elite globalista demócrata aún no parece entender que el ascenso al poder de Trump no sólo representa un capítulo más de oscuridad en la historia norteamericana (Biden 2020) sino que también echa luz sobre un fenómeno mucho más amplio y complejo: el declive del orden mundial liberal y de la estructura histórica-institucional creada luego del fin de la Guerra Fría para dar lugar a un escenario internacional *caótico* y regido por juegos de “suma cero”.

A pesar de la fuerte repercusión que generó el triunfo de Donald Trump en EEUU y del Brexit en el Reino Unido, estos eventos –asegura Sanahuja- no tienen nada de “excepcionales” y dejan en evidencia el cambio sistémico que está atravesando el orden mundial liberal desde la crisis financiera internacional del 2008 en adelante. “El ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo extremo son uno de los signos más claros de un cambio de ciclo histórico, al poner en cuestión, desde el espacio de la política nacional, los principios del internacionalismo liberal y las reglas e instituciones en las que se ha basado el orden internacional contemporáneo y especialmente el ciclo histórico de la globalización” (Sanahuja, 2017:65).

Más allá de compartir en rasgos generales este enfoque, Mearsheimer considera que sería un error pensar que el orden mundial liberal está en problemas únicamente por la retórica o las políticas de Trump. “De hecho, están en juego problemas más fundamentales que explican por qué Trump ha podido desafiar con éxito un orden que goza de un apoyo casi universal entre las élites de la política exterior en Occidente”¹ (Mearsheimer, 2019:7).

Según la óptica del referente del “realismo ofensivo”, el orden mundial liberal (1990-2019) estaba destinado a fallar desde un inicio ya que contenía las semillas de su propia destrucción. La hiperglobalización, resalta el académico, provocó costos económicos importantes para un gran número de personas dentro de las democracias liberales occidentales, incluyendo a Estados Unidos.

“Esos costos, que incluyen la pérdida de empleos, la disminución de los salarios o el estancamiento, y la marcada desigualdad de ingresos, tienen graves consecuencias políticas internas, que socavan aún más el orden internacional liberal. Además, la economía internacional abierta ayudó a impulsar el ascenso de China, que, junto con el renacimiento de Rusia, eventualmente socavaron la unipolaridad, una condición esencial para crear un orden internacional liberal”² (Mearsheimer: 2019: 31).

¹ Traducción propia. fragmento original: “In fact, more fundamental problems are at play, which account for why Trump has been able to successfully challenge an order that enjoys almost universal support among the foreign policy elites in the West”, Mearsheimer, 2019: www.belfercenter.org; https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/International%20Security_Bound%20to%20Fail.pdf, consultado en Septiembre del 2020.

² Traducción propia, fragmento original: “Those costs, including lost jobs, declining or stagnant wages, and marked income inequality, have serious domestic political consequences, which further undermine the liberal international order. Moreover, the open international economy helped fuel the rise of China, which, along with Russia’s revival, eventually under-

Para Mearsheimer el sistema internacional actualmente está inmerso en una “transición de poder” que refleja el paso de un mundo unipolar a uno multipolar. Más allá de que el autor en reiteradas ocasiones ha alertado sobre la posibilidad de que estalle un conflicto armado entre la potencia “declinante” (Estados Unidos) y la potencia “emergente” (China), también ha señalado que la fuerte interconexión que une a ambas economías hace que ambas naciones se vean en la necesidad de establecer dinámicas cooperativas lo que a la postre puede contribuir a la creación de un nuevo orden mundial cuyas características dependerán principalmente de la distribución global de poder (p.7).

Según la opinión del profesor de la Universidad de Chicago (Mearsheimer) este nuevo orden deberá operar a partir de una lógica eminentemente realista que lo diferenciará de su predecesor y desempeñará un importante rol en la gestión de la economía internacional, en la creación de nuevos acuerdos de no proliferación orientados a asegurar la estabilidad del nuevo balance de poder y en el manejo de problemas globales como el cambio climático.

Otra de sus tareas principales será fortalecer el consenso y la cooperación internacional, sobre todo entre Estados Unidos y China quienes lideraran dos órdenes más “gruesos”, pero limitados territorialmente, susceptibles de entrar en una competencia económica y militar que definirá la política internacional durante el siglo XXI (Mearsheimer: 2019:44). En este sentido los principales objetivos que tendrá por delante el orden mundial que emerja tras la actual crisis sistémica, sostiene Mearsheimer, será adoptar un enfoque más matizado y menos agresivo en lo que hace a la promoción de la democracia liberal para evitar generar conflictos armados innecesarios, frenar la hiperglobalización y poner algunos límites significativos al poder de las instituciones internacionales, tal como por ejemplo ocurrió durante el orden occidental en la Guerra Fría.

Es importante leer a autores como Mearsheimer en un escenario como el actual, más aún teniendo en cuenta que su enfoque ha ejercido una importante influencia en la política externa de la administración Trump y en parte explica el comportamiento que el gobierno norteamericano ha adoptado respecto a China, así como en el ámbito multilateral y en la propia crisis del coronavirus.

Durante años enfoques como los de Mearsheimer fueron relegados a un lugar periférico en las relaciones internacionales, ya sea debido a sus inconsistencias metodológicas o porque eran considerados demasiado “alarmistas” y funcionales a intereses políticos puntuales. Pero los cambios ocurridos en la estructura internacional en estos últimos años han terminado dando validez a muchos de sus postulados, mientras el mainstream se mostraba incapaz de dar una respuesta concreta a lo que estaba sucediendo hasta que la *realidad* finalmente se les terminó imponiendo y los obligó a rever su mirada.

Esto llevó a que algunos de los principales exponentes de la comunidad epistémica (Adler, Haas, 2009) a partir de la cual se construyó el discurso hegemónico realicen un particular “mea culpa” (Keohane 2017, Ikenberry 2020) y se resignen ante el aparentemente *inevitable* paso de un orden basado en normas a un contexto internacional caótico y signado por la competencia entre grandes potencias. Una dinámica que según Ikenberry la pandemia del coronavirus no hace más que dejar en evidencia:

“Cuando futuros historiadores piensen en el momento que marcó el fin del orden mundial liberal podrían señalar la primavera del 2020 - momento en que Estados Unidos y sus aliados, a pesar de estar enfrentando la más grave amenaza para la salud pública y catástrofe económica de la era de la posguerra, no pudieron ponerse de acuerdo ni siquiera para emitir un simple comunicado de causa común. Pero el caos de la pandemia de coronavirus que azota al mundo en estos días sólo expone y acelera lo que ya estaba sucediendo desde hace años. Ya sea en salud pública, comercio, derechos humanos o medioambiente, los gobiernos parecen haber perdido la fe en el valor de

mined unipolarity, an essential condition for creating a liberal international order”, Mearsheimer, 2019: www.belfercenter.org; https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/International%20Security_Bound%20to%20Fail.pdf, consultado en Septiembre del 2020.

trabajar juntos. Desde la década de 1930 que el mundo no ha estado tan desprovisto incluso de las formas más rudimentarias de cooperación” (Ikenberry, 2020³).

Este tipo de diagnósticos, que hasta no parecen novedosos en la actualidad, no gozaban del mismo nivel de consenso hace cinco años atrás, ya que el predominio de las “teorías resuelve problemas” garantizaba la continuidad del discurso hegemónico a pesar del creciente descontento social y de los sucesivos “cisnes negros” que aparecían tanto en las naciones del centro como de la periferia.

Este dogmatismo se replicaba entre las elites políticas con excepción de las europeas, que ya en esa época eran bien conscientes del impacto disruptivo de una globalización *desbocada* y buscaban reinventarse políticamente para hacer frente a la amenaza del populismo de derecha.

A diferencia de sus pares europeos, este cambio de ciclo no logró ser percibido por los dirigentes políticos que asumieron el poder en Argentina en 2015 y en Brasil en 2016, o lo que es peor, no quiso ser entendido por razones ideológicas. Hecho que los llevó a impulsar un modelo de inserción basado en percepciones “desfasadas” del sistema internacional y que a la postre contribuyó a profundizar los niveles de dependencia.

Cuando ocurrían hechos relevantes que iban a contramano de sus visiones del mundo, los mandatarios no sólo se mostraron reacios a realizar ajustes en su política externa con vistas a preservar sus márgenes de autonomía sino que muchas veces se terminaban autoconvenciendo de que esto a la larga podía ser favorable para sus intereses.

Un ejemplo al respecto es cuando Macri expresó su deseo de que la política “América Primero” de Trump se limitase a un “proteccionismo selectivo” ejecutado a partir de argumentos ideológicos, razón por la cual decidió profundizar el alineamiento hacia Estados Unidos con la esperanza de que así Argentina quedara exceptuada de la batería de políticas proteccionistas impulsadas por el mandatario. “Esta creencia se basaba en la siguiente ecuación: a mayor cercanía con Washington, menores serían las restricciones al mercado estadounidense” (Frenkel, Azzi, 2018: 197). Una hipótesis que finalmente no se concretó en la práctica y que explica el fracaso de la política exterior de Macri y de la que actualmente está llevando adelante Jair Bolsonaro en Brasil (Mongan, 2020).

Los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y de Michael Temer (2016-2018) se caracterizaron por tener una visión benigna de la globalización y en este marco es que decidieron retirarse de los organismos regionales creados durante el regionalismo “post-liberal”, al considerarlos demasiados “burocráticos” e “ideologizados”, para dar prioridad a un regionalismo abierto y a la “carta” (Comini, Frenkel, 2016) siguiendo el modelo que proponía la Alianza del Pacífico desde el año 2011.

“Se basa en una estrategia que prioriza al mercado internacional a través de negociaciones simultáneas con actores de los niveles global, hemisférico y regional. Esta estrategia, asimismo, concibe a los procesos de integración como herramientas válidas para interactuar hacia afuera de la región, siempre y cuando estas instancias no generen compromisos que le impidan avanzar, de forma individual, en la configuración de acuerdos con terceros. La funcionalidad de este modelo encuentra sus raíces en la lógica de “alianzas ad hoc”, razón por la cual no requiere, necesariamente, de la coordinación de estrategias de inserción con los países vecinos sino que asume un posicionamiento de geometría variable “a la carta”. La poligamia se expresa, de esa forma, en una estrategia de escenarios múltiples abiertos en múltiples velocidades” (Comini, Frenkel, 2016: 189).

³ Traducción propia. fragmento original: “When future historians think of the moment that marked the end of the liberal world order, they may point to the spring of 2020—the moment when the United States and its allies, facing the gravest public health threat and economic catastrophe of the postwar era, could not even agree on a simple communiqué of common cause. But the chaos of the coronavirus pandemic engulfing the world these days is only exposing and accelerating what was already happening for years. On public health, trade, human rights, and the environment, governments seem to have lost faith in the value of working together. Not since the 1930s has the world been this bereft of even the most rudimentary forms of cooperation”, Ikenberry, 2020: www.foreignaffairs.com; <https://www.foreignaffairs.com/articles/usa/2020-06-09/next-liberal-order>, consultado en Septiembre del 2020.

Este giro en la política externa se fundamentó en la necesidad de “volver al mundo” para fortalecer la inserción de los países sudamericanos en los mercados globales y las cadenas de valor. En este sentido es que tanto Argentina como Brasil procedieron a abrir sus economías, acordaron la necesidad de flexibilizar el Mercosur y de trabajar en pos de lograr una convergencia con la Alianza del Pacífico -un viejo anhelo de las elites liberales de la región (Van Klaveren, 2018)- y hasta coquetearon con la posibilidad de sumarse Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP); todo esto mientras sistemáticamente polarizaban con la Venezuela de Maduro y con los demás integrantes del alicaído bloque bolivariano para aumentar su nivel de consenso en el plano interno.

No obstante que el triunfo de Trump representó un fuerte golpe para la agenda liberalizante y que la lluvia de inversiones que prometió Macri nunca terminó materializándose los mandatarios continuaron adelante con su estrategia de inserción a pesar de que era evidente que esta iba a contramano de las dinámicas proteccionistas imperantes en el sistema de comercio internacional. No contentos con ello también fortalecieron su compromiso con el libre mercado y con la defensa del declinante orden mundial liberal. “En un primer momento, adoptar un perfil aperturista aparecía como una forma de insertarse en un escenario global benevolente y receptivo a este tipo de políticas. La configuración de un entorno global más nacionalista, proteccionista y conflictivo, no obstante, dotó de cierta épica de resistencia a quienes enarbolaran las banderas de la globalización” (Frenkel, Azzi, 2018:199).

La Unión Europea parecía ser el aliado ideal para llevar adelante esta difícil tarea, por eso los gobernantes sudamericanos celebraron con euforia cuando el 28 de junio de 2019 se anunció el Acuerdo de Asociación Comercial Mercosur-Unión Europea tras veinte años de negociaciones. Demostrando la misma falta de *olfato político* que tuvieron luego del triunfo de Trump en EEUU, los mandatarios rápidamente salieron a celebrar la noticia y se entusiasmaron con el potencial comercial que presentaba un mercado de alrededor de 780 millones de personas. Pero nunca se preguntaron porque el apuro de la UE en lanzar el acuerdo en una coyuntura como la actual y qué motivos se escondían detrás de ello.

Igualmente lo más probable es que lo acordado nunca salga del papel, ya que el convenio birregional genera rechazo en muchas sociedades europeas y los mandatarios no quieren profundizar el enojo de los “perdedores de la globalización” y complicar su ya de por sí delicada situación política. Por eso en estos últimos meses han venido sumando nuevos requisitos para dilatar su ratificación, como por ejemplo la necesidad de que los objetivos del Acuerdo de París contra el Cambio Climático aparezcan de forma “explícita” en el tratado comercial para de esta manera poner fin a la tala indiscriminada y los incendios en la Amazonia. Una demanda que fue rechazada por el vicepresidente brasileño, Hamilton Mourao, quien hizo hincapié en que quienes critican al gobierno Bolsonaro son opositores políticos, activistas y agricultores europeos “incapaces de competir con los brasileños” (2020⁴).

En realidad lo que países como Alemania y Francia buscaban con el acuerdo era brindar un respaldo *simbólico* al sistema de comercio internacional en momentos en que este era cuestionado por líderes iliberales como Trump y de paso posicionar a Europa como el principal sostén del declinante orden mundial liberal aprovechando el retraimiento de Estados Unidos (un rol que también busca ser desempeñado por China). Una estrategia que ya había utilizado en 2017 cuando anunció la puesta en vigor de un acuerdo de libre comercio con Japón, no obstante que este apenas estaba esbozado según Sanañaja (2018), tan sólo un día antes de que tuviera lugar la cumbre del G20 en Hamburgo, Alemania, en la cual se iba a discutir el impacto de la guerra comercial Estados Unidos-China.

De esta forma la Unión Europea parece inmersa en un delicado equilibrio, ya que mientras por un lado busca aprovechar las oportunidades que ofrece un orden mundial en “transición” por el otro ha venido endureciendo sus políticas en el plano interno con el fin de hacer frente a la irrupción de líderes popu-

⁴ Disponible en: <https://www.dw.com/es/acuerdo-mercosur-ue-comienza-a-aguarse-seg%C3%BAn-brasil/a-54723010>, consultado en Septiembre del 2020).

listas que amenazan con poner en jaque su futuro político. Una contradicción que, de acuerdo a Sanahuja, pone en crisis su identidad como “potencia normativa” y pilar del internacionalismo liberal:

“Esa UE que pretende liderar un sistema internacional abierto es la misma que pretende relegitimarse ante la ciudadanía como una Unión, en palabras del presidente de la Comisión Europea, “que protege, empodera y defiende” (Juncker, 2016) frente a amenazas externas, sean de seguridad, o del impacto de la globalización; que redefine su política exterior en nombre de un *per se* contradictorio “pragmatismo basado en principios”; que adopta un enfoque marcadamente securitario frente a las migraciones (Sanahuja, 2018), o que renueva y endurece sus instrumentos de defensa comercial frente a los países emergentes”(Sanahuja, 2018:62).

Cuando el anuncio del acuerdo comercial entre el Mercosur y la UE parecía abrir un hilo de esperanza para la *quijotesca* cruzada comercialista iniciada por Macri y Temer, la compleja situación sociopolítica que atraviesa la UE sumado al ascenso al poder de Alberto Fernández en Argentina abren un signo de interrogación sobre el futuro del tratado. Todo esto en medio de un escenario de pandemia y de recesión económica que ha contribuido a profundizar las desavenencias entre los dos principales socios comerciales del Mercosur y que amenaza con reproducir en el ámbito del bloque mercosureano el “empate catastrófico” (Mongan 2018) que desde el año 2015 paraliza el regionalismo en Latinoamérica.

A MODO DE CIERRE

*“La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere
y lo nuevo no puede nacer: en este interregno ocurren
los fenómenos mórbidos más variados”*

Antonio Gramsci, Cuadernos de la cárcel 1929-1935

Esta famosa cita del filósofo italiano, Antonio Gramsci, sirve para ilustrar el complejo proceso que atraviesa el sistema internacional en la actualidad, ya que mientras se profundiza el declive del orden mundial liberal todavía no se ha terminado de definir la nueva correlación de fuerzas a nivel global -más allá de que las tendencias son cada vez más evidentes en este sentido- lo que por ende impide poder crear un nuevo *orden* por intermedio del cual poner fin al estado de “anarquía” imperante.

A pesar de que los estados siguen supuestamente bajo la égida de las mismas instituciones y normas que moldearon el comportamiento internacional durante las últimas siete décadas, los países ya no sienten la obligación de cumplir con estas directrices sobre todo si consideran que resultan perjudiciales para su interés nacional. Una dinámica soberanista que no se limita al plano comercial, como bien han dejado en evidencia estos meses de pandemia en donde los países se han mostrado incapaces de ni siquiera esbozar un precario acuerdo multilateral que garantice la provisión de los bienes públicos globales necesarios para hacer frente al impacto del COVID-19. No sólo eso sino que no dudaron en lanzarse a una guerra *sin cuartel* para hacerse con la mayor cantidad de suministros médicos posibles, una puja que ahora pareciera haberse trasladado a la carrera por quien se hace primero con la vacuna.

Lo llamativo es que ha sido Estados Unidos, el país que justamente creó el orden mundial liberal allá por 1991, el que más se ha esforzado en socavar la eficacia de las instituciones como medio para regular el conflicto, siendo hasta hace poco ésta su principal función hegemónica (Cox, 1981).

En contraposición con lo planteado por el internacionalismo liberal, líderes como Trump consideran que los organismos multilaterales han fracasado en su intento de regular la globalización y de mitigar el impacto de los males públicos globales -los cuales por el contrario se habrían profundizado-. La política exterior del mandatario parte de la idea de que “el sistema está amañado” (Trump, 2016) y por ello es que desde el inicio de su mandato ha intentado unilateralmente revertir las “asimetrías” del

sistema internacional que según su óptica perjudican el interés nacional norteamericano y que favorecen la irrupción de actores emergentes como China que amenazan las esferas de poder tradicionales.

En el marco de este discurso polarizante el pasado 29 de mayo el presidente norteamericano anunció la salida de su país de la Organización Mundial de la Salud (OMS) al estar en desacuerdo con el manejo de la crisis sanitaria del coronavirus y acusó al organismo de creer en exceso las informaciones aportadas por China lo que según su opinión habría contribuido a expandir el alcance de la pandemia. De esta manera desde el inicio del gobierno de Trump EEUU se retiró del Pacto Mundial sobre Migración, la Unesco, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, el acuerdo nuclear de Irán, el Tratado de Cielos Abiertos de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE). Por otra parte cortó también la financiación de agencias especializadas como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA), entre otras.

En aquellos foros cuyo funcionamiento es considerado “deficitario” o perjudicial para el interés nacional la Casa Blanca ha optado por directamente boicotear su funcionamiento para intentar quedar exenta de cumplir con las obligaciones multilaterales. Un ejemplo en este sentido es lo que ocurrió con el Órgano de Apelaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), donde el bloqueo de Estados Unidos terminó generando una total parálisis de este ente clave encargado de dirimir las disputas comerciales luego de que en diciembre del año pasado fuera imposible alcanzar un acuerdo mínimo que permitiera renovar el mandato de los jueces del organismo (actualmente sólo hay un árbitro en funciones y se necesitan al menos tres para resolver las presentaciones).

Aunque desde la OMC salieron a tranquilizar a los países miembros y aseguraron que estos todavía cuentan con otras herramientas -como los mecanismos de consulta y los paneles de expertos- por intermedio del cual poder resolver sus diferencias, es necesario remarcar que lo decidido por estos subsistemas no es vinculante por lo que la parálisis del Órgano de Apelaciones le permite a Trump poder continuar reescribiendo las asimetrías en la interdependencia a su *antojo* sin tener que preocuparse por sufrir algún tipo de represalia económica.

Esto es sumamente preocupante en un contexto de escases y pandemia como el actual, en el cual la OMC espera que el coronavirus provoque una caída del comercio global de entre el 13 y el 32 % durante el año 2020. Más allá de que a fines de abril China, la Unión Europea y diecisiete países más anunciaron la puesta en funcionamiento de un sistema de solución de diferencias de “emergencia” para que el sistema de comercio internacional siga siendo *previsible* y basado en reglas, lo ocurrido con el Órgano de Apelaciones no hace más que profundizar el declive del orden mundial liberal y de la propia OMC, una institución que en su momento fue creada con la esperanza de alcanzar una gobernanza *inteligente* de la globalización y que actualmente está a la deriva luego de que en el pasado mes de mayo el director general, Roberto Azevedo, anunciara su renuncia al cargo aduciendo “razones familiares”.

El complejo escenario actual representa un desafío sin precedentes para los países sudamericanos, ya que estos no sólo deberán lidiar en la post-pandemia con un mundo cada vez más *hobbesiano* en cual parece haberse institucionalizado la lógica del “vale todo” sino que además, a diferencia del pasado, no pueden estar seguros de que un proselitismo activo en los organismos internacionales les garantice niveles mínimos de permisibilidad internacional.

Esta política fue utilizada de forma muy eficaz por países como Brasil, quien a partir de la década del noventa buscó ahondar su participación en el sistema de normas y reglas internacionales para preservar sus márgenes de autonomía y defender su interés nacional en el marco de un orden mundial asimétrico. La denominada “autonomía por la participación” (Fonseca Jr. 1998) resultó relativamente exitosa y permitió que el país obtuviera importantes victorias diplomáticas y económicas en el seno de la OMC durante los gobiernos Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva (Fernandes de Oliveira 2007, Giaccaglia 2010). Pero, como vimos anteriormente, este tipo de acontecimientos es muy poco probable que se repitan en un futuro próximo, al menos hasta que vuelva a establecerse un *orden* que sea respetado por todos los actores -incluyendo los más poderosos.

Pero la vulnerabilidad internacional de los países sudamericanos y el “punto sin retorno” en el cual parece sumergido el regionalismo no sólo se explica por los cambios evidenciados en la estructura sino que también es consecuencia de la agencia, es decir de la incapacidad de las elites dirigentes para comprender la envergadura de los cambios que estaba atravesando el sistema internacional lo que los llevó a impulsar un modelo de inserción internacional *anacrónico* que contribuyó a profundizar la dependencia.

De cara a la post-pandemia parecieran abrirse dos escenarios posibles para los países de la región. Lo ideal sería que los gobernantes dejen sus diferencias políticas de lado y establezcan algún tipo de consenso mínimo que los provea de una “reserva de autonomía” (Pinheiro 1998), tal como ejemplo ocurrió con el Mercosur durante la negociación del ALCA, ya que esto les permitiría fortalecer su posición negociadora en un momento en que el dismantelamiento del orden mundial liberal pareciera acelerarse y en el cual las potencias buscan imponer las negociaciones bilaterales por sobre las multilaterales para asegurarse de imponer sus intereses.

Aunque la lógica política schmittiana empleada por Bolsonaro y los demás exponentes de la nueva derecha populista atenta contra la posibilidad de construir el más mínimo acuerdo a nivel sub-regional y de dejar atrás el “empate catastrófico” -al menos en un futuro próximo-. Una clara muestra de ello es lo que ha venido ocurriendo durante la pandemia, en donde los países se mostraron incapaces de fortalecer la cooperación e impulsar políticas comunes a pesar de estar inmersos en una de las peores crisis sanitarias y económicas de las últimas décadas. A tal punto llega la polarización y el vacío de poder actual que ha tenido que venir un actor extrarregional, en este caso España, para que algunos gobiernos finalmente decidan sumarse a la iniciativa «Juntos por una respuesta para América Latina y el Caribe ante el Covid-19» por intermedio de la cual el pasado 24 de junio el presidente español Pedro Sánchez convocó a la comunidad internacional a incrementar el apoyo financiero y técnico a los países de renta media para evitar que la crisis del coronavirus “hipoteque el futuro de las siguientes generaciones de latinoamericanos”.

Ante esta triste realidad la otra opción posible es impulsar estrategias diplomáticas tendientes a racionalizar la dependencia, ya que como bien dejaron en evidencia en su momento los enfoques de Puig y Jaguaribe y algunos aportes teóricos relevantes como el realizado por Gerson Moura (1980) es posible impulsar un comportamiento autonomista incluso en una situación de dependencia (Pinheiro, Soares de Lima, 2018:8). El éxito de una estrategia de este tipo depende tanto de las características que finalmente adopte la estructura como de la capacidad de la agencia para aprovechar las oportunidades que se abren en el actual escenario. Pero para ello es imprescindible evitar caer en alineamientos fundados en motivos ideológicos (como ha hecho Bolsonaro en Brasil) y tratar de mantener una suerte de “equidistancia pragmática” (Moura 1980) respecto a Estados Unidos y China para así tratar de sacar el mayor provecho posible de los dos bandos en pugna.

Un equilibrio que será cada vez más difícil de conseguir, sobre todo a medida que se profundice la competencia geopolítica entre ambas potencias, pero que no resulta imposible. Como bien demuestra el papel desempeñado por Argentina en la reciente elección del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la cual finalmente se vio obligada a retirar su candidato, Gustavo Beliz, pero como contraprestación logró que el nuevo titular del organismo, el estadounidense de origen cubano Mauricio Claver-Carone, respalde públicamente el proceso de renegociación de deuda con el Fondo Monetario Internacional (una negociación clave que puede definir el futuro del gobierno de Alberto Fernández). Una “*barganha nacionalista*” (Pinheiro 2004), como dirían en Brasil, que no garantiza el acceso a la autonomía pero que al menos permitiría que los países sudamericanos fortalezcan un poco su maltrecha viabilidad nacional y mitiguen el impacto de las asimetrías en la interdependencia en medio de una globalización cada vez más *caótica* y conflictiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Briceño-Ruiz, José (2019), "Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano", *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Suecia, v.48, nº 1, pp.120-129.
- Briceño-Ruiz, José; Simonoff, Alejandro (2017), "La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales", *Estudios Internacionales*, Chile, nº 186, pp.39-89.
- Colgan, Jeff; Keohane, Robert (2017), "The Liberal Order Is Rigged. Fix It Now or Watch It Wither", *Foreign Affairs*, Estados Unidos, v. 96, nº 3, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-04-17/liberal-order-rigged>, consultado en Septiembre del 2020.
- Comini, Nicolás; Frenkel, Alejandro (2017), "Unasur : De proyecto refundacional al fantasma del Sudamexit", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, Argentina: Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, pp. 181-207.
- Cox, Robert (1981), "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium - Journal of International Studies*, v. 10, pp. 126-155.
- Deutsche Welle (2020), Acuerdo mercosur-UE comienza a "aguarse", según Brasil", 27/08/2020, Berlín, Alemania, <https://www.dw.com/es/acuerdo-mercosur-ue-comienza-a-aguarse-seg%C3%BAAn-brasil/a-54723010>, consultado en Septiembre del 2020.
- Frenkel, Alejandro; Diego Azzi (2018), "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)", *Colombia Internacional*, nº 96, pp. 107-207.
- Ikenberry, John (2020), "The Next Liberal Order. The Age of Contagion Demands More Internationalism, Not Less", *Foreign Affairs*, Estados Unidos, v. 99, nº 4, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/next-liberal-order>, consultado en Septiembre del 2020.
- Jaguaribe, Helio (1979), "Hegemonía céntrica y autonomía periférica", *Estudios Internacionales*, Chile, v. 12, nº 46, pp. 91-180.
- Mearsheimer, John (2019), "Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order", *International Security*, Estados Unidos, v. 43, nº 4, pp. 7–50.
- Russell, Roberto; Tokatlian, Juan Gabriel (2002), "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", *Perfiles Latinoamericanos*, México, v. 10, nº 21, pp. 159-194.
- Salomón, Mónica (2002), "La Teoría de las Relaciones internacionales en los albores del siglo XXI. Diálogo, disidencia, aproximaciones", *Revista electrónica de estudios internacionales*, España, nº 4, pp. 1-59.
- Sanahuja, José Antonio (2017), "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en Manuela Mesa coord., *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*. Anuario 2016-2017, España: Fundación Cultura de Paz, pp. 41-77.
- Sanahuja, José Antonio (2018), "Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe", en Andres Serbin ed., *América Latina y el Caribe. Poder, globalización y respuestas regionales frente a un Nuevo Orden Mundial*, España: Icaria Editorial, pp. 37-68.
- Simonoff, Alejandro; Lorenzini, María Elena (2019), "Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig", *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Suecia, v.48, nº 1, pp. 96-106.

Todos adentro: el impacto de las cuarentenas (o la ausencia de ellas) en Sudamérica y México

Indalecio Joaquín Fernández

Resumen

La interrupción de la pandemia de COVID-19 obligó a los países de Sudamérica y a México a realizar grandes esfuerzos fiscales en un momento en el que todos los indicadores económicos presentaban tendencias a la baja, dándole vida a un discurso que opone la sanidad de la población al bienestar económico general. En este trabajo se clasifican a los países seleccionados según la severidad de las medidas con las que limitaron el movimiento de su población, y luego se comparan sus desempeños económicos y epidemiológicos desde su implementación, buscando correlaciones entre ellas.

Palabras clave. América Latina, Cuarentena, Covid-19, Desigualdad

Abstract

The disruption of the COVID-19 pandemic forced South America and Mexico to make great fiscal efforts at a time when all economic indicators were showing downwards trends, giving life to a discourse that opposes the healthcare of the population to the general economic well-being. In this paper, the selected countries are classified according to the severity of their lockdown measures, and then their economic and epidemiological performances are compared, looking for correlations among them.

Key words. Latinamerica, Lockdown, Covid-19, Inequality

INTRODUCCIÓN

El COVID-19 ha convertido nuestras vidas cotidianas en algo profundamente poco familiar. Tan sólo unos meses después de su aparición, se ha propagado a 32.618.647 de personas (y sigue sumando más de 290.000 por día) y ha matado a 989.742 (sumando aún más de 5.000 por día)¹ (Roser, Ritchie, Ortiz-Ospina & Hasell, 2020). Su expansión desplomó a un comercio mundial ya debilitado por el enfrentamiento arancelario entre China y Estados Unidos, llegando a sus niveles más bajos desde la Segunda Guerra Mundial, a medida que los diferentes Estados comenzaron a practicar entre sí la distancia social que recomiendan a sus ciudadanos.

Las primeras sociedades impactadas por la emergencia sanitaria fueron en su mayoría de economías desarrolladas. China, que aunque siga siendo considerada “en desarrollo” es la segunda economía más

¹Cifras acumuladas hasta el 26 de septiembre.

grande del mundo, vio surgir el virus dentro de sus fronteras, y su rápida propagación la empujó a aislar a la ciudad de Wuhan y otras ciudades de su provincia de Hubei. A medida que el virus expandió su presencia geográfica y llegó a tierras europeas, se hizo común ver en los medios de comunicación imágenes de hospitales italianos y españoles colapsados.

Desde América Latina, una pregunta se hacía obvia: si en el llamado Primer Mundo el nuevo coronavirus podía generar tan grandes estragos, ¿qué podíamos esperar nosotros, que vivimos en sociedades con mucho menos recursos? Anticipando el problema, gran parte de los países de nuestra región se aprestaron a tomar medidas de prevención, aunque las incertidumbres sobre la naturaleza del virus hacían la tarea muy difícil.

En este trabajo examinaré las estrategias que México y los países de Sudamérica (sin contar a Guyana y Surinam) han adoptado frente al surgimiento de casos positivos en sus territorios, buscando contener la transmisión del patógeno. En la primera parte, comenzaremos describiendo algunas características socioeconómicas del momento inmediatamente previo a la llegada de la pandemia a la región, así como las exterioridades que ya se estaban haciendo sentir. Pasaré luego en la segunda parte a describir brevemente las medidas que cada uno de los países ha aplicado, clasificándolos según su severidad utilizando las categorías elaboradas por Malamud y Núñez (2020), aunque no ubicaremos a todos los países en la misma categoría que ellos lo hicieron.

De esta manera nos haremos el siguiente interrogante: ¿qué tan exitosa ha sido cada estrategia a la hora de frenar la propagación del COVID-19? Una vez organizados los países según sus niveles de respuesta, en la tercera parte compararemos su información epidemiológica para aproximar una respuesta a esta pregunta y ver si existe algún tipo de correlación entre la severidad de las medidas tomadas y la cantidad de contagios o fallecimientos por coronavirus. En la misma sección, también contrastaremos los niveles de respuesta con la evolución de algunas variables macroeconómicas, para evaluar qué impacto han tenido sobre ellas las políticas de confinamiento obligatorio.

AMÉRICA LATINA ANTES DE LA PANDEMIA

Según la CEPAL, América Latina “enfrenta la pandemia desde una posición más débil que la del resto del mundo” (CEPAL, 2020a: p. 5). En Sudamérica y en México, la pandemia no interrumpe ninguna normalidad. La llegada del Covid-19 complica y evidencia serias falencias de las estructuras sociales en una región caracterizada por importantes niveles de pobreza, desigualdad, desempleo o empleo precario, y dificultades para acceder a los derechos básicos, así como mayor desconfianza en el gobierno. Durante el año pasado se habían vivido fuertes tensiones políticas y sociales². Razones para protestar que alimenten esas tensiones no faltan:

“Después de un quinquenio de lento crecimiento, las carencias estructurales de la región se han vuelto más patentes y su solución es parte de las demandas de amplios grupos sociales, en particular de las nuevas generaciones. Estas demandas incluyen el rechazo a la persistencia de la cultura del privilegio en sus múltiples dimensiones, en particular las vinculadas a la concentración de la riqueza, el acceso segmentado a servicios públicos y culturales de calidad, y la falta de reconocimiento de la dignidad de los individuos y las comunidades. Esto es lo que muchos actores expresan bajo la demanda de terminar con los abusos” (CEPAL 2019a: p13).

Podría haberse pensado que, dado que la población es en promedio más joven que la de los países del Primer Mundo, América Latina estaría en mejor posición para enfrentar a la pandemia de Covid-19,

²Durante el 2019, manifestantes se hicieron con las calles en Colombia, Chile, Perú y Ecuador; y se efectuó un golpe de Estado en Bolivia. Este año, las protestas callejeras se han visto suprimidas por las medidas de distanciamiento social de la misma manera que elecciones a nivel nacional (Bolivia) como locales (Paraguay y Uruguay), quitándole a los ciudadanos sus dos herramientas de accountability y expresión más legítimas (Murillo, 2020).

cuya mortalidad aumenta en pacientes mayores a 60 años. Sin embargo, las elevadas cifras de pobreza y el esquema de desigualdad impactan en la salud de nuestra poblaciones y elevan su vulnerabilidad (ILAS, 2020, traducción propia). “La pobreza es un mecanismo de riesgo concluyente en la transmisión y mortalidad del coronavirus”, ya que “sus consecuencias más graves se desarrollaron en los pacientes con patologías previas, que se desarrollan con mayor frecuencia en los pacientes con bajos recursos” (Sánchez Rivas, 2020: p.79). Si bien todos podemos contagiarnos el virus, lo cierto es que ciertas condiciones sociales aumentan las posibilidades de que eso suceda. La malnutrición, más común en los sectores de bajos, incrementa la morbilidad y tiene un impacto negativo en el sistema inmunológico de los individuos (OMS, 2017). A esto se suma la falta de servicios básicos como el agua corriente en sus viviendas (cuando cuentan con ellas), que junto con el hacinamiento imposibilitan el cumplimiento de las medidas de prevención que las autoridades sanitarias indican (UN-HABITAT, 2003:pp. 75-76). Es importante que las autoridades tomen medidas extra para proteger a estas poblaciones (Corburn, Vlahov, Mberu, & al., 2020; OXFAM, 2020a). La nuestra es la primera región del mundo:

“...en la que la escasez de agua y la mala sanidad pueden impactar sustancialmente la propagación del Covid-19. El Banco Mundial estima que 36 millones de personas en LAC³ no tienen acceso a agua potable, y 110 millones no tienen acceso a instalaciones sanitarias. En los *slums* urbanos de LAC, la falta de agua en los hogares resulta en un menor uso del agua, menos lavado de las manos y una pobre higiene familiar” (Miller, 2020: p. 3, traducción propia).

No es de extrañar, entonces, que en la región la situación epidemiológica haya sido preocupante incluso antes de que la pandemia haga pie en el continente, “con epidemias superpuestas de múltiples enfermedades transmitidas por vectores, incluyendo especialmente al dengue y la fiebre amarilla, pero también, todavía luchando contra las consecuencias a largo plazo y la endemidad de la epidemias de chikungunya y zika entre 2014 y 2016” (Rodríguez Morales, 2020a: p. 93, traducción propia). América Latina vive hoy en día en situación de sindemia, es decir de “agregación de múltiples o consecutivas epidemias en una población” (Proaño, 2020: p.161, traducción propia).

Incluso si sus viviendas cumplen con los requisitos sanitarios y no presentan amenazas a la salud en su interior, millones de personas (y no sólo aquellas que viven en situación de marginalidad), deberán dejarlas, enfrentando los peligros del mundo exterior para conseguir y traer pan a sus mesas. De nada sirve evitar adquirir el novel coronavirus si el precio que se paga por eso es la inanición. Según la CEPAL, el porcentaje promedio de informalidad laboral en los países de América Latina y el Caribe es aproximadamente de 54%, y quienes se encuentren en esa situación “no tienen acceso a servicios de salud de calidad y la naturaleza de su trabajo los pone en mayor riesgo de contagio. Además, con ingresos generalmente bajos, tienen una limitada capacidad para el ahorro para salir de apuros durante largos períodos de inactividad” (CEPAL y OIT, 2020: p. 9, traducción propia). De los países que nos competen, los dos con porcentajes más bajos (Chile y Uruguay) tienen más de 20%. Brasil y Argentina tienen más de 40%. El resto tiene más de 60%, con Bolivia alcanzando el 80%. (OIT, 2020).

La movilidad del virus y de las personas que lo reproducen evidencia “inequidades socio-espaciales más amplias”, haciendo de la capacidad de una persona para poder permanecer inmóvil en su domicilio un valioso recurso (Vecchio y Tiznado-Aitken, 2020). Hablando de Chile, Irarrazaval explica que “el patrón espacial de la propagación revela el modo en el que se ha construido el espacio geográfico desde hace décadas, lustros o quizás siglos” (Irarrazaval, 2020: p.1). El virus llegó a nuestro continente a “través de quienes tienen capacidad para interactuar con el exterior y donde se emplazan quienes interactúan esas personas”. Por eso, el virus “vino de vacaciones”, y concentró en un primer momento sus efectos en la ciudad capital, en sus zonas más pudientes. Pero una vez que llegó a la transmisión comunitaria, se hizo sentir con fuerza en las zonas vulnerables donde un alto porcentaje de la población depende de los ingresos diarios de su trabajo, y no puede cumplir con las cuarentenas. Así, “la predecible geografía de la propagación del virus en Chile no solo tiene un correlato de cómo se ha

³Latinoamérica y el Caribe.

producido el espacio social en el país, sino que viene a acentuar las fracturas socio-espaciales que se manifestaron álgidamente en el estallido social de octubre del año pasado en Chile” (Irrarazaval, 2020: p. 3). Entender esas características de la configuración social en los países estudiados será elemental para combatir con éxito a la enfermedad Covid-19 (OXFAM, 2020b).

Obviamente, las medidas económicas y sanitarias necesarias para evitar un mayor número de contagios significan incurrir en enormes gastos, en un momento en el que las situaciones fiscales de los países que este trabajo analiza están lejos de ser alentadoras (Banco Mundial, 2020), con bajas capacidades de recaudación impositiva y niveles elevados de deuda que debilitan las capacidades de gasto público (CEPAL, 2020c). Se tendrá que enfrentar a la pandemia desde un punto de partida menos sólido que durante la crisis global del 2008, en lo que refiere a la cintura fiscal de los países y sus niveles de deuda (Proaño, 2020). Sin embargo, la OCDE recalca que un grupo de países, entre los que incluye a Chile, Colombia, México o Perú han implementado reglas fiscales que les permiten recurrir a algunas políticas anticíclicas (OCDE, 2020).

Si la situación no era buena a principios de año, no ha hecho más que empeorar. Del casi inexistente crecimiento de la región en 2019, se pasó a los pronósticos negativos para el 2020 (OCDE, 2020). El shock que la pandemia ha significado para el comercio mundial se ha trasladado a las realidades particulares de cada país. Y aunque las crisis económicas no nos sean poco familiares, ésta es muy peculiar:

“Ni clásica, ni keynesiana, no responde ni a una crisis de oferta, debida a trabas institucionales, tecnológicas o a una disponibilidad insuficiente de los factores de producción (el capital, el trabajo y los recursos naturales), ni a un hundimiento repentino de la demanda, aunque el régimen de formación de la demanda sea estructuralmente débil desde hace cuarenta años. Básicamente, es el resultado de decisiones soberanas (y, en menor grado, de medidas de protección adoptadas individualmente) que han llevado a detener brutalmente sectores enteros del sistema productivo” (Cordonnier, 2020).

El malestar económico global ha llegado a los países estudiados en este trabajo a través de varios canales de transmisión, empeorando sus dinámicas económicas (CEPAL, 2020a; OCDE, 2020a; Banco de España 2020). A medida que el virus se fue propagando por el mundo, un número cada vez mayor de sociedades tomaron medidas drásticas para protegerse, incluyendo estrictas cuarentenas. Las medidas de confinamiento adoptadas por los gobiernos “inducen una gran e inmediata caída en los niveles de actividad económica, mientras los trabajadores son prevenidos de ir a trabajar y permanecen encerrados en casa” (OCDE, 2020a:p.3). Esto implicó menores niveles de producción y por lo tanto, de demanda de los bienes primarios que nuestros países exportan. De especial importancia para el descenso del comercio en la región son las contracciones de China, importante socio comercial de la mayoría de los países sudamericanos, y de Estados Unidos, que afecta especialmente a México y Colombia.

Al menor volumen de ventas de materias primas hay que agregarle el descenso de los precios internacionales de las mismas, los cuáles se pronostica que tendrán en el 2020 un valor promedio menor al que tuvieron en el 2019. Los países con industrias manufactureras más sólidas, como México y Brasil, tienen también que hacer frente a la interrupción de las cadenas globales de valor. México también se ve afectado por el descenso de las remesas que recibe desde Estados Unidos, donde el desempleo aumentó súbitamente. (CEPAL, 2020e:pp. 4 y 5).

Otro efecto importante de la actual crisis económico-sanitaria global, es el descenso en los flujos de inversión, cuando los capitales migran hacia mercados más seguros para escapar a la incertidumbre. Según la CEPAL, “la salidas de capitales durante los primeros meses del año fueron mayores que las ocurridas durante la crisis financiera mundial de 2008-2009” (CEPAL, 2020e: p.7).

Todo esto empeora la situación social y afecta negativamente los estándares de vida de la población, en especial la de los “pobres y los trabajadores vulnerables, entre los cuales alrededor del 74% son informales” (OCDE, 2020). Millones de personas están en riesgo de que sus ingresos desciendan por debajo de la línea de pobreza. Proteger a esta población vulnerable al mismo tiempo que se aplican las medidas para reducir las tasas de contagio no será fácil.

LLEGÓ NUESTRO TURNO: ¿CÓMO RESPONDIERON LOS PAÍSES?

América Latina contó con algunas semanas para prepararse mientras contemplaba con preocupación la situación global. El primer caso latinoamericano se confirma en Brasil el 26 de febrero, un hombre de 61 años que volvía de Italia. Antes de que esa semana termine, se habían percibido contagios en México y Ecuador, en ambos casos el paciente cero también provenía de Europa. El sábado 7 de marzo dio lugar a la primera muerte por COVID-19 en Latinoamérica, en suelo argentino. Durante el mes siguiente, todos y cada uno de los países estudiados comenzaron a contabilizar casos en el interior de sus fronteras, así como decesos.

La inexistencia de una vacuna que contrarreste los efectos del virus SARS-CoV-2 convertía a la implementación de medidas no farmacológicas en la única opción para contener el alza en contagios. Estas son “intervenciones para controlar la [...] enfermedad. Incluyen las acciones que personas y comunidades pueden hacer para ayudar a desacelerar la propagación de virus respiratorios” (Qualls & al., 2017). Las acciones personales pueden ser cuidados que los individuos adoptan en sus vidas diarias (como por ejemplo, lavarse las manos con más asiduidad o desinfectar las compras una vez que ingresan a su domicilio). Las acciones de la comunidad “están reservadas para las pandemias e intentan reducir las oportunidades de exposición” al agente patógeno. Los ejemplos nos resultarán familiares: medidas de distanciamiento social, cierres de escuelas, hasta llegar al extremo de la cuarentena. Aunque cualquier intervención no farmacológica por sí sola puede ser limitada en sus resultados, “las intervenciones combinadas han demostrado ser efectivas y tienen un alto impacto en la reducción de la transmisibilidad de la enfermedad” (Patiño Lugo y Vélez, 2020: p. 9).

A su vez, las medidas no farmacológicas se agrupan en tres clases: contención, mitigación y supresión. Las primeras se aplican apenas se conozcan los primeros casos, y buscan “interrumpir la transmisión de la enfermedad, prevenir su propagación y dar tiempo al sistema de salud”. Una vez que el número de casos aumenta y la contención deja de ser posible, la tasa de mitigación busca “reducir el impacto en la salud”, disminuyendo las tasas de mortalidad y evitando que los sistemas de salud colapsen. La supresión, en cambio, “tiene la intención de reducir el número promedio de casos secundarios que cada caso genera”. (Patiño Lugo y Vélez, 2020: p 3).

La reacción de los países de la región fue rápida. Buscando evitar los escenarios de hospitales colapsados en otras partes del mundo y conscientes de los particulares desafíos regionales que implican los sistemas sanitarios con menos equipamiento y la menor capacidad del Estado de establecer redes de seguridad social eficientes, los gobiernos estudiados han optado por un “amplio repertorio de medidas” que pueden dividirse en drásticas, intermedias y parciales (Malamud y Núñez, 2020). En el presente trabajo nos vamos a valer de esta clasificación para agrupar a los países estudiados en drásticos, intermedios o parciales según qué tan estrictas han sido las medidas de mitigación que cada uno de ellos ha tomado. Debemos aclarar que se hizo un cambio de categoría a Paraguay, ya que los autores lo ubicaron en “parciales” y, debido a que efectivamente si implementó cuarentena, decidimos moverlo a “drásticos”.

Los países que han tomado medidas **drásticas** son aquellos que han recurrido a medidas que limitan severamente derechos de tránsito y/o de asociación o reunión de sus habitantes durante un período de excepción. Estos son:

Argentina anunció el 20 de marzo el inicio de una cuarentena nacional (cuando ya se contaba con 128 casos y 3 muertes) hasta el 31 de ese mes (Decreto 297/2020). A pesar que ésta fue prorrogada numerosas veces, cada aplazamiento dejaba en manos de las autoridades provinciales la decisión sobre la finalización del aislamiento obligatorio en su territorio según un plan de administración del aislamiento. La salida del confinamiento se organizó en cinco fases, siempre implantando protocolos de distanciamiento social. Llegado junio, la mayoría de las provincias habían logrado salir de la cuarentena

(aunque algunas tuvieron que hacer excepciones en sus mayores centros urbanos). Al tiempo de escribir este trabajo, la cuarentena nacional se había extendido hasta el 11 de octubre, siendo aplicada más estrictamente en la zona del AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires).

En **Bolivia**, el gobierno interino instituyó la cuarentena nacional el 22 de marzo (con 20 casos y ningún deceso en su territorio) (Decreto supremo N°4199). A partir del 11 de mayo, el Ministerio de Salud anunció un índice de riesgo municipal mediante el cual las municipalidades del país se dividirían en rojo, amarillo y verde según sus niveles de contagio (alto, medio y bajo respectivamente). El índice serviría como guía de la apertura de cada distrito. Las limitaciones al movimiento se relajaron en todo el territorio a comienzos de septiembre, iniciando una fase de post-confinamiento (Decreto Supremo N°4314).

En el caso de **Colombia**, el gobierno decretó el 22 de marzo (día que sucedió la primera muerte por coronavirus en el país, habiéndose acumulado 210 casos en total), el comienzo de la cuarentena obligatoria dos días después (Decreto 457). El aislamiento obligatorio, que en principio se había comunicado que duraría hasta el 12 de abril, fue extendido repetidamente, incrementando el número de actividades generales exceptuadas y relajando las restricciones sobre la población según el nivel de contagios en cada zona del país. La cuarentena finalizó el 30 de agosto, iniciando una etapa de distanciamiento social con responsabilidad individual.

En **Ecuador**, Moreno informó el 16 de marzo (sin casos confirmados aún en el país) por cadena nacional la puesta en marcha de un estado de excepción, que implicaba el toque de queda en todo el país entre las 21.00 y 05.00 horas y establecía una cuarentena comunitaria obligatoria de alcance nacional (Decreto Ejecutivo N°1017). A partir del 4 de mayo, se instituyó un sistema de semaforización de los municipios, que sigue la misma lógica que el implantado en Bolivia. El estado de excepción fue prorrogado en dos ocasiones, siendo un tercer intento de extensión negado por la Corte Suprema, que hizo énfasis en que la medida (cómo su nombre lo indica) debe ser de carácter excepcional, y por lo tanto, no puede “mantenerse en una situación de excepcionalidad permanente frente a sucesos estructurales y sostenidos indefinidamente en el tiempo” (Corte Constitucional de Ecuador, 2020). Así, el estado de excepción finalizó el 12 de septiembre, aunque la semaforización municipal y el distanciamiento social continúan.

Paraguay instauró el 20 de marzo (con 13 casos positivos y ninguna muerte), el Aislamiento Preventivo General total a nivel nacional, cuya duración fue hasta el 12 de abril, pero se alargó hasta el 3 de mayo (Decreto N°3874/2020). A partir del día siguiente, con el Plan de Levantamiento Gradual del Aislamiento Preventivo General, comenzó un proceso de apertura en cuatro fases con “cuarentena inteligente”.

En **Perú**, ya con 43 contagios pero sin fallecidos, la cuarentena comienza con la declaración de emergencia nacional que la Presidencia hace el 15 de marzo (Decreto N°044-2020-PCM), a lo que se sumó un toque de queda tres días más tarde. En abril hubo un intento de organizar la cuarentena por género, permitiendo la salida de sus domicilios a varones o mujeres dependiendo del día de la semana. Esta iniciativa fracasó ya que la desigual carga de las tareas domésticas en los hogares peruanos se hizo evidente al llenarse los mercados de gente hasta niveles contraproducentes durante los días de salida “femeninos”. Un proceso de apertura gradual en tres fases comenzó el 3 de mayo y continúa al día de hoy, aunque todavía rigen cuarentenas focalizadas en regiones donde el riesgo epidemiológico aún es alto.

Por su parte en **Venezuela**, el gobierno comenzó estableciendo un estado de alarma, que implicaba la limitación al libre tránsito, así como el ejercicio de las actividades económicas que no hayan sido expresamente exceptuadas y las actividades educativas. A esto se sumó cuarentena obligatoria que se implementó nacionalmente a partir del 17 de marzo (con 18 casos y ninguna muerte), habiéndose aplicado anteriormente sólo en seis estados. La flexibilización comenzó el 1 de junio con el anuncio del plan “10+5”, en el que 10 días de confinamiento serían seguidos por cinco días de flexibilización. Fue rápidamente modificado a un esquema “7+7”. La apertura no fue universal, ya que incluía sólo a algunos sectores económicos (asignándoles bandas horarias), y a su vez excluía a municipios en los que los

riesgos epidemiológicos eran más elevados.

En cuanto a los países **intermedios**, esos son aquellos que se enfocaron en medidas de distanciamiento social sin limitar la circulación de las personas e invocando a la responsabilidad ciudadana (Uruguay), o que cuando optaron por imponer esa limitación lo hicieron sólo en ciertas horas del día y/o sólo en ciertas zonas del territorio (Chile).

En **Chile** por ejemplo, se declaró toque de queda a nivel nacional el 22 de marzo (con 537 casos y cero muertes), además de la creación de cordones sanitarios para contener los brotes dentro de las poblaciones donde los contagios eran más numerosos y evitar que se propagara hacia otras regiones del país. Las zonas donde se efectúan los cordones sanitarios rotarían con el paso del tiempo, dependiendo de la evolución de la dispersión del virus. El 19 de julio el gobierno publicó el plan “Paso a Paso”, que ordena la reapertura de cada región según su nivel de contagio en cinco pasos, que van desde la cuarentena (paso 1) hasta la apertura avanzada (paso 5). Al 26 de septiembre, la mayoría de las comunas se encontraban en paso 3 (de preparación). Ninguna ha llegado al paso 5.

Uruguay nunca declaró el confinamiento preventivo obligatorio, apelando en cambio desde el principio a la responsabilidad individual y logrando altos niveles de acatamiento (BBC, 29/05/20). Asimismo, en vez de suspender las actividades económicas, el gobierno exhortó a los empleadores a instrumentar el trabajo domiciliario. Hubo acuerdos entre el gobierno y algunos sectores que llevaron al cierre de algunas actividades (además de los shoppings y casinos, la construcción estuvo parada por dos semanas) (Carneiro, 2020). Además, se realizó un intenso programa de testeo.

Por último, los países que podríamos denominar **parciales** son aquellos que los gobiernos nacionales se contentaron con fortalecer los controles de frontera y exhortar a sus ciudadanos a que cumplan con medidas mínimas de distanciamiento social e higiene personal. Su conducta chocó con la de autoridades regionales que impulsaron medidas más estrictas en sus jurisdicciones, muchas veces criticadas por el gobierno nacional (Brasil y México).

En **Brasil**, se recomendó a aquellos que presentan síntomas respiratorios quedarse en sus domicilios, pero el gobierno no hizo extensiva esta sugerencia al resto de la población. Ya desde el primer caso confirmado en el país, el presidente Bolsonaro desestimó una y otra vez el peligro que esta pandemia suponía para la población (Conde, 2020). Esta actitud ha causado la renuncia de dos Ministros de Salud en lo que va de la pandemia. Varios gobernadores e intendentes tomaron el asunto en sus propias manos, declarando cuarentenas o imponiendo medidas de distanciamiento social en sus territorios. Desde la Presidencia se hicieron esfuerzos para desautorizar esas iniciativas, hasta que el Supremo Tribunal ordenó al Ejecutivo Nacional que se abstenga de restringir las autonomías de los gobiernos regionales y municipales. Se puede afirmar que, más allá de las medidas iniciales de cierre de fronteras, la actitud del gobierno central ha sido la de socavar los esfuerzos que las autoridades de otros niveles estatales realizan, priorizando evitar las consecuencias que las medidas drásticas pudieran tener sobre el desempeño económico.

México planificó su respuesta al coronavirus en Fases, que se van activando a medida de los niveles de contagio aumentan. El 28 de marzo, inició la Fase 1. Esta incluyó la Jornada Nacional de “Sana Distancia” (que duró desde el 23 de marzo hasta el 30 de mayo), que consistía en una serie de indicaciones que los individuos deberían seguir en sus interacciones sociales, tales como mantener distancia de dos metros entre sí y lavarse frecuentemente las manos, así como aislarse en sus domicilios si desarrollaban síntomas compatibles con los del coronavirus. La Fase 2 se inició el 26 de marzo, cuando el gobierno federal redujo al mínimo sus funciones. Esto fue acompañado por una exhortación a todos los sectores, especialmente privados, a que detengan la mayor parte posible de sus actividades, aunque sin tomar ninguna medida al respecto de carácter obligatorio. Recién el 30 de marzo se declaró la emergencia sanitaria, cuatro días después de que la OMS señalara que en México ya existía transmisión comunitaria. La Fase 3 comenzó el 21 de abril, e implicó la suspensión de actividades no esenciales.

EVOLUCIÓN EPIDEMIOLÓGICA Y ECONÓMICA

La ejecución de todas estas disposiciones, resumidas aquí en unos pocos párrafos, “conllevan dos grandes dudas a resolver a los presidentes”, según Malamud y Núñez (2020: p.2). En primer lugar, deberán considerar qué tan grande y cuánto durará el cierre de la economía, con todo el descalabro que ello significa. Cuanto más estrictas sean las medidas, peor será su efecto en las demandas y ofertas agregadas de un país, ya que se reduce tanto el nivel de ingreso en los hogares como el de producción. Al mismo tiempo, las interrupciones de las cadenas de suministro pueden generar inflación (CEPAL 2020e). La inactividad económica pone en riesgo de quiebra especialmente a las pequeñas y medianas empresas, además de reducir la cantidad de empleos.

Los autores relacionan estas dudas sólo con las medidas drásticas, pero es sensato extenderla a todas las categorías. Los países intermedios no evitan los interrogantes que los países drásticos deben confrontar, aunque reduzcan su escala. Del mismo modo, los países parciales también enfrentan las mismas dudas sobre el devenir de la economía, ya que hay autoridades locales y regionales que recurrieron a medidas más rigurosas que las expuestas por los mandatarios nacionales. Sumado a esto, por más livianas que hayan sido las medidas que un país haya tomado, sigue sufriendo indirectamente las decisiones tomadas por los gobiernos de otras naciones (no sólo las aquí consideradas), a través de sus consecuencias en los niveles de comercio e inversión internacional. Estos son tiempos en los que nadie escapa a las incertidumbres económicas.

El segundo interrogante que Malamud y Núñez relacionan con las medidas drásticas refiere a las dificultades para lograr que la población más pobre respete las fuertes medidas de confinamiento, cuando éstas no son compatibles con sus fuentes de ingreso. Al igual que con el primer interrogante, la problemática se evidencia con más claridad en la aplicación de las medidas drásticas, pero no está limitada a ellas. De nuevo, los países intermedios atenúan el dilema, pero no lo anulan. La cuarentena será voluntaria en Uruguay, por ejemplo, pero eso no quita que el gobierno quiera que su acatamiento sea alto. En Chile, conseguir un alto acatamiento sigue siendo una preocupación, aunque limitada a las comunas sobre las que hay un cordón sanitario. En el caso de los países parciales, la mayor parte de esta preocupación es trasladada hacia las autoridades locales o regionales que se inclinaron hacia medidas similares hacia la de los países drásticos o intermedios. Sin embargo los gobiernos nacionales no son inmunes a estas inquietudes: aunque su respuesta haya sido más laxa, las indicaciones de distanciamiento social son más difíciles de implementar en los barrios marginales donde el hacinamiento es norma.

Cada uno de los países ha anunciado medidas que buscan paliar las complicaciones en estos dos aspectos. Se desarrollaron políticas contracíclicas de estímulo económico y protección social incluso en casos en los que el gobierno aboga por la reducción de las capacidades del Estado y el equilibrio de sus cuentas. Han puesto en funcionamiento una serie de medidas fiscales, económicas y monetarias mediante las cuales se incrementaron las transferencias de fondos hacia los individuos que se encuentran en situación de desempleo o de desempleo informal, así como hacia pequeñas y medianas empresas para ayudarlas a transitar la crisis. Se han ampliado las líneas de crédito. Se han alterado las políticas monetarias para asegurar la liquidez en la economía. La respuesta, sin excepciones, ha sido un mayor esfuerzo fiscal: exenciones impositivas, garantías de crédito, subsidios a los salarios, transferencias de ingresos hacia los sectores más afectados y otras medidas similares (Ver [Cuadro 1](#)).

Cuadro 1. Algunas de las medidas contracíclicas que los países han implementado durante la pandemia

Nivel de respuesta	País	Protección social				Protección del trabajo			Medidas Fiscales				
		Transferencias En efectivo	En especie	Control de precios	Garantía de suministros de servicios básicos	Seguro de desempleo	Subsidio de salarios	Prohibición de despido	Crédito impositivo	Aplazamiento	Exempciones	Reducción	Gasto Nuevas líneas de crédito
Drásticos	Argentina	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓
	Bolivia	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓		✓	
	Colombia	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓
	Ecuador	✓	✓	✓	✓					✓	✓		✓
	Paraguay	✓	✓	✓	✓					✓	✓		✓
	Perú	✓	✓			✓	✓		✓				
	Venezuela	✓			✓		✓	✓					
Intermedios	Chile	✓	✓		✓	✓			✓	✓		✓	✓
	Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓				✓			✓
Parciales	Brasil	✓	✓		✓	✓		Sólo para empresas que reciben crédito estatal	✓	✓		✓	✓
	México	✓		✓									✓

Fuente: COVID-19 Observatory in Latin America and the Caribbean (CEPAL, 2020h). Disponible en <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-country-sheet/index.html?country=>. Accedido por última vez el 29/09/20.

¿Qué tan exitosas fueron las estrategias que los países seleccionados utilizaron para combatir la propagación del SARS-CoV-2? A pesar de su esfuerzo, América Latina se ha convertido en el más reciente epicentro de la pandemia. Hoy, a finales de septiembre, cinco de los diez países con más contagios en todo el mundo están entre los analizados en este trabajo (Brasil, Colombia, Perú, México y Argentina), según el Coronavirus Resource Center de la John Hopkins University. Cuando miramos la cantidad de muertes cada cien mil habitantes e ignoramos a países cuya población es relativamente ínfima (tales como San Marino y Andorra), Perú es el que tiene la mayor cantidad de muertes. Entre los primeros diez de esa lista figuran también Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México.

Si miramos el [Cuadro 2](#), la severidad o ausencia de las cuarentenas pareciera no tener correlación con la tasa de contagiados por millón de habitantes. El país que presenta cifras más altas en ese sentido es Uruguay, lo que es comprensible dada su menor población. Luego viene Perú, seguido de cerca por Chile y Brasil. En el otro extremo, uno de los países que menos intervino la movilidad de sus habitantes, México, tiene menos casos por millón de habitantes que todos los países drásticos, salvo Paraguay y Venezuela.⁴ La misma ausencia de correlación se ve entre la existencia de cuarentenas y la tasa de decesos por millón de habitantes. Nuevamente, Perú lidera la lista. Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador presentan niveles similares a pesar de la diferencia de sus políticas. Al mismo tiempo, es claro que los países que disponían más camas de hospital por habitante (Argentina, Uruguay, Brasil y Chile) lograron un mejor ratio entre la cantidad de contagios y la letalidad de éstos.

Cuadro 2. Datos epidemiológicos de los países analizados, acumulados hasta el 22 de septiembre de 2020.

Nivel de respuesta	País	Fecha del 1er caso	Fecha de la primera muerte	Total de casos	Total de decesos	Casos por millón de habitantes	Decesos por millón de habitantes	Camas de hospital cada mil habitantes
Drásticos	Argentina	03/03	07/03	640.134	13.482	14.163,58	298,302	5
	Bolivia	10/03	28/03	130.986	37	11.221,252	655,7	1,1
	Colombia	21/03	21/03	770.435	24.397	15.141,339	479,474	1,71
	Ecuador	29/03	13/03	126.711	11.095	7.181,917	628,859	1,5
	Paraguay	07/03	07/03	34.260	676	4.803,345	94,777	1,3
	Perú	06/03	19/03	772.896	31.474	23.441,9	954,572	1,6
	Venezuela	13/03	26/03	67.443	555	2.371,752	19,518	0,8
Intermedios	Chile	03/03	21/03	447.468	12.298	23.407,779	643,328	2,11
	Uruguay	13/03	28/03	1.927	46	554,736	13,242	2,8
Parciales	Brasil	26/02	17/03	4.558.068	137.272	21.443,737	645,805	2,2
	México	28/02	18/03	700.580	73.697	5.433,685	571,593	1,38

Fuente: elaboración propia a partir de los datos disponibles en la base de datos "Coronavirus Pandemic (COVID-19)" (Roser & al, 2020) disponible en <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid>, accedida por última vez el 29/09/20.

⁴Debe tenerse en cuenta que las cifras epidemiológicas oficiales de Venezuela han sido puestas en dudas por la falta de transparencia de su proceso de publicación (Torrealba, 2020).

Si el avance del COVID-19 no se pudo frenar, ¿significa que los esfuerzos realizados han sido en vano? No necesariamente. Comenzamos este trabajo comentando que América Latina estaba en peores condiciones para enfrentar la pandemia que los países desarrollados que fueron las primeras víctimas, situación que hacía esperable altas cifras de contagios y de mortalidad. De hecho, ya hay quienes señalan a la fragilidad del sistema sanitario y los altos niveles de informalidad como causas de las altas tasas de mortalidad en Perú por ejemplo (Vásquez-Rowe y Gandolfi, 2020). Probablemente, de no haber mediado las medidas de aislamiento social y cuarentena, las cifras hubieran sido mucho peores (Chaudry et. al., 2020).

Esto es lo que sugieren modelos matemáticos aplicados tanto a países del continente (Díaz Pinzón, 2020) como en Europa y Estados Unidos (Amer, 2020), e incluso en India (Kumar, 2020). Son destacables las cifras de Uruguay, que con su estrategia de cuarentena voluntaria consiguió tener el menor número de muertes por COVID-19 por cada millón de personas a pesar de haber tenido la tasa más alta de contagios por millón (Roser & al, 2020).

De la misma manera, las variables económicas tampoco tienen una correlación directa con los niveles de cierre de sus actividades. Miremos el Cuadro 3. Los dos países de los que se espera una mayor caída del PBI según la CEPAL (2020) son de hecho pertenecientes al grupo de los drásticos: Argentina y Perú (-10% y 13% respectivamente), pero los siguen en la lista los dos países parciales: los que menos disturbaban sus economías con medidas obligatorias (Brasil -9,2% y México -9%). A pesar de haber seguido estrategias tan distintas, México y Ecuador perderán la misma cantidad de puntos porcentuales. Uruguay tiene niveles similares a los de Bolivia y Colombia. Entre los drásticos encontramos al país con la menor caída del PBI: Paraguay (-2,3%). La dicotomía entre salud y economía pareciera entonces ser falaz.

Paraguay sale también ganando en las comparaciones si observamos las variaciones que las tasas de pobreza y pobreza extrema han sufrido entre el año pasado y este. Y al igual que en el caso anterior, la separación entre los que más aumentaron su pobreza y pobreza extrema no se condice con la clasificación según su respuesta a la pandemia. Si no contamos a Paraguay, la única medida en la que hay cierta identidad entre los que mejor se desempeñaron y quienes han sido más laxos frente a la pandemia es la tasa de desempleo, cuyo crecimiento ha sido menor en Uruguay (0,3%), Brasil (1,1%) y México (1,2%). Pero ninguno de ellos han logrado un descenso de la misma, como Paraguay (-0,3%).

Nivel de respuesta	País	Tasa de desempleo (%)			Pobreza (%)			Pobreza extrema (%)			Variación proyectada del PIB en el 2020(%)
		1er trimestre 2020	2do trimestre	Variación	2019	2020	Variación	2019	2020	Variación	
Drásticos	Argentina	10,4 (1er tr)	13,1 (2do tr)	2,7	26,7	37,5	10,8	3,8	6,9	3,1	-10,5
	Bolivia	6,1 (1er)*	8,4*	2,3*	32,3	36,1	3,8	14,3	16,8	2,5	-5,2
	Colombia	12,6	20,3	7,7	29,0	34,1	5,1	10,3	14,3	4,0	-5,6
	Ecuador	3,8**	13,3***	9,5	25,7	32,7	7,0	7,6	12,7	5,1	-9,0
	Paraguay	7,9	7,6	-0,3	19,4	20,9	1,5	6,2	6,6	0,4	-2,3
	Perú	7,8	16,3	8,5	16,5	25,8	9,3	3,7	7,6	3,9	-13,0
	Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Intermedios	Chile	8,2	12,2	4,0	9,8	15,5	5,7	1,4	3,4	2,0	-7,9
	Uruguay	9,7	10,0	0,3	2,9	5,3	5,3	0,1	0,3	0,2	-5,0
Parciales	Brasil	12,2	13,3	1,1	19,2	15,5	7,7	5,5	9,8	4,3	-9,2
	México	3,6	4,8	1,2	41,9	49,5	7,6	11,1	17,4	6,3	-9,0

Fuente: elaboración propia. Los datos sobre pobreza, pobreza extrema y variación del PBI fueron extraídos de la CEPAL (CEPAL 2020e) y las tasas de desempleo de informes publicados por los institutos estadísticos nacionales de cada país, y del Banco Nacional en el caso de Colombia. No he conseguido datos actuales sobre Venezuela.
* Los datos representan sólo a las áreas urbanas.
** Datos de diciembre del 2019.
*** Datos de mayo/junio del 2020.

CONSIDERACIONES FINALES

La pandemia de coronavirus ha traído mucho más que contagios a los países estudiados. La crisis sanitaria fue anticipada por la económica, a medida que las cadenas de producción global se fueron paralizando. Que el epicentro haya tardado tanto en acercarse a América Latina nos ha dado un valioso tiempo de preparación, pero eso no ha sido suficiente para contrarrestar las desventajas estructurales que sufrimos. Los elevados niveles de pobreza y desigualdad incrementan la vulnerabilidad de nuestra población frente a enfermedades, mientras que la baja inversión en los sistemas sanitarios complica aún más las posibilidades de tratamiento.

Incluso con los enormes esfuerzos realizados, las cifras de contagios y muertos han aumentado enormemente. No es razón ésta para levantar las cuarentenas indiscriminadamente, buscando mejorar las cifras económicas si no se pueden las de salud: de una breve exanimación de las cifras de desempleo, pobreza y producción de los países seleccionados se desprende que este camino no rinde frutos. Tampoco significa esto que hemos sacrificado mucho y sin sentido, sino todo lo contrario: hicimos muy poco y muy tarde. Si bien reducen la cantidad de víctimas fatales al darle aire al sistema sanitario, las cuarentenas no son suficientes por sí solas para reducir las al mínimo posible. Necesitan complementarse con políticas a mediano y largo plazo que garanticen el bienestar y la salud de los habitantes, dándoles mayores chances de sobrevivir a brotes epidemiológicos. La mejor forma de combatir una pandemia es prepararse para ella cuando ni siquiera se la anticipa, haciendo de la Salud una prioridad del Estado: “la crisis de COVID-19 muestra qué importante es mantener recursos en reserva para tiempos en los que turbulencias inesperadas en el sistema le impidan a éste funcionar normalmente” (OCDE, 2020c:p. 2⁵).

La “normalidad” a la que se quiere volver no es tan normal: nuestro sistema nunca funcionó del todo bien, haciendo de América Latina la región más desigual del planeta (CEPAL, 2020a). Esta puede ser una oportunidad para “redefinir el pacto social, poniendo el bienestar en el centro, basado en sistemas de protección social más fuertes, mejores sistemas sanitarios, mejores y más robustas finanzas públicas e implementando estrategias de desarrollo inclusivas” (OCDE, 2020a: p.1). Si esta pandemia alteró prácticamente todas las dimensiones de nuestro presente, que cambie también nuestras agendas.

BIBLIOGRAFÍA

- Amer, F., Hammoud, S., Farran, B., Boncz, I., & Endrei, D., (2020), “Assessment of Countries’ Preparedness and Lockdown Effectiveness in Fighting COVID-19”, en *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/disaster-medicine-and-public-health-preparedness/article/assessment-of-countries-preparedness-and-lockdown-effectiveness-in-fighting-covid19/25C6E77E6C9A1672F6F39888491CB731>, fecha de consulta 29/09/20.
- Banco de España (2020), “Report on the Latin American economy: first half of 2020”.
- Banco de la República – Colombia (BCR), (2020), “Tasas de ocupación y desempleo”, en *banrep.gov.co*. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/tasas-ocupacion-y-desempleo>. Fecha de consulta: 29/09/20.
- Banco Mundial, (2020), “La economía en los tiempos del COVID-19”.

⁵ La traducción es propia.

- _____ (2020b), “Global economic prospects: June 2020”.
- BBC(29/05/20), “Coronavirus en Uruguay: la singular y exitosa estrategia del país para contener la pandemia sin cuarentena obligatoria”, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52837193>, fecha de consulta: 29/09/20.
- _____ (18/05/20), “Coronavirus en Brasil: 7 errores que llevaron a Brasil a su crítica situación actual”, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52708003>, accedido por última vez el 29/09/20.
- Carneiro, F. & al (2020), “Mercado de trabajo, cambio de gobierno y COVID-19 en Uruguay: Un balance preliminar”, en: Revista Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas, N°35, pp. 119-146.
- Chaudry, R. & al, (2020), “A country level analysis measuring the impact of government actions, country preparedness and socioeconomic factors on COVID-19 mortality and related health outcomes”, publicado online en *EClinicalMedicine*, v.25, Agosto, disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/eclinm/article/PIIS2589-5370\(20\)30208-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/eclinm/article/PIIS2589-5370(20)30208-X/fulltext), accedido por última vez en 29/09/20.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)(2019a), “Informe especial COVID-19 N°1: Panorama social de América Latina”.
- _____ (2020a) “Informe especial COVID-19 N°2: América Latina y el Caribe ante la pandemia del Covid-19”.
- _____ (2020b). “Informe especial COVID-19 N°3: Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”.
- _____ (2020c), “El desafío social en tiempos del COVID-19”.
- _____ (2020d), “Informe especial COVID-19 N°4: Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación”.
- _____ (2020e), “Informe especial COVID-19 N°5: Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una nueva reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”.
- _____ (2020f), “Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”.
- _____ (2020g), “Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2020: la política fiscal ante la crisis derivada por la pandemia del coronavirus”.
- _____ (2020h), “COVID-19 Observatory in Latin America and the Caribbean”, disponible en: <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countryshe&/index.html?country=>, accedido por última vez el 29/30/20.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Oficina de la Organización Internacional del Trabajo el Cono Sur(ILO), (2020), “Employment Situation in Latin America and the Caribbean. Work in times of pandemic: the challenges of the coronavirus disease (COVID-19)”.
- Conde, M., (2020), “Brazil in times of coronavirus”, en: *Geopolíticas(s) Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, V.11 (Especial), pp. 239-249.
- Corburn, J., Vlahov, D., Mberu, B. & al., (2020), “Slum Health: Arresting COVID-19 and Improving Well-Being in Urban Informal Settlements”, en *Journal Urban Health*, New York, V.97, N°4, pp. 348–357.
- Cordonnier, L. (2020), “¿Quién pagará la deuda pública?”, publicado online en *Le Monde Diplomatique en español*, Mayo, disponible en <https://mondiplo.com/quien-pagara-la-deuda-publica>, accedido por última vez el 23/09/20.

Corte Constitucional del Ecuador, (2020), “Dictamen No. 5-20-EE/20”.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), (2020), “Tasa de la Fuerza de Trabajo, Ocupación, Desocupación, Subocupación por Insuficiencia de tiempo de trabajo y Subocupación combinada de subocupación y desocupación por año y trimestre, según área de residencia y sexo. Años 2017, 2018, 2019 y 2020”, disponible en: <https://www.dgeec.gov.py/default.php?publicacion=3>, accedido por última vez el 29/09/20.

Díaz Pinzón, J., (2020), “Estudio comparativo entre el contagio durante la cuarentena obligada por el COVID-19 y el contagio durante la apertura gradual y controlada para algunos sectores de la economía en Colombia”, en *Revista Repertorio De Medicina Y Cirugía*, junio, pp.52-58.

Hale, T., Webster, S., Petherick, A., Phillips, T. & Kira, B., (2020), “Oxford COVID-19 Tracker”, Blavatnik School of Government, publicado online en: <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>, accedido por última vez el 29/09/20.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), (2020), “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua”, disponible en: <https://www.ibge.gov.br/en/statistics/social/labor/16809-quarterly-dissemination-pnad2.html?=&t=o-que-e>, accedido por última vez el 29/09/29.

Instituto Nacional de Estadísticas - Bolivia (INE), (2020) “Bolivia- Área Urbana: principales indicadores de empleo por mes, según sexo, 2015-2020”, en *ine.gob.bo.*, disponible en: <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-sociales/bolivia-area-urbana-principales-indicadores-de-empleo-por-mes-segun-sexo/>, accedido por última vez el 29/09/20.

Instituto Nacional de Estadísticas –Chile (INE), (2020), “Boletín estadístico: empleo trimestral. Trimestre móvil mayo-julio 1010”, disponible en: https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/bol%20regi%C3%B3n-metropolitana-y-gran-santiago/bol%ADn-empleo-regi%C3%B3n-metropolitana-trimestre-m%C3%B3vil-mayo-junio-julio-2020.pdf?sfvrsn=69336912_4, accedido por última vez el 29/09/20.

Instituto Nacional de Estadísticas-Uruguay (INE)(2020a), “Boletín Técnico. Actividad, empleo y desempleo Enero 2020”. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/bol&ines>, accedido el 29/09/20.

_____ (2020b) “Boletín Técnico. Actividad, empleo y desempleo Febrero 2020”. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/bol&ines>, accedido el 29/09/20.

_____ (2020c) “Boletín Técnico. Actividad, empleo y desempleo Marzo 2020”. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/bol&ines>, accedido el 29/09/20.

_____ (2020d) “Boletín Técnico. Actividad, empleo y desempleo Abril 2020”. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/bol&ines>, accedido el 29/09/20.

_____ (2020e) “Boletín Técnico. Actividad, empleo y desempleo Mayo 2020”. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/bol&ines>, accedido el 29/09/20.

_____ (2020f) “Boletín Técnico. Actividad, empleo y desempleo Junio 2020”. Disponibles en: <http://www.ine.gub.uy/bol&ines>, accedido el 29/09/20.

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI)(2020), “Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana: Trimestre móvil: Junio-Julio-Agosto 2020”, disponible en https://www.inei.gob.pe/media/principales_indicadores/09-informe-tecnico-mercado-laboral-jun-jul-ago-2020.pdf, accedido por última vez el 29/09/20.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2019), “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y

- Subempleo Telefónica. Indicadores Diciembre 2019”, disponible en <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-diciembre-2019/>, accedido por última vez el 29/09/20.
- _____ (2020), “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Telefónica. Indicadores laborales mayo-junio 2020”, disponible en <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-telefonica/>, accedido por última vez el 29/09/20.
- _____ (2020a), “Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Segundo trimestre de 2020” Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2020a), “Empleo y ocupación”, disponible en: https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/default.html#Informacion_general, accedido por última vez el 29/09/20.
- _____ (2020b), “Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva edición) (ENOEN). Cifras oportunas de julio de 2020”.
- Institute of Latin American Studies (ILAS), (2020), “An overview of de pandemic: challenges, impacts and responses”, disponible en <http://ilas.columbia.edu/>. Accedido por última vez el 09/08/20.
- Irarrazaval, F.(2020), “La no tan loca geografía de la Covid-19 Chile”, en *Journal of Latin American Geography*, University of Texas Press, V.19, n° 3, pp. 248-252.
- Kumar, G, (2020), “Dynamics of COVID-19 outbreak & lockdown effectiveness in India”, en *International Journal of Statistics and Applied Mathematics*, V.5, N°2 Part B, pp. 95-101.
- Malamud, A y Nuñez, R. (2020), “La crisis del coronavirus en América Latina: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad”, en *Análisis del real Instituto Elcano 34/200*, Real Instituto Elcano.
- Miller MJ, Loaiza JR, Takyar A, Gilman RH, (2020), “COVID-19 in Latin America: Novel transmission dynamics for a global pandemic?”, publicado online en *PLoS Neglected Tropical Diseases*, disponible en <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0008265>, accedido por última vez el 29/09/20.
- Murillo, M., (2020), “Elections and Protests in Latin America: Covid-19 impacts”, publicado en: <https://items.ssrc.org/covid-19-and-the-social-sciences/democracy-and-pandemics/elections-and-protests-in-latin-america-covid-19s-impact/>, accedido por última vez el 29/09/20.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2020 “Statistics on the informal economy”, disponible en <https://ilostat.ilo.org/topics/informality/>, accedido por última vez el 29/09/20.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)(2020a), “COVID-19 in Latin America and the Caribbean”.
- _____ (2020b), “COVID-19 in Latin America and the Caribbean: An overview of government responses to the crisis”.
- _____ (2020c), “A systemic resilience approach to dealing with Covid-19 and future shocks”.
- Organización Mundial de la Salud (OMS), (2017), 10 Datos sobre la nutrición. Disponible en <https://www.who.int/features/factfiles/nutrition/es/>. Accedido el 17/09/20.
- OXFAM, (2020a), “El coronavirus no discrimina, las desigualdades sí: vencer a la pandemia requiere vencer a las desigualdades”.
- _____ (2020b), “¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrenta rla crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe”.
- Patiño-Lugo, D., Vélez, M., & al., (2020), “Intervenciones no farmacéuticas para la contención, mitigación y supresión de la infección por COVID-19”, publicación online en *Colombia Médica*, Vol 51, n° 2, disponible

en:<https://colombiamedica.univalle.edu.co/index.php/comedica/issue/view/231>, accedido por última vez el 29/09/20.

Presidencia de la Nación Argentina, (2020), "Decreto 297/2020".

Presidencia de la República de Colombia, (2020), "Decreto 457".

Presidencia de la República del Ecuador, (2020), "Decreto Ejecutivo N°1017".

Presidencia de la República Bolivariana de Bolivia, (2020), "Decreto Supremo N° 4199".

Presidencia de la República de Paraguay, (2020), "Decreto N°3874/2020".

Presidencia de la República de Perú, (2020), "Decreto N°044-2020-PCM".

Proaño, C. (2020), "On the Macroeconomic and Social Impact of the Coronavirus Pandemic in Latin America and the Developing World", en *Intereconomics*, V.55, n°3, pp. 159-162.

Qualls, N., Kanade, N. & al (2017), "Community Mitigation Guidelines to Prevent Pandemic Influenza — United States, 2017", en *MMWR Recomm Rep 2017*, V. 66, n°1, pp. 1-34.

Rodrigues Morales, A. & al, (2020a), "Deep impact of COVID-19 in the healthcare of Latin America: the case of Brazil", *Brazilian Journey of Infectious Diseases*, V. 24, n°2, pp. 93-95.

Roser, M, Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E. & Hasell, J., "Coronavirus Pandemic (COVID-19)", publicado online en *OurWorldInData.org*, disponible en: <https://ourworldindata.org/coronavirus>, accedido por última vez el 29/09/20.

Sánchez Rivas, M. (2020), "La desigualdad perjudica seriamente la salud: el Coronavirus sí entiende de clases sociales", en Vázquez Atochero, A. y Cambero Rivero, S., en *Reflexiones desconfiadas para la era posCOVID-1*. (pp. 73-85), AnthroPiQa 2.0.

Torrealba, M., (2020), "Consideraciones sobre las condiciones para el ejercicio del fact checking en Venezuela en tiempos de pandemia", en *temas de Comunicación*, N° 40, pp. 149-158.

United Nations Human Settlement Program (UN-HABITAT), (2003), "The challenge of slums: global report on human settlements".

Vázquez-Rowe, I. y Gandolfi, A., (2020), "Peruvian efforts to contain COVID-19 fail to protect vulnerable population groups", en *Public Health in Practice*, V.1.

Vecchio, G. y Tiznado-Aitken, I. (2020), "(Im)mobility and Health in Santiago de Chile", en *Journal of Latin American Geography*, University of Texas Press, V.19, n° 3, pp.240-247.

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

Laura M. Bono

Resumen

La pandemia provocada por el virus COVID 19, que atraviesa la región y el mundo entero, pone en evidencia la necesidad de fortalecer la cooperación entre los países, cuando circunstancia como la presente no puede ser afrontada por las políticas y/o decisiones de un solo Estado.

En la subregión sudamericana, el MERCOSUR, constituye una plataforma adecuada para afrontar de manera coordinada y en base a la cooperación las políticas relacionadas principalmente a los ejes de salud, comercio, circulación de personas, entre otras y la planificación de las acciones que deberán tomarse ante la crisis regional e internacional en la cual nos encontramos y diagramar los escenarios posibles que se avecinan.

Sin perjuicio de ello, el déficit institucional del MERCOSUR, las desavenencias políticas de los países de la región, los diferentes modelos de inserción y la crisis económica, han hecho del mismo un mero espectador de la pandemia, sin que se hayan adoptado en su seno decisiones de relevancia que permitan coordinar acciones entre sus miembros.

Analizaremos en el presente trabajo cuales han sido las medidas adoptadas y las ausencias de ellas en el bloque y su repercusión en el escenario actual y futuro.

Palabras Claves: MERCOSUR, pandemia, COVID-19, cooperación, crisis

Abstract

The pandemic caused by the COVID 19 virus, which is affecting the region and the entire world, highlights the need to strengthen cooperation between countries, when circumstances such as the present cannot be addressed by policies and / or decisions of a single state.

In the South American subregion, MERCOSUR, constitutes an adequate platform to face in a coordinated manner and based on cooperation the policies related to the axes of health, trade, movement of people, among others, and the planning of the actions to be taken in accordance to the regional and international crisis and diagram the futures scenarios.

The institutional deficit of MERCOSUR, the political disagreements of the regional countries, the different integration models and the economic crisis, have made it a simple spectator of the pandemic, without having been adopted relevant decisions that allow coordinating actions among its members.

We will analyze in the present work which measures have been adopted and the absence of them and their repercussion in the current and future scenario.

Key words: MERCOSUR, pandemic, COVID-19, cooperation, crisis

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

En el plano regional, el impacto del escenario internacional se evidencia en varios ejes entre los que cabe mencionar, el creciente proteccionismo desplegado por EEUU, la incidencia de China en la región

y el retroceso del UE como socio estratégico. La región debe hacer frente a estas cuestiones y diagramar una agenda común que le permita posicionarse, ello en un marco de crisis político – institucionales, caída de los precios de los commodities, debilitamiento de la democracia, violaciones a los derechos humanos, migraciones masivas basadas principalmente en la búsqueda de la protección de la vida de las personas, todo ello en un marco de creciente descontento con las elites y alta desconfianza.

En el Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales 2020 (Bono & Bogado Bordazar, 2020) dábanos cuenta del escenario económico y social que se visualiza en la región con un fuerte aumento del desempleo, el cual se estima afectará al 13,5 % de la población económicamente activa, de la pobreza, de la indigencia, la desigualdad y el deterioro de varios sectores de la economía, se prevé que el PBI de la región caerá un 9 o 10 %, lo que significa que América Latina y el Caribe tendrá un PBI per cápita menor al que tuvo la región en el año 2010, con una caída del 23 % las exportaciones de los productos latinoamericanos, una disminución de las remesas de los migrantes de la región que residen en Estados Unidos y Europa, afectando a los países más pobres de la región que dependen de las mismas. De manera tal que “la ruptura de las cadenas de suministro, la desaceleración del crecimiento mundial y el desempeño de los mercados financieros han mostrado que las economías están expuestas a las vulnerabilidades mundiales”¹

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

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

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

MEDIDAS ADOPTADAS POR EL MERCOSUR DURANTE EL 2020 EN EL ÁREA DE SALUD

En el marco de la pandemia declarada por la OMS, el Mercosur supo adecuarse a la virtualidad para celebrar sus reuniones (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 02/20), sin perjuicio de lo cual los resultados de las

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

mismas no se traducen en una mayor y mejor cooperación en esta área².

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

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

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

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

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

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

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

De dicha Reunión surge una Declaración de los Ministros de Salud³, mediante la cual se ratifica el compromiso de establecer acciones regionales para dar respuesta a los brotes epidémicos, instruyendo a las diversas áreas competentes del Mercosur, a establecer un mecanismo de coordinación y comunicación periódica para la vigilancia y seguimiento del COVID – 19 y coordinar las respuestas conjuntas y definir acciones como bloque regional, entre otros puntos.

En el mes de junio, en pleno pico de la pandemia por COVID-19, se llevó a cabo la XLVI Reunión Ordinaria de los Ministros de Salud, celebrada mediante videoconferencia. Es dable señalar que si bien de

² En los últimos informes de la OMS, el continente americano registró altas tasas de mortalidad, el 64% a nivel mundial, esta situación se agrava si se tiene en cuenta que la región sólo tiene cerca del 13% de la población mundial.

³ Declaración de los Ministros de Salud del Mercosur ante la situación epidemiológica del dengue, sarampión y coronavirus (COVID 19) en el Mercosur. 19 de febrero de 2020.

la misma surge la emisión de un Acta, la misma no se encuentra disponible en la página oficial del Mercosur.

Es dable entonces reconocer que, en el marco de la mayor pandemia padecida por el bloque, el Programa FOCEM⁴, se alza como la única política pública regional. Este Programa ha logrado sortear la fragmentación y la confrontación, mediante la continuidad e institucionalidad, junto con los procedimientos preestablecidos, los cuales han contribuido a su permanencia en el tiempo a pesar de los cambios en los gobiernos y en sus estrategias.

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

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

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

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

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

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

LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA COMÚN FRENTE A UN ESCENARIO INTERNACIONAL COMPLEJO

En ese marco irrumpe el COVID 19, que trae aparejando, no solo una crisis en el sistema sanitario en

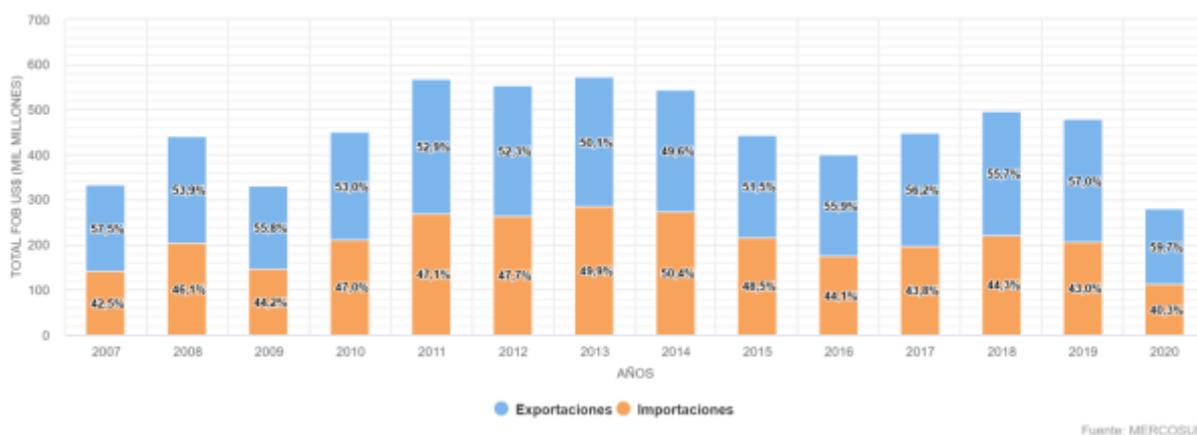
⁴ Creado por la Decisión CMC nº 45/04, el FOCEM instituye el marco institucional para la reducción de las asimetrías regionales del proceso de integración.

cada uno de los países de la región, sino también un quiebre inimaginable del comercio internacional y pone en duda el sistema multilateral.

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

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

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



Fuente: MERCOSUR

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES

Un primer pensamiento nos conduce a afirmar que en este momento la bilateralidad y la confrontación⁵ parecen superponerse a la regionalización y a la cooperación en el seno del MERCOSUR.

Las estrategias nacionales para enfrentar el virus COVID-19, con ausencia del MERCOSUR (a excepción del FOCEM), profundizan la crisis del bloque, revitalizando el concepto de frontera, como muro que separa a quienes hasta hace unos años pregonaban la cooperación y la amistad entre los pueblos.

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

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

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

En este sentido, y deseando que los mandatarios actúen con la coherencia declarada recientemente en una videoconferencia convocada por la presidencia pro témpore de Paraguay (19/3/2020), en la

⁵ El conflicto por la instalación de las Plantas de Celulosa al margen del Río Uruguay, que llevo a Argentina y Uruguay ante la CIJ de La Haya, y las recientes declaraciones tanto de Jair Bolsonaro afirmando que la elección del presidente electo Alberto Fernández en Argentina traería aparejado migraciones masivas como las que presenta Venezuela y asimismo las expresiones vertidas por su par Fernández, en el marco de la pandemia actual, asegurando que Brasil constituye un riesgo para la región, en sintonía con el presidente Abdo Benítez del Paraguay dan cuenta de ello.

cual afirmaron que: “la pandemia causada por la COVID-19 no respeta fronteras, requiriendo una coordinación regional eficiente y permanente, sustentada en buenas prácticas basadas en evidencia científica y en directrices y lineamientos emanados de organizaciones competentes”.

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

BIBLIOGRAFÍA

- Alegre, J., Marina, M. F., & Acosta Vienna, A. (2020). El accionar de Argentina en el escenario del COVID 19 ¿Acción regional (des) concertada? En A. B. otros, *Relaciones Internacionales en tiempo de Pandemia* (pág. 186). Rosario: UNR.
- Ayuso, A. (2019). 20 años después ¿hacia donde va la asociación estratégica? (CRIES, Ed.) *Pensamiento Propio*, 53.
- Bono, L. M., & Bogado Bordazar, L. (2020). ¿QUÉ IDENTIDAD LATINOAMERICANA VAMOS CAMINO A DECONSTRUIR ?A 29 AÑOS DE LA CREACIÓN DEL MERCOSUR.... La Plata: Boletín de América Latina y el Caribe - Instituto de Relaciones Internacionales.
- Bono, L. M., & Bogado Bordazar, L. L. (2020). América Latina atravesada por la crisis de la pandemia. En C. Norberto, *Anuario de Relaciones Internacionales IRI*.
- Boscovich, N. (1999). *Geoestrategia para la integración Regional*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Bouzas, R. (21 de Mayo de 2020). El Mercosur no tiene margen para seguir escondiendo la basura debajo de la alfombra. *El Economista*.
- Busso, A. y. (2020). *Relaciones Internacionales en tiempos de pandemia*. Rosario: UNR.
- CEPAL. (2019). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2020). *Informe Especial COVID 19 N° 6*. CEPAL.
- Comini, N., & Gonzalez Bergez, T. (2017). Las Alianzas en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, 95 - 116.
- Frenkel, A. (2020). *El Mercosur ante la COVID 19: De la disputa comercial a la amenaza sanitaria*. Madrid: Fundación Carolina.
- Keohane, R., & Nye, J. (1977). *Poder e Interdependencia. La política Mundial en Transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Medina Ojeda, T. (2017). Regionalismos e Integración en América Latina y el Caribe. En J. Sotillo, & B. Ayllón, *Las Transformaciones de América Latina, Cambios políticos, scioeconómicos y protagonismo internacional* (págs. 149-174). Madrid: Catarata - Universidad Complutense de Madrid.
- MERCOSUR. (2020). Declaración de los Ministros de Salud del Mercosur ante la situación epidemiológica del dengue, sarampión y coronavirus (COVID 19) en el Mercosur., (pág. 3). Asunción del Paraguay.

Tensiones en torno al rumbo del Mercosur en el contexto del Covid-19

Marco De Benedictis

Resumen

El Mercosur ha atravesado diferentes modelos de integración, entre la integración abierta y la autónoma. Estos momentos estaban definidos por las políticas de los dos países más grandes del bloque, Argentina y Brasil. Esta situación se alteró a fines de 2019 con la elección de Alberto Fernández como presidente argentino, y sus notorias diferencias con Bolsonaro, presidente de Brasil. La pandemia del virus Covid-19 afectó de manera contundente la economía internacional y genera un nuevo marco para las negociaciones comerciales del bloque. El presente artículo propone indagar las diferentes posturas que generan tensiones en cuanto al rumbo del bloque y sus vínculos comerciales.

Palabras claves: Mercosur, integración regional, Covid-19, negociaciones comerciales.

Abstract

Mercosur has gone through different integration models, between open and autonomous integration. These moments were defined by the policies of the two largest countries in the bloc, Argentina and Brazil. This situation was altered at the end of 2019 with the election of Alberto Fernández as Argentine president, and his notorious differences with Bolsonaro, president of Brazil. The Covid-19 virus pandemic strongly affected the international economy and generated a new framework for the bloc's trade negotiations. This article proposes to investigate the different positions that generate tensions regarding the direction of the bloc and its commercial ties.

Key words: Mercosur, regional integration, Covid-19, trade negotiations.

INTRODUCCIÓN

Las tres décadas de vida del Mercado Común del Sur (Mercosur) estuvieron marcadas por diferentes momentos, que se vieron condicionados principalmente por las orientaciones de las políticas exteriores de los dos países más grandes del grupo: Argentina y Brasil. En estos diferentes momentos se dio la particularidad de que ambos tenían, a grandes rasgos, miradas semejantes del mundo y de cómo debía desarrollarse la integración regional. Se destaca una etapa bajo la órbita del regionalismo abierto en sus comienzos, una segunda etapa con intenciones autonomistas y en los últimos años recobrando su posicionamiento más cercano a la primera.

El contexto actual del bloque plantea una serie de tensiones que es necesario desentrañar. El recambio presidencial en la República Argentina es el primer dato para tener en cuenta. Con la llegada al poder de Alberto Fernández, y las acusaciones recíprocas con su par brasileño Jair Bolsonaro, es la primera

vez desde la creación del bloque que los presidentes de los dos países más grandes presentan expresiones marcadamente diferentes sobre el modelo de integración a seguir. Una muestra clara de esto es el cortocircuito en torno a las negociaciones sobre acuerdos de libre comercio del bloque con terceros países. Esto, que podría pensarse como una diferencia sobre el modelo de integración a seguir, se vio trastocado por la pandemia del virus Covid-19, que afectó de manera contundente la economía internacional. La irrupción del coronavirus genera un nuevo marco para las negociaciones que se estaban desarrollando.

El presente artículo propone indagar las diferentes posturas que generan tensiones en cuanto al rumbo del bloque en este contexto afectado por las consecuencias de la pandemia en los vínculos comerciales del Mercosur. Estas tensiones se dan tanto entre los gobiernos de los Estados (como la ya mencionada entre Fernández y Bolsonaro), pero así también en diferentes sectores económicos. Estas tensiones se centran en la posibilidad de profundizar el modelo de integración abierta, predominante durante los últimos años, o retomar una postura más cercana a la autonomista.

INTEGRACIÓN REGIONAL: DOS MODELOS EN PUGNA

La integración regional se reconoce como un proceso progresivo de articulación de políticas públicas de diferentes actores que buscan crear espacios de cooperación abarcando diversas áreas de su interés (Bernal Meza, 2018). De esta manera, emergen bloques e instituciones como parte de estos procesos, los cuales hay que observar como cristalizaciones de una relación de poder, que se construye en un territorio determinado (Merino, 2017). Dentro de los mismos, se reconocen disputas entre proyectos políticos estratégicos, los cuales definen diferentes territorialidades y modelos de integración. Russell y Tokatlian (2013) señalan que los países de América Latina cuentan con dos grandes estrategias, dos “lógicas”, a la hora de buscar concretar sus objetivos en sus políticas exteriores.

La primera de estas la denominan “lógica de la autonomía”, destacándose como la más practicada en la región. El imperativo del desarrollo económico, la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores, la restricción del poder de las grandes potencias, entre otros, sobresalen entre sus objetivos más relevantes. Uno de los medios para llevar a cabo estos fines es la apuesta por el regionalismo. En contrapartida, la “lógica de la aquiescencia” se caracteriza por consentir y asimilar la condición subordinada de América Latina con respecto a la principal potencia del sistema internacional: Estados Unidos. Lo que se busca en esta lógica es lograr su apoyo, intentando obtener beneficios materiales o simbólicos, construyendo un marco de convivencia estable, contando con su protección. En este sentido, se plantea el acoplamiento con los intereses estadounidenses.

Si bien son dos lógicas de acción con grandes diferencias, ambas tienen en común que se fundan en la condición subordinada en el sistema internacional que presenta la región. Vale destacar que las políticas desarrolladas por ambas lógicas tienen diferentes implicaciones distributivas, beneficiando a algunos grupos e imponiendo costes sobre otros. Al mismo tiempo, cada lógica se ve reflejada, en la práctica, con dos modelos diferentes de comprender los procesos de integración regional.

La “lógica de la aquiescencia” está ligada a lo que se denomina como regionalismo abierto o liberal. En esta perspectiva se plantea como aspectos fundamentales de los procesos de integración regional el intercambio comercial, la búsqueda de beneficios económicos y el aprovechamiento de las ventajas comparativas. Las fuerzas del mercado son consideradas como ordenadoras del orden social y del propio proceso de integración, aceptando así el lugar periférico asignado a la región en el orden mundial establecido. Así, la función de la integración para alterar la estructura productiva y el desarrollo tecnológico quedan en un segundo plano. Se plantea como estrategia fundamental la generación de áreas de libre comercio, con esquemas de integración no burocratizados y flexibles, buscando eliminar trabas y barreras arancelarias (Botto, 2019). De esta manera, este tipo de regionalismo plantea una mayor cercanía geopolítica a Occidente en general, y Estados Unidos en particular. Se puede destacar como

un ejemplo claro de esto a la Alianza del Pacífico (AP), creada en 2011 por Colombia, Chile, Perú y México, bajo las premisas de la libertad de comercio, la atracción de inversiones extranjeras, los acuerdos de libre comercio y la explotación de ventajas comparativas (centradas en sus recursos naturales).

Por el contrario, la “lógica de la autonomía” se emparenta con el regionalismo autónomo o desarrollista. En él, el hincapié está puesto en la importancia de la integración para el cambio de la estructura económica y la industrialización, la construcción de cadenas regionales de valor y el desarrollo tecnológico para mejorar la competitividad. Se cuestiona el papel de periferia en el orden mundial, buscando establecer estrategias de desarrollo endógeno para posicionar a la región como bloque de poder en un escenario internacional. Esto quiere decir que propone la construcción de un espacio regional con relativa autonomía para poder desarrollar un capitalismo nacional con valor agregado local, con un marcado protagonismo de los sectores productivos industriales. En el siglo XXI, además, se agrega la preocupación por las condiciones sociales y una mayor apertura al mercado mundial, por lo que Merino (2017) denomina esta tendencia como “regionalismo neodesarrollista”.

Como lo plantean Perrota y Porcelli (2016), la integración regional es un proceso en permanente construcción. De esta forma, los diferentes momentos históricos pueden generar transformaciones en las funciones que cada proceso desempeña. Las instancias de integración regional están marcadas además por condicionantes sistémicos, geopolíticos y de economía política (Pose y Bizzozero, 2019). El Mercosur es un claro ejemplo de esto, por los cambios que ha vivido en sus casi tres décadas de existencia.

LOS VAIVENES DEL MERCOSUR

Tal como se ha destacado previamente, el Mercosur ha atravesado distintos momentos en cuanto a su modelo de integración. Los dos países más grandes del grupo, Argentina y Brasil, configuraron mediante sus políticas exteriores los ejes sobre los que se sustentó cada etapa del bloque. En estos diferentes momentos, sus miradas del mundo y de cómo debía desarrollarse la integración regional eran semejantes.

EL PASO PREVIO

La recuperación de la democracia como sistema político de gobierno en los dos países más grandes de América del Sur marcó un contexto propicio para comenzar a tejer una asociación estratégica entre ambos. A mediados de la década de 1980, las hipótesis de conflicto se encontraban prácticamente desterradas. Esto favoreció la firma de la Declaración de Foz do Iguazú entre los presidentes Raúl Alfonsín, de Argentina, y José Sarney, de Brasil, en noviembre del año 1985. Un año más tarde, se concretó también el Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño (PICAB). Estos acuerdos sentaron las bases que sirvieron, años más adelante, para la constitución formal del Mercosur.

Al momento de la firma de la Declaración de Foz do Iguazú, se pensó en un modelo de integración que tendiera hacia la creación paulatina de un mercado común, que contribuyese al desarrollo interno de los países, ampliando los márgenes de autonomía en el contexto internacional (Granato, 2020). Es decir, los objetivos se emparentaban directamente con la visión de la política exterior y del proceso de integración regional autónomo.

FUNDACIÓN DEL BLOQUE CON ORIENTACIÓN ABIERTA

No obstante lo destacado previamente, a comienzos de la década siguiente se dio un giro en este incipiente proceso de integración. En marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción, hecho que se reconoce como la fundación oficial del Mercosur, incorporando a Paraguay y Uruguay, además de los

ya mencionados Argentina y Brasil. El contexto global era diferente al que se encontraba años antes. El fin de la Guerra Fría, la consolidación de Estados Unidos como potencia hegemónica internacional y la efervescencia del neoliberalismo como paradigma económico marcaron esos años. Esto generó que el lineamiento de integración virara del modelo autónomo hacia uno de tinte abierto. Allí, como señala Merino (2018), se pensó al Mercosur como área de libre comercio en el capitalismo transnacional.

El bloque se consolidó como una unión aduanera imperfecta¹, resguardando sectores estratégicos en los que los grupos económicos locales tenían fuerte presencia. Se estableció la liberalización intrazona y la necesidad de negociar un arancel externo común. La construcción y diseño de este arancel estuvo marcado por la fuerte predominancia de Brasil, ya que terminó replicando su nomenclador, protegiendo a sectores sensibles de su sector industrial (Botto, 2019). En este sentido, la marcha global del proceso de integración, su metodología y su agenda de negociaciones se vieron condicionadas desde su origen por “la evolución económica de Brasil, así como sus políticas internas y su posición negociadora dentro del bloque” (Vadell et al., 2020: p. 1059). Para mencionar un ejemplo, la industria automotriz contó, desde ese momento, con un régimen especial del 35%. Lo que se buscaba en este contexto era potencializar las ventajas comparativas de los países del bloque, siendo el Mercosur la plataforma a partir de la cual éstos se insertarían en el orden económico neoliberal de fin de siglo pasado, fundamentalmente como proveedor de materias primas.

Además, se iniciaron negociaciones para la firma de acuerdos de libre comercio con terceros Estados o bloques. Los dos ejemplos más claros fueron, por un lado, el inicio de las conversaciones para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, por el otro, a fines de siglo las primeras tratativas con la Unión Europea, intentando fortalecer una orientación atlántica a la inserción internacional del bloque. Incluso vale destacar que, desde Argentina, bajo la presidencia de Carlos Menem, se consideraba al Mercosur como una vía hacia la conformación del ALCA. Una muestra de esto fue que el “desmantelamiento de las barreras comerciales pasó a ser el objetivo central del proceso de integración, sustituyendo la dinámica de los protocolos sectoriales que enfatizaban la integración interindustrial de la etapa anterior” (Granato, 2016: 385).

Los primeros años del bloque mostraron un aumento significativo del comercio entre los países miembro, fundamentado en la eliminación de las barreras arancelarias preexistentes. Brasil pudo consolidar su sector manufacturero, mientras que los otros tres países del bloque sufrieron la desindustrialización y la concentración económica en varios sectores productivos, profundizando las ya existentes asimetrías productivas entre los países.

MERCOSUR SOCIAL Y PRODUCTIVO

Un nuevo giro se dio en la política del Mercosur a comienzos del siglo XXI. Los dos países más grandes del bloque vivieron cambios en su política doméstica que tuvieron su respectiva repercusión a nivel regional. En Brasil en el año 2003 asumió la presidencia el ex dirigente sindical metalúrgico y líder del Partido de los Trabajadores (PT), Luiz Inácio “Lula” da Silva, quien tuvo una política activa para posicionar a su país como una potencia regional, con proyección global también. Unos meses más tarde, en la República Argentina comenzó un nuevo ciclo político a partir de la presidencia del santacruceño Néstor Kirchner, quien accedió al gobierno luego de la crisis económica, social y política de los años 2001 y 2002. A partir de entonces se buscó reorientar el desarrollo del país hacia un modelo de reindustrialización, recuperando la idea de un Estado con una mayor intervención en la economía que en las décadas anteriores (Botto, 2019).

¹ Sobre la definición del Mercosur como “unión aduanera imperfecta” se retoma lo planteado por Bogado Bordazar y Bono (2019), quienes señalan que, de acuerdo a la teoría sobre los grados de integración económica, la unión aduanera implica un nivel inferior al del mercado común. La calificación de “imperfecta” deviene que el proceso de integración ha alcanzado algunos de los componentes que la integran, tales como el Arancel Externo Común, pero no todos. (P. 9).

La llegada al poder de ambos gobiernos populares, críticos al neoliberalismo, significó una nueva etapa en el esquema de integración. El modelo de integración abierta, con su énfasis puesto en aspectos comerciales, fue dejado de lado para centrar el proceso de integración bajo la órbita política. Como señalan los ya citados Perrotta y Porcelli (2016) “los Estados asumieron la conducción del proceso, entendiendo a la integración regional como una política pública para promover desarrollo integral y habilitar espacios y canales de participación y representación ciudadana” (p. 60). De esta manera, se buscó fortalecer el bloque buscando mayores márgenes para la promoción de las propias políticas de desarrollo (Vázquez, 2017). Se tomaron decisiones destinadas a mejorar la coordinación e integración productiva, fundamentalmente a través de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs), consideradas como las principales fuentes de trabajo y sostenedoras del mercado. Esta manera de concebir la integración está directamente ligada al regionalismo autónomo o desarrollista destacado previamente en el presente texto. La creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) fue una muestra concreta de una institución supranacional que fue pensada para afrontar las desigualdades en las estructuras productivas de los países miembros del bloque. No obstante esto, los resultados concretos de las intenciones por profundizar el bloque no fueron los esperados, más allá de la convergencia política e ideológica de los Jefes de Estado. Los desequilibrios comerciales entre Brasil y Argentina, el creciente déficit comercial del segundo con respecto al primero y algunas respuestas unilaterales por parte de Argentina generaron conflictos comerciales bilaterales, evidenciando el carácter comercial e intergubernamentalista del bloque (Vadell et al., 2020).

Una diferencia marcada con el modelo de integración implementado en los primeros diez años del bloque fue su vinculación con el exterior del bloque. Las negociaciones para conformar zonas de libre comercio con la Unión Europea se vieron interrumpidas. Además, el proyecto del ALCA, promulgado por Estados Unidos, se rechazó en la IV Cumbre de las Américas desarrollada en la ciudad argentina de Mar del Plata en el año 2005. Para lograr esto fueron claves las posturas críticas que mantuvieron los presidentes Kirchner, Lula da Silva y Tabaré Vázquez, de Argentina, Brasil y Uruguay respectivamente. Uno de los argumentos principales fue el impacto negativo que este proyecto tendría para los sectores industriales de los países del bloque.

Por otra parte, se consolidaron los vínculos con los países del sur global, principalmente los latinoamericanos. Las diferentes iniciativas de integración regional tuvieron objetivos en común, donde se buscaba priorizar la cooperación política entre los gobiernos y fortalecer el poder de negociación de América Latina en el escenario global (Van Klaveren, 2018). En este sentido, el Mercosur comenzó a articular acciones con el proyecto de integración social-popular del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), además de avanzar en la acción conjunta con el resto de los Estados de la región mediante la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que aglutinaba a todos los Estados del subcontinente suramericano y abordaba un gran abanico de temáticas, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), formado por todos los países del continente americano menos Estados Unidos y Canadá.

Otro aspecto para tener en cuenta al interior del bloque fue su ampliación. El 4 de julio de 2006 se firmó en Caracas el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur. Luego de varios años de rechazarse su incorporación debido a no aprobarse en todos los parlamentos del bloque, el año 2012 ofreció el contexto para que esto sucediera. El hecho fundamental que permitió esto fue el golpe parlamentario que significó la destitución de Fernando Lugo como presidente de Paraguay. La interrupción del orden democrático fue el argumento que tuvieron los otros países del bloque para suspenderlo temporáneamente, invocando el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. Sin el país guaraní, la aprobación de la incorporación de Venezuela fue inmediata. Se buscaba aprovechar los grandes recursos energéticos venezolanos (necesarios para las pretensiones industrialistas de los dos países más grandes), además de la reconocida afinidad política, y hasta personal, entre los principales dirigentes de Argentina y Brasil con el presidente Hugo Chávez. Esta situación se revertiría años más tarde, como se destacará en el próximo apartado.

En ese mismo contexto surge en la región otro proceso de integración que marcó un fuerte contrapeso

a la dinámica que venían desarrollando los bloques como Mercosur, UNASUR o CELAC. Tras firmar su conformación en 2011, la Alianza del Pacífico (AP) entró en vigor al año siguiente. Sus integrantes (Chile, Perú, Colombia y México) pregonaron los pilares del regionalismo abierto. Sus acciones buscaron fortalecer una mayor cercanía geopolítica con Occidente, particularmente con Estados Unidos, mejorar los intercambios comerciales (mediante la firma de acuerdos de libre comercio), atraer inversiones extranjeras, aprovechar la explotación de ventajas comparativas (recursos naturales y servicios) e integrarse en el capitalismo global del siglo XXI (buscando conformarse como eslabón regional del denominado Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica, TPP, elaborado por Estados Unidos bajo la administración Obama, con el objetivo de controlar el comercio en la zona de influencia china).

El proyecto de integración de tinte autonomista que dominaba en este contexto al Mercosur empezó a mostrar debilidades. Las economías de los países del bloque, como fue el caso argentino, sufrían problemas en la balanza de pagos y tensiones distributivas que se manifestaban en una creciente inflación y problemas en su competitividad por su estructura capitalista periférica (Merino, 2018). No fueron capaces estos gobiernos de superar la inserción subalterna defendida por sus burguesías internas.

Otro punto clave fue la participación de China como un nuevo actor de peso en las exportaciones de recursos latinoamericanos. El crecimiento económico e industrial del país asiático llevó a convertirlo en uno de los grandes consumidores de materias primas a nivel mundial. Esto generó un notorio crecimiento económico de los países latinoamericanos, basado en la especialización en la producción y exportación de estos productos primarios para el mercado asiático (que aumentaron su valor comercial). Brasil vivió desde entonces un proceso de concentración de buena parte de su exportación hacia China en torno a la soja y al mineral de hierro. Esto les permitió a los sectores agroexportadores fortalecer su posición como sectores de peso en la toma de decisiones de la política brasileña, relegando progresivamente a los sectores industriales, que se vieron perjudicados por el aumento de las importaciones manufactureras desde China (Pose y Bizzozero, 2019). El considerable aumento de las exportaciones de materias primas hacia China provocó una primarización de las economías del bloque y un descenso del comercio al interior del Mercosur (Frenkel, 2020).

Este difícil contexto económico, sumado a la situación de desgaste vivido por los gobiernos populares en Argentina y Brasil, desembocaron en la elección de Mauricio Macri como presidente argentino a fines de 2015 y, pocos meses después, la destitución de Dilma Rousseff del gobierno y la asunción de Michel Temer al cargo. Esto significó un cambio en la forma de percibir la integración regional, recobrando la perspectiva de una integración abierta, tal como habían sido los primeros años del Mercosur.

2015-2019: RETORNO DEL REGIONALISMO ABIERTO.

En este difícil contexto económico, la correlación de fuerzas dentro del bloque se invirtió. Las elecciones de Horacio Cartes en 2013 en Paraguay y de Macri en 2015 en Argentina, sumado a la destitución de Dilma Rousseff con la posterior asunción de Michel Temer a mediados de 2016 y la postura de Tabaré Vázquez (quien asumió la presidencia en 2015 con un discurso más cercano a la apertura del bloque), inclinaron la balanza en favor de las posturas allegadas al modelo de integración de regionalismo abierto.

Los cambios de perfil de los nuevos gobernantes, principalmente en Argentina y Brasil, permitieron inclinar la balanza hacia el modelo imperante en los primeros años del Mercosur. En diciembre de 2015, en su primera participación como presidente argentino en una Cumbre del Bloque, Macri destacó la necesidad desarrollar la flexibilidad y la previsibilidad en las relaciones de los miembros del bloque, así como avanzar en las negociaciones con la Unión Europea y la AP. Además, consideró como prioridades atraer inversiones y proyectos de infraestructura, a través de la implementación de la generación de confianza y certidumbre (Telam, 21/12/2015).

Por el lado de Brasil, el proceso de impeachment a Dilma Roussef y la posterior asunción de su vicepresidente Michel Temer como Jefe de Estado marcaron un cambio en su política exterior bastante notorio. Las iniciativas regionales que habían tenido un fuerte impulso años anteriores ya no fueron prioridad. Una muestra clara de ello fue el abandono de UNASUR por parte de Brasil y otros países más del bloque. En su reemplazo durante el 2019 conformaron, por iniciativa de los presidentes de Colombia (Iván Duque) y de Chile (Sebastián Piñera), el Foro para el Progreso de América del Sur, conocido popularmente como PROSUR, con una postura marcadamente más cercana a la hegemonía hemisférica estadounidense. En cuanto al Mercosur, se propuso en reiteradas oportunidades flexibilizarlo, en un intento por acelerar los tiempos de negociación de acuerdos de libre comercio con terceros países.

Dichas posturas se profundizaron con la elección de Jair Bolsonaro como presidente brasileño. El nuevo mandatario tiene una marcada preferencia por la relación con Estados Unidos, marcando entre sus objetivos una alineación automática con la todavía principal potencia mundial, buscando además integrarse de manera unilateral a la economía global (Vadell et al., 2020). En este sentido, el regionalismo suramericano no aparenta ser un aspecto relevante para la proyección internacional del nuevo gobierno. No es un dato menor que Paulo Guedes, el ministro de Economía (ideológicamente cercano al neoliberalismo) declarara antes de asumir que “el Mercosur no es prioridad” (La Nación, 28/10/2018). Vale destacar que luego corrigió sus dichos, moderando su postura respecto al bloque.

Por lo expresado, se reconoce que los países del Mercosur coincidían en la necesidad de consolidar a la integración regional como una plataforma para mejorar la proyección internacional de cada uno de ellos, fundamentalmente aprovechando sus ventajas comparativas (exportando materia prima y/o servicios), dejando de lado la perspectiva predominante previamente sobre la necesidad de fortalecer la integración política autónoma. Dentro de la nueva agenda que le imprimieron estos gobiernos al bloque, se pueden destacar algunos puntos claves. Una idea central fue la de avanzar en acuerdos de libre comercio con terceros países, como India, Corea del Sur, Canadá, la Asociación Europea de Libre Comercio - EFTA (integrada por Islandia, Suiza, Noruega y Liechtenstein) y retomar las negociaciones con la Unión Europea (frenadas en la etapa previa). También se intentó buscar la convergencia proyecto del Mercosur con la Alianza del Pacífico y desde allí entrar al TPP².

En este sentido, el año 2019 tuvo una marcada aceleración para la firma del acuerdo con la Unión Europea primero, y la EFTA poco tiempo después, al mismo tiempo que se aceleraba en otros acuerdos con países como Corea del Sur, Singapur, Canadá e Israel, entre otros.

Vale destacar algunos aspectos del Acuerdo con la Unión Europea. Luego de verse estancadas durante el período de integración autónoma, las negociaciones se retomaron en esta última etapa. Esto coincidió con la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, con una política más proteccionista que globalista; por lo tanto, este lugar de estandarte occidental del globalismo comercial intentó ser ocupado por el bloque europeo, quien aceleró una serie de acuerdos (con Canadá, Japón y Vietnam). En junio de 2019 se firmó el Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur – Unión Europea, en un momento donde la necesidad de los gobiernos argentino y brasileño de llegar al acuerdo y dar señal política hacia adentro y hacia afuera fue fundamental para acelerar el proceso, cediendo sus pretensiones durante la negociación para encontrar un equilibrio con Bruselas (Merke, 2019).

Sobre este tema, Simonoff (2019) destaca que todos los puntos que los europeos buscaron en el acuerdo fueron logrados, mientras que lo que reclamaba el Mercosur sobre las cuotas para productos agrícolas fueron recortadas. Por su lado, Ghiotto y Echaide (2020), en un detallado informe sobre el Acuerdo, señalan que éste profundiza las relaciones asimétricas entre ambos bloques, teniendo en consideración la composición de los vínculos comerciales vigentes entre ambos. Como estos mismos

² Este último proyecto se desintegró con la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos, y sus políticas proteccionistas, demostrando una postura crítica a los grandes tratados fogueados por los grandes capitales globalistas.

autores reconocen, “los sectores que se beneficiarán en ambos bloques son los que ya son los más competitivos: en la UE, el sector industrial y el exportador de capital; en el Mercosur, el agronegocio” (p. 139). Con esto se evidencia que el modelo de integración que se pregona es el abierto, priorizando aquellos sectores que explotan las ventajas comparativas de estos territorios. Hay que considerar también que el intercambio comercial intrabloque tuvo para el primer semestre del 2019 una caída del 13%, debido a la caída de las exportaciones locales (Giordano et al., 2019).

Por último, un punto que se anunció en reiteradas oportunidades a lo largo de estos últimos años al interior del bloque fue la necesidad de avanzar en su “flexibilización”, para acelerar los tiempos de las negociaciones y poder contemplar nuevos temas de la agenda económica. Esto implica un fuerte cuestionamiento al Decreto 32/00 que determina que, para concretar acuerdos con terceros países, todos los miembros del bloque tienen que negociar de forma conjunta. Además de Macri, otros presidentes del bloque manifestaron la necesidad de avanzar en esta flexibilización. Mario Abdo Benítez, presidente de Paraguay, se manifestó a favor de esto durante la Cumbre de marzo de 2019 en Brasilia. Lacalle Pou, quien asumió la presidencia de Uruguay a comienzos de 2020, también habló de la necesidad de flexibilizar el bloque “para que cada socio miembro pueda avanzar en sus proyectos bilaterales” (La Voz, 1/3/2020). El propio Bolsonaro destacó “tenemos que seguir avanzando hacia un Mercosur más pequeño y más eficiente” (El Comercio, 5/12/2019), en el marco de la Cumbre de presidentes en Río Grande do Sul.

Es en este contexto de marcado avance de las negociaciones por cerrar diferentes acuerdos con terceros países y bloques, que suceden las elecciones presidenciales en Argentina. El 27 de octubre de 2019, el Frente de Todos, encabezado por el binomio Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner ganaron las elecciones al por entonces presidente Macri, que buscaba su reelección. En diferentes discursos, el nuevo presidente argentino señaló que buscaba una “integración social, productiva y democrática de nuestros países” (Casa Rosada, 1/3/2020).

El gobierno de Alberto Fernández planteó su interés por cuidar la producción y el empleo local, lo cual lo emparenta con los postulados de la autonomía. Por el lado brasileño, el presidente Jair Bolsonaro mantuvo su postura de acelerar las negociaciones y firmar los acuerdos que se encuentran en discusión. Es decir, profundizar lo realizado durante el último tiempo. Las posturas de Argentina y Brasil se bifurcan, siendo la primera vez desde la creación del bloque que esto ocurre.

EL IMPACTO DEL COVID-19 Y LAS DISCUSIONES SOBRE EL FUTURO DEL MERCOSUR

La discusión sobre la inserción internacional del Mercosur se vio atravesada a partir de marzo de 2020, por la irrupción de la pandemia de Covid-19. Si ya hacia fines de 2019 el comercio internacional mostraba signos de alerta, la llegada del coronavirus tuvo un notorio impacto en los vínculos comerciales de los países del bloque, no solamente a nivel mundial, sino también al interior de este. La propagación del virus a escala planetaria llevó a los Estados a tomar medidas de restricción de la circulación y en algunos casos cierre de las fronteras, lo que impactó directamente en el comercio, tanto en la oferta como en la demanda de bienes, provocando una contracción histórica del comercio mundial (Zelichovich y Romero, 2020). Que haya sido China el territorio donde el virus tuvo su origen, explica la velocidad con la cual se expandió al resto del mundo, por su posición preponderante como mercado de consumo y su gran producción industrial con un papel central dentro de las cadenas globales de valor. Las medidas adoptadas por el gobierno chino generaron una reducción en los precios internacionales de los commodities, por el descenso en la demanda china (vale destacar que la baja demanda fue revertida pocos meses después con la paulatina apertura de sus actividades). Esto afectó particularmente a los países del Mercosur, ya que, como se destacó previamente, la base de sus exportaciones al país asiático son productos primarios.

Lo que vino a demostrar la pandemia al interior del bloque fue una aceleración de las tendencias que

lo atravesaron el último tiempo. En cuanto a la respuesta frente al virus, prevalecieron las respuestas individuales de cada Estado, sin una política clara en conjunto sobre cómo afrontar esta cuestión. Un punto que sí se acordó fue el intercambio de información y búsqueda de fondos multilaterales de financiación para paliar sus efectos (Sierra, 2020). Incluso los dos países más grandes del bloque tuvieron maneras de abordar la situación de forma diferente entre sí. Por el lado argentino, el presidente Alberto Fernández recurrió a alertas tempranas con la aplicación de medidas de aislamiento social, apenas conocidos los primeros contagiados del país, con una fuerte presencia del Estado aportando recursos a sectores vulnerables y a aquellos afectados económicamente por las restricciones. Además, en su discurso está presente la reivindicación del multilateralismo como un aspecto a recuperar, fundamentalmente a nivel latinoamericano; mientras que en Brasil, Bolsonaro tuvo un comienzo un tanto errático, subestimando la complejidad del virus, teniendo entredichos con algunos gobiernos subnacionales y cambiando varios ministros de Salud en pocas semanas.

El carácter intergubernamental del Mercosur mostró sus flaquezas al no poder generar consensos ni políticas en común a un problema que atravesaba a todo el planeta, se priorizaron estrategias individuales. Las diferencias ideológicas entre los presidentes de los dos países mayores se hicieron notar.

Con respecto a la cuestión comercial, las exportaciones del Mercosur tuvieron un descenso del 12,4% de su valor entre enero y mayo del 2020 (CEPAL, 2020). Los productos manufacturados, como los vehículos, las autopartes y los productos químicos, y los combustibles sufrieron las bajas más sensibles en materia de exportaciones de Argentina y Brasil, lo que se explica principalmente por la menor demanda intrarregional. Por su parte, ambos países aumentaron los volúmenes exportados hacia China y otros países asiáticos de productos agropecuarios, entre los que se destacan soja, carnes, lácteos, frutas y azúcar. Esto demuestra que el comercio al interior del bloque va perdiendo cada vez más peso, mientras que se consolidan los países asiáticos como principales destinos de exportación. No es un dato menor que durante la pandemia, China desplazó a Brasil como principal socio comercial de Argentina” (Frenkel, 2020: 8). El comercio interno en toda América Latina es de tan solo el 17% del total (Casanova, 2020).

Es en este contexto donde las discusiones sobre el perfil que debe tener el Mercosur se hicieron palpable entre sus miembros. Por un lado, Brasil, pero también Paraguay y Uruguay, proponen la flexibilización del bloque. Los actores políticos y económicos que se han visto fortalecidos gracias a la primarización de las exportaciones, fundamentalmente aquellos ligados al agronegocio, presionan para darle mayor apertura al bloque, pregonando además la firma de más acuerdos con terceros Estados y/o bloques regionales. Estos sectores ven a la unión aduanera restrictiva para su expansión económica sustentada en las ventajas comparativas que presentan. El propio Bolsonaro impulsa un plan pretendiendo bajar el arancel al comercio exterior del 14% actual en promedio a otro alrededor del 5% (La Nación, 2/7/2020). Mientras que por el otro lado, la postura de Argentina busca preservar al Arancel Externo Común, con una visión centrada en el fortalecimiento del mercado interno, el proteccionismo de los ya golpeados sectores industriales y con perspectivas de tener prácticas autonomistas en un contexto en el cual las tensiones entre las dos principales potencias globales (Estados Unidos y China) también se acrecientan.

El tema de las negociaciones externas fue el que mostró mayores disensos en las visiones de ambos sectores. La decisión más significativa en este sentido fue la tomada por Argentina en abril de 2020, cuando abandonó las negociaciones en curso sobre nuevos acuerdos comerciales, que habían tomado un fuerte impulso durante el año previo. Si bien la postura se corrigió poco tiempo después, desde la Cancillería argentina se aclaró que su visión consistía en avanzar a ritmos diferenciados en la agenda de relacionamiento externo de los países del bloque, teniendo en cuenta el contexto interno y externo del país (Cancillería, 30/4/2020). Las tratativas de acuerdo de libre comercio con Corea del Sur, Singapur, Líbano, Canadá e India, entre otros, se mostraban como prioridad para el resto de los países del bloque, mientras que Argentina planteó retrasar la discusión con el argumento de proteger a las empresas, el empleo y la situación de sectores vulnerables, teniendo en cuenta el contexto condicionado

fuertemente por la pandemia del coronavirus. Esta postura fue apoyada por la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación de la Industria de Brasil (CNI), quienes redactaron conjuntamente un comunicado criticando las negociaciones con Corea del Sur, al considerar que “la región tiene poco para ganar y mucho para perder y, asimismo, advierten que se está negociando a espaldas de la industria de cada país” (Página/12, 2/5/2020).

Durante la última Cumbre del Mercosur, desarrollada en julio de manera virtual debido a la pandemia de Covid-19, afloraron algunos desencuentros en los discursos de los presidentes. El propio Bolsonaro pidió abiertamente por el avance en las negociaciones de los acuerdos con Corea del Sur, Canadá, Líbano y Singapur, a fin de construir un “Mercosur moderno”. También planteó la necesidad de realizar reformas internas, como la baja del Arancel Externo Común (Clarín, 2/7/2020). En ambos puntos (el avance de las negociaciones externas y la modificación del arancel) la actual administración argentina tiene una posición de rechazo. Quedó claro que la postura planteada por Brasil, Paraguay y Uruguay, ligada estrechamente al modelo de regionalismo abierto es el que predomina en el bloque. Incluso en el comunicado oficial de la Cumbre se destaca que durante los últimos meses “se ha continuado con el proceso de revisión del Arancel Externo Común (AEC), con vistas a impulsar la competitividad del bloque y la integración de sus cadenas productivas” (Mercosur, 2/7/2020). Además, en cuanto a las negociaciones externas se reconoció lo siguiente: “se ha llevado a cabo una ronda de negociación presencial con la República de Corea antes del inicio de las restricciones. En el contexto de la pandemia, los contactos se mantuvieron por medios virtuales en el marco de las negociaciones en curso con Canadá, Singapur y el Líbano, así como el ejercicio de profundización del acuerdo con Israel, y del diálogo exploratorio con Vietnam e Indonesia” (Ibídem). Esto muestra que, si bien las tensiones están planteadas y la discusión sobre el funcionamiento y la inserción del bloque son notorias, la tendencia hasta el momento se encuentra girando alrededor de las posturas más vinculadas con la integración abierta.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de sus casi tres décadas de existencia, el Mercosur ha atravesado por diferentes modelos de integración. Las posturas de los dos países más grandes del bloque, Argentina y Brasil, en cada una de esas etapas fueron mayoritariamente coincidentes en cuanto a su manera de ver el mundo y el papel que consideraban que debía tener el proceso de integración. Esta situación se alteró a fines de 2019, cuando asumió la presidencia Alberto Fernández en Argentina y comenzaron los desencuentros con su par brasileño, Jair Bolsonaro. La postura del primero se acerca más a la visión autonomista, procurando priorizar los sectores industriales y favoreciendo al mercado interno de los países del bloque. Mientras que el segundo, acompañado en su posición por los presidentes de Paraguay, Mario Abdo Benítez, y de Uruguay, Luis Lacalle Pou, pregona la apertura del bloque, la profundización de las negociaciones externas y la búsqueda de la flexibilización del Mercosur, lo que permitiría que cada Estado pueda negociar por su propia cuenta.

Esta situación se vio profundamente complejizada a comienzos del año 2020. El contexto actual, con la pandemia de Covid-19 y su impacto en el comercio internacional, además de las crecientes tensiones entre las dos principales potencias globales, Estados Unidos y China, plantea un fuerte desafío para el Mercosur. El futuro cercano se muestra por demás turbulento, sin una clara perspectiva sobre cuál puede ser el modelo a seguir, teniendo en cuenta las marcadas diferencias que presentan los gobiernos de Argentina y Brasil. El modelo de integración va a ser determinante para ver qué tipo de inserción pueden tener los países miembros del grupo en este sistema internacional en juego.

No hay que perder de vista que estas situaciones de marcadas crisis se convierten en escenarios propicios para rediscutir a fondo el rol que se le quiere dar a un bloque de integración regional con el recorrido y la importancia del Mercosur. Salir de la encrucijada en la que se encuentra el bloque re-

querirá de ingenio para superar las divergencias internas, por un lado, y sobrellevar la delicada situación internacional, por el otro.

Un aspecto que se debería tener en cuenta es el riesgo que se corre para todo el aparato productivo del Mercosur si se profundiza la primarización de las exportaciones y se consolida la posición dependiente con respecto a China. Tener una visión que fortalezca en primer lugar las actividades productivas hacia el interior del bloque parecería algo apropiado, con el fin de fortalecer un modelo productivo inclusivo y con generación de valor agregado en estos territorios. Probablemente aún hace falta voluntad política y decisiones firmes para llevarlo adelante.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernal Meza, R. (2018). Globalización y regionalización en la economía política internacional contemporánea: aportes para nuevas teorizaciones sobre las regiones fronterizas. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(2), 13-37.
- Bogado Bordazar, L. y Bono, L. (2019). Integración regional en América Latina y el Caribe. Principales procesos. Documento de trabajo N°19. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- Botto, M. I. (2019). Desarrollo e integración en Latinoamérica: los desafíos de ayer y de hoy, mirados desde la experiencia del MERCOSUR, 1999-2018 (dossier).
- Casanova, L. (2020). El daño económico del Covid-19 en Latinoamérica. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 20: Núm. 3, pp. 29-35.
- Frenkel, A. (2020) EL MERCOSUR ANTE LA COVID-19: DE LA DISPUTA COMERCIAL A LA AMENAZA SANITARIA.
- Ghiotto, L., & Echaide, J. (2020). EL ACUERDO ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA.
- Giordano, P., Campos, R., De Angelis, J., Michalczewsky, K., de Mendivil, C. O., & Ramos, A. (2019). *Monitor de Comercio e Integración 2019: Cuesta arriba: América Latina y el Caribe frente a la desaceleración del comercio mundial (Vol. 765)*. Inter-American Development Bank.
- Granato, L. (2016). Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. *Caderno CRH*, 29(77), 381-394.
- Granato, L. (2020). Mercosur, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil. *Izquierdas*, (49), 797-809.
- Merino, G. E. (2017). Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. *Relaciones Internacionales*.
- Merino, G. E. (2018). El MERCOSUR en tiempos de retorno neoliberal. In V Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía Argentina-XI Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas (Tandil, 16 al 19 de mayo 2018).
- Merke, F. (2019). Preferencias, herencias y restricciones: elementos para examinar la política exterior del Frente de Todos. *Análisis Carolina*, (24), 1.
- Pose, N., y Bizzozero, L. (2019) Regionalismo, economía política y geopolítica: tensiones y desafíos en la nueva búsqueda de inserción internacional del Mercosur. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 249-278.
- Perrotta, D., & Porcelli, E. (2016). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. *Márgenes. Revista de Economía Política*, 2(2), 53-72.

- Sierra, J. R. (2020). Una aproximación (geo) politológica a la crisis de la COVID-19 en América Latina. *Journal of Latin American Geography*, 19(3), 194-201.
- Simonoff, A. (2019) "Tenés el mate lleno de infelices ilusiones: la estrategia de inserción internacional del gobierno de Macri (2015-2019)" en: *Relaciones Internacionales*, Nº 57, 2019p. 241-269. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/88037/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013) "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 12/2013, n.104, 157-180.
- Vadell, J. A., Giaccaglia, C., Morayta, G. C., & Mabire, B. (2020) El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano. *Foro Internacional*, 60(3 (241), 1041-1080.
- Van Klaveren, A. (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, (275), 62-72.
- Vázquez, M. (2018). El MERCOSUR, geografía en disputa. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea-Segunda Época*, (8), 119-134.
- Zelicovich, J., & Romero, C. (2020). El impacto del COVID-19 en las relaciones comerciales internacionales.

Otras fuentes:

- Cancillería (30/4/2020) "Mercosur avanzará conjuntamente en la agenda de negociaciones comerciales". Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-avanzara-conjuntamente-en-la-agenda-de-negociaciones-comerciales> Consultado el 23/9/2020.
- Casa Rosada (1/3/2020) "Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación". Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/46746-discurso-del-presidente-alberto-fernandez-al-encabezar-la-apertura-del-periodo-138-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion> Consultado el 22/9/2020.
- CEPAL (2020). Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística.
- Clarín (2/7/2020) "Una cumbre del Mercosur que dejó expuestas las diferencias entre Alberto Fernández y sus socios regionales". Disponible en: https://www.clarin.com/politica/cumbre-mercosur-dejo-expuestas-diferencias-alberto-fernandez-socios-regionales_0__FLjtlulF.html Consultado el 25/9/2020.
- El Comercio (5/12/2019) "Bolsonaro afirma que el Mercosur no puede 'aceptar retrocesos ideológicos'". Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/jair-bolsonaro-mercosur-mercado-libre.html> Consultado el 22/9/2020.
- Mercosur (2/7/2020). Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados partes del Mercosur. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/comunicado-conjunto-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-mercosur-27/> Consultado el 25/9/2020.
- La Nación (28/10/2018) "El Mercosur no será una prioridad del próximo gobierno, advirtió el futuro ministro de Economía". Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-mercosur-no-sera-prioridad-del-proximo-nid2186338> Consultado el 22/9/2020.
- La Nación (2/7/2020) "La advertencia de Alberto Fernández a Bolsonaro en la Cumbre del Mercosur". Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-advertencia-alberto-fernandez-bolsonaro-cumbre-del-nid2389559> Consultado el 25/9/2020.
- La Voz (1/3/2020) "Uruguay: asumió Lacalle Pou y habló de flexibilizar el Mercosur". Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/mundo/uruguay-asumio-lacalle-pou-y-hablo-de-flexibilizar->

mercosur Consultado el 22/9/2020.

Página/12 (2/5/2020) “El Mercosur en un callejón sin salida”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/263275-el-mercosur-en-un-callejon-sin-salida> Consultado el 23/9/2020.

Télam (21/12/2015) “Macri pidió "flexibilidad" al Mercosur y avanzar en las negociaciones con la UE”. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201512/130738-mercosur-macri.html> Consultado el 21/9/2020.

El impacto de la pandemia en las migraciones regionales latinoamericanas

Laura Lucía Bogado Bordazar

Resumen

El presente artículo tiene por objeto presentar un panorama de la situación de las personas en movimiento en el mundo tras la pandemia de COVID-19, con especial énfasis en la región de América Latina y el Caribe. Asimismo nos interrogamos acerca de las perspectivas para las migraciones en el corto y mediano plazo, sobre todo en lo que respecta a sus posibilidades económicas, financieras, laborales y a la protección de sus derechos humanos.

Palabras claves: Migraciones, pandemia, América Latina, Derechos humanos

Abstract

The purpose of this article is to present an overview of the situation of migrants in the world after the COVID-19 pandemic, with special emphasis on the Latin American and Caribbean region. We also questioned ourselves about the prospects for migration in the short and medium term, especially with their economic, financial and labor possibilities and the protection of their human rights.

Key words: Migrations, pandemic, Latin America, Human rights

INTRODUCCIÓN

No caben dudas que la pandemia ha causado una crisis polifacética que impactó en todos los aspectos de la vida de las sociedades de la región y del mundo entero y cuyos efectos se seguirán sintiendo a mediano y largo plazo. Las personas en movimiento también han sido seriamente afectadas y requieren que se tomen medidas urgentes. Ahora bien, una de las primeras preguntas que nos hacemos es: ¿cómo han sido afectados los movimientos migratorios regionales a partir de la pandemia? Y por otro lado, ¿qué perspectiva imaginamos en el corto plazo para los migrantes en este contexto?

Para poder trabajar sobre algunas posibles respuestas a estos interrogantes conviene primero presentar un breve panorama de los flujos a nivel internacional y regional para contextualizar la realidad migratoria antes de la pandemia. En este sentido, destacamos la multicausalidad del fenómeno migratorio y también la dimensión global del mismo, lo que da cuenta de que en la actualidad casi no hay regiones del planeta que no hayan sido afectadas por algún flujo migratorio. De la misma manera, las motivaciones de los desplazamientos también son múltiples y exceden a aquellos de orden exclusivamente laboral o económico. Podríamos decir que la pobreza es una de las causas de carácter estructural y coyuntural que determina —en muchos casos— los flujos migratorios internacionales, pero también lo es la violencia generalizada, las guerras, la discriminación, la falta de seguridad, los desastres naturales y la imposibilidad de acceder a condiciones mínimas para el desarrollo de una vida “digna”,

entre otros. Todos estos factores han provocado movimientos migratorios en todas las direcciones posibles (multidireccionalidad), transformando en algunos aspectos la dinámica poblacional de la Sociedad Internacional.

Para tener un panorama un poco más completo de las migraciones también tenemos que saber quiénes son las personas que se desplazan. La imagen que mostraba a los hombres migrando solos para generar ingresos para sus familias o en un futuro lograr la reunificación, desde hace tiempo ya no es la imagen predominante. Sino que también se desplazan mujeres solas¹ o con su familia; niñas, niños y adolescentes con sus familias² o solos³; grupos indígenas que han sido forzados a retirarse de sus tierras por cuestiones ambientales o por conflictos⁴ y otras minorías vulneradas. En esta heterogeneidad del desplazo podemos encontrar contextos de mucha fragilidad (imposibilidad de acceso a servicios de salud esenciales, desempleo, inseguridad alimentaria, falta de acceso a la justicia y otras restricciones personales), los cuales han sido agravados por la pandemia de Covid-19 y para quienes se requiere asistencia y protecciones especiales y sin postergaciones.

Ahora bien, habiendo considerado las características de los flujos migratorios actuales, es necesario referirnos al stock de migrantes internacionales estimado recientemente por los principales organismos internacionales. En este sentido, la Organización de Naciones Unidas (ONU) anunció que en el año 2019 el número de migrantes ascendía a 271,6 millones de personas, cifra que representaba el 3,5 % del total de la población mundial⁵. Sin embargo, si abonamos a la idea de que estamos en un mundo cada vez más interconectado (globalizado) veremos que son más los millones de personas que se ven afectados por la migración a través de vínculos familiares, intercambios económicos y conexiones culturales (OIM, 2018), por lo tanto estos datos iniciales se van multiplicando año a año. En el caso de los refugiados el número consignado para el 2019 fue de 20,4 millones según datos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁶. Es probable que estas cifras sufran una disminución significativa en el corto plazo debido a los cierres de fronteras y a las políticas de confinamiento aplicados por los Estados tras la pandemia.

En América Latina y el Caribe, Naciones Unidas contabilizó 8,2 millones de migrantes en el año 2019, lo que significó apenas el 1,9 % de la población total de la región⁷. Estas cifras no han variado significativamente en el transcurso de los últimos años. El mismo organismo internacional había informado

¹ Según el último informe de la OIM (2020), aproximadamente el 42 % de los migrantes son mujeres. Además también se percibe que la crisis ha agravado la ya precaria situación de las mujeres y las niñas en movimiento, que corren un riesgo mayor de sufrir violencia, abusos y explotación por razón de género y cuyo acceso a los servicios de protección y respuesta es cada vez más limitado (Documento de políticas del Secretario General sobre la COVID-19 y las personas en movimiento, 2020, disponible en: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_brief_c19_people_on_the_move_spanish.pdf.)

² La OIM en 2019 había estimado que 37,9 millones de migrantes eran menores de 20 años, lo que equivalía al 14% del total de migrantes del mundo. Esta realidad tiene implicaciones urgentes para las autoridades de los sectores de la educación, el bienestar del menor, entre otros (OIM, 2020).

³ A modo de ejemplo, durante 2016, el número de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados detectados en México por el Instituto Nacional de Migración fue de 17,557 personas. Cifra que se redujo a la mitad en 2017, pero que igualmente fue alarmante (UNICEF, Los derechos de la infancia y la adolescencia en México, 2018, disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/media/1791/file/SITAN-UNICEF.pdf>; fecha de consulta: 30/9/20).

⁴ En el caso de las comunidades indígenas de Colombia, se registraron desde los inicios de la guerrilla hasta los primeros años del nuevo milenio, la migración transnacional de grupos indígenas fundamentalmente hacia Ecuador y Venezuela (ACNUR, 2009). La pandemia ha agravado esta situación y ha creado una crisis humanitaria en la frontera entre Venezuela y Colombia, en la región de Cúcuta, la cual está siendo asistida por varios organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.

⁵ ONU, International Migrant Stock 2019, disponible en: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>. Fecha de consulta: 30/9/20.

⁶ *Íbidem*.

⁷ *Íbidem*.

que para el 2013 en la región se habían registrado alrededor de ocho millones de inmigrantes y más de 37 millones de emigrantes; de los cuales 25 millones se dirigieron a Estados Unidos; 5,4 millones a países de la región y 4,5 a Europa (Sassone y otro, 2014). La tendencia desde 1970 es al crecimiento y preponderancia del peso de los inmigrantes intrarregionales, que han pasado del 24% del total de los migrantes en 1970 al 63% en 2010 (Martínez Pizarro y Orrego, 2016, citado en CEPAL, 2019), cifra que continuó estable en los años posteriores a 2010.

Esta realidad ha respondido a varios factores: en primer lugar, a la multidireccionalidad de destinos elegidos por los migrantes de la que hablamos más arriba, que se explica por el mayor conocimiento sobre los posibles destinos, la facilitación de los transportes (sobre todo de los que conectan países limítrofes) y la proliferación de redes de asistencia entre migrantes. En segundo lugar, por el endurecimiento de las políticas restrictivas aplicadas por los principales países y regiones desarrolladas que son receptores de migrantes latinoamericanos (Unión Europea y Estados Unidos). Y en tercer lugar, debido a las políticas migratorias aprobadas por los procesos de integración regional en América Latina (fundamentalmente en el Mercosur y en la Comunidad Andina de Naciones), quienes han facilitado la circulación de las personas y el otorgamiento de residencias intrazona. Como complemento, se generaron espacios regionales informales y no vinculantes en varias zonas del mundo, en los cuales se abordó la cuestión migratoria (Mármora, 2010). En América del Sur el impulso se materializó en las Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones, las cuales se reúnen anualmente desde el año 2000, con el objetivo de abordar la problemática de la región a través de mecanismos de diálogo multilateral abierto capaz de promover –entre otras cosas- la coordinación de políticas y acciones entre los países, mediante el ejercicio de la cooperación regional⁸.

Una vez realizada esta breve presentación sobre el stock y el panorama general de las migraciones internacionales pre pandemia, haremos una primera aproximación sobre los impactos de la misma en los flujos migratorios en función de tres ejes: (i) la movilidad, (ii) situación económica y desempleo y (iii) remesas, para luego realizar algún pronóstico de las migraciones para el corto y mediano plazo.

LA MOVILIDAD MIGRATORIA EN PANDEMIA

Desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el 11 de marzo que nos encontrábamos ante un caso de pandemia (COVID-19), inmediatamente se produjo -en efecto cascada- el cierre de fronteras en casi todas las regiones del mundo, lo que perjudicó claramente la movilidad internacional en todas sus dimensiones. Según un informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “entre el 11 de marzo y el 1 de septiembre de 2020, el número total de restricciones de movimiento implementadas en todo el mundo aumentó a más de 86,000 (OIM, 2020a)”, aunque también se permitieron muchas excepciones⁹.

Estas restricciones impactaron tanto en la circulación de aquellas personas que iban a emprender la emigración en el año 2020, como también en las posibilidades de reunificación familiar o en los casos de retorno a sus países de aquellos migrantes que habían decidido regresar. De la misma manera, se conocen casos de migrantes que se encontraban en tránsito hacia su destino y a raíz de la pandemia quedaron varados en terceros países. Es probable que estas circunstancias adversas hayan generado o generen situaciones de crisis humanitarias y de vulnerabilidades extremas de ciertos grupos de migrantes y sus familias. Más aún si los vinculamos a situaciones críticas de desempleo y de falta de

⁸ Declaración emanada de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Buenos Aires, 2000.

⁹ Entre las excepciones mencionamos: la movilidad de los nacionales y sus familias y los residentes; tripulación de las empresas de aviación; funcionarios diplomáticos y sus familias; personal humanitario; personal militar; personas en tránsito; trabajadores de la salud; personas que requieren tratamientos de salud urgentes, entre otros (OIM, 2020).

acceso a servicios sociales y fundamentalmente de desprotección de la salud en plena pandemia. El principal problema en estos casos es que la información es parcial e incompleta y muchas veces se desconocen las verdaderas afectaciones que este tipo de situaciones de crisis generan en los migrantes. Veremos más adelante que la invisibilización y la informalidad en la que muchas veces se encuentran las personas en movimiento han sido siempre la principal causa de vulnerabilidad y de discriminación y con ellas la desprotección en el goce de sus derechos humanos.

En América Latina y el Caribe, la movilidad también se vio limitada en función de la implementación de una serie de medidas para frenar la propagación de la pandemia, algunas de las cuales se presentaron como contradictorias. Como dijimos anteriormente una de las primeras medidas fue el “cierres de fronteras” de los Estados, con las excepciones mencionadas, a las cuales se sumaron otras excepciones aplicadas por los procesos de integración regional para la circulación intrabloque. En este sentido, a modo de ejemplo en el ámbito del Mercosur se otorgaron algunos permisos especiales de residencia como parte de la política de facilitación migratoria o excepcionalmente por razones de asistencia humanitaria. En el caso de Argentina por ejemplo se optó por prorrogar vencimientos de vigencia de las residencias temporarias y permanentes¹⁰ o en Uruguay también se ampliaron plazos y se otorgaron algunas residencias. En tanto en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los países acordaron facilitar también el retorno de los ciudadanos andinos en la subregión que por razones de la pandemia hubiesen quedado varados en otro país del bloque¹¹, a la vez que se implementaron medidas sobre transporte transfronterizo y nuevas técnicas y tecnologías de trabajo virtual.

Sin embargo, las situaciones más complejas de resolver en lo inmediato, se presentaron en las ciudades “gemelas” que responden a un esquema de integración más fluido y donde hay una permeabilidad muy intensa de las fronteras, donde, como ya sabemos, el desarrollo de la vida social se produce de un lado y del otro de la frontera “seca” como si fuera una unidad urbana y la circulación diaria en las ciudades involucradas es “moneda corriente”. A modo de ejemplo, en la frontera entre Uruguay y Brasil (ciudades de Rivera y Santana do Livramento¹²), si bien la circulación ha sido cuidada y controlada desde el principio de la pandemia (fundamentalmente del lado uruguayo con la solicitud de hisopados y en algunos casos seguros de salud), no se ha restringido totalmente la circulación¹³, aún cuando la situación epidemiológica de Brasil es grave y muy diferente a la realidad de Uruguay. Del mismo modo y extremando los cuidados, en el Mercosur se han otorgado permisos a los nacionales y familiares que residen en otros países para favorecer la reunificación familiar. Esta situación nos acerca a la idea de la dificultad que se puede presentar para conciliar la lógica transfronteriza con la lógica de las restricciones por la cuarentena. Sin embargo, primaron las buenas prácticas fronterizas con intercambio de información de los comités de frontera; activación de mecanismos de prestación de servicios de asistencia y emergencia médica; créditos para financiar posibles impactos de la pandemia y desarrollos de medicamentos y equipamiento médico conjunto, entre otras.

¹⁰ En Argentina se volvieron a prorrogar (por 30 días) los plazos de vigencia de las residencias otorgadas en el marco de la ley 25.871 (residencias temporarias y transitorias), así como también la vigencia de los certificados de Residencia Precaria otorgadas en el marco de los trámites de radicación (Disposición 1714/2000 de la Dirección Nacional de Migraciones). En otro orden, también se prorrogó la vigencia de todos aquellos permisos de ingreso otorgados en los términos de los artículos 22, 23 y 24 de la Ley N° 25.871 (Disposición 3126/2020 DNM).

¹¹ Cabe destacar que la CAN desde el año 1996 cuenta con la Tarjeta Andina de Migración (Resolución 527), como documento uniforme de control migratorio y estadístico de uso obligatorio en los Países Miembros, para el ingreso y salida de personas del territorio de los Países del bloque.

¹² Cabe destacar que en el Mercosur se ha celebrado un Acuerdo sobre localidades y fronteras vinculadas, en el marco del cual se activaron los comités de frontera que incluyen diferentes temas en la agenda en función de las particularidades y requerimientos de cada región.

¹³ Por esta situación, en el mes de junio 2020 se realizó una reunión técnica asesora de la Comisión binacional Uruguay-Brasil, con el objetivo de implementar una unidad epidemiológica de frontera para desarrollar mecanismos de cooperación y asistencia en el diagnóstico y vigilancia epidemiológica (N° 52/20: Comunicado conjunto - Ministerio de Salud Pública – Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 02/06/20).

En otro orden, cabe mencionar que las medidas de cierres de fronteras en algunos países estuvieron acompañadas de la “securitización” extrema de las mismas, al punto de que se movilizaron a las fuerzas armadas para el control de las fronteras. Esto ocurrió en Costa Rica en la frontera con Nicaragua, también en Colombia se reforzó el control de la frontera terrestre con Venezuela y se estableció que sólo podrían ingresar al país nacionales o residentes por vía aérea. En el caso de México, desde antes de la pandemia ya se recurría a la Guardia Nacional para controlar la frontera con Centroamérica (Sánchez & Haas, 2020).

Otra situación extremadamente compleja enfrentan los migrantes tras la pandemia en la región del centro y del norte de América, especialmente en las zonas fronterizas de México por donde transita la “caravana migrante” que involucra, desde hace ya varios años, a personas de países centroamericanos (principalmente Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Belice y Honduras), cuyo destino es Estados Unidos. En este aspecto se conjugan dos factores contraproducentes: por un lado, la política migratoria xenófoba de Donald Trump, quien generó –desde que ocupa la presidencia- cada vez más deportaciones de migrantes y últimamente la suspensión del ingreso de trabajadores extranjeros que contaban con visado y, por otro lado, la pandemia, que ha generado el hacinamiento en los campamentos de migrantes en la frontera de México con Estados Unidos y ha producido además un colapso en el sistema de integración/protección de los migrantes que se encuentran en tránsito por México. El camino que les queda a estos migrantes es: el retorno a sus lugares de origen, en cuyo caso el futuro podría ser aún más incierto y dramático o el establecimiento provisorio en México, donde esperarán algún desenlace de esta penosa situación de incertidumbre, sin dudas plagada de temores, obstáculos, discriminaciones y vulneraciones en el goce de sus derechos humanos. En México también se han multiplicado las situaciones de “encierro” de los migrantes en centros de detención, así como también los casos de deportación.

En Panamá también han sido denunciadas situaciones de violencia contra los migrantes. Este país es de origen, destino y tránsito de migrantes y en algún sentido actúa como “tapón” de migrantes cuyo destino es Estados Unidos. La pandemia ha pausado la circulación y muchos buscan retornar. En el año 2019 se había registrado el cruce de 24.000 personas desde Colombia¹⁴, que se dirigían en tránsito hacia América del Norte. Hoy día por la pandemia el tránsito se ha interrumpido lo que generó que un grupo de migrantes (alrededor de 1.500 personas) se acumularan en poblados pequeños en la frontera, lo que ha generado xenofobia con respecto a ellos. Por otro lado en Panamá hay cuatro campamentos que alberga a 2.500 migrantes de todo el mundo (octubre 2020): de Haití, Congo, Bangladesh, Yemen e India, entre otros¹⁵.

Pero no toda las medidas tomadas en la región fueron controvertidas como las últimas, sino que también se ensayaron acciones de cooperación con el objetivo de asistir a personas de varios países que fueron afectadas por el cierre de fronteras. Mencionamos –entre otros- el ejemplo del exitoso operativo conjunto de repatriación recíproca que benefició a 325 nacionales de cinco países, México, Uruguay, Perú, Chile y Ecuador. El operativo humanitario regional supuso un gran ejercicio de logística y coordinación con autoridades de diversos niveles de los gobiernos mencionados, con el objetivo de garantizar la seguridad y el cumplimiento de las medidas sanitarias internacionales y ofrecer asistencia consular a personas que se encontraban en situaciones de vulnerabilidad, agravada por la pandemia del COVID-19¹⁶. La asistencia humanitaria que están prestando los organismos internacionales (como

¹⁴ La frontera entre Colombia y Panamá es un territorio selvático e inhóspito.

¹⁵ Isabel Guzmán, Convergencia sindical de las Américas (CS-CSA). Conferencia dictada en oportunidad del Foro Social América de las Migraciones 2020 que se realizó del 22 al 25 octubre 2020.

¹⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay; Comunicado de prensa N° 59/20 del 04/07/20: Cooperación regional entre México, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay para la repatriación recíproca de sus nacionales.

ACNUR o la OIM¹⁷) y organizaciones no gubernamentales, también son ejemplos de mecanismos de coordinación y cooperación para facilitar algún tipo de alivio a las situaciones de fragilidad de migrantes, refugiados y desplazados.

En otro orden, también se conocieron políticas de asistencia humanitaria que determinados países realizaron con respecto a sus nacionales; como por ejemplo: Nicaragua. El Salvador y Guatemala asistieron a nacionales que estaban en Panamá.

SITUACIÓN ECONÓMICA, DESEMPLEO DE LOS MIGRANTES Y REMESAS

Como mencionamos anteriormente la pandemia modificó el paradigma de la movilidad migratoria y como ha ocurrido históricamente en las épocas de crisis también afectó la situación económica, de empleo y financiera de los migrantes.

El epicentro de la pandemia se trasladó desde Asia y Europa hacia América Latina y el Caribe en pocos meses y trajo consecuencias nefastas para la región, sumándose a otras realidades existentes como: la pobreza¹⁸, desigualdad de distribución, informalidad laboral, estancamientos económicos¹⁹, inseguridad alimentaria, entre otros, que ya daban cuenta de que la región se encontraba en una crisis de desarrollo y no solo en una crisis sanitaria. Esta situación ha dejado a los gobiernos con pocas respuestas y poco margen de acción (Sanahuja, 2020). En síntesis, todos los ámbitos de la vida social latinoamericana han sido afectados y ya se visualiza un aumento del desempleo en todos los sectores (se estima que el desempleo alcanzará a 44 millones de personas, 13,5 % de la población económicamente activa). Según estimaciones de la CEPAL²⁰, las cifras dan cuenta de una crisis similar a la registrada en los años 30 del siglo pasado²¹: “en el decenio posterior a la crisis financiera mundial (2010-2019), la tasa de crecimiento del PIB regional había disminuido del 6 % al 0,2 %; más aún, el período 2014-2019 fue el de menor crecimiento desde la década de 1950” (CEPAL, 2020). El mismo organismo estimaba que en el mes de diciembre de 2019 el PBI de la región iba a registrar un aumento del 1,5 % (porcentaje que ya estaba por debajo del promedio mundial), sin embargo hoy, en plena crisis de la pandemia se estima que caerá un 9 o 10 %, lo que significa que América Latina tendrá un PBI per cápita menor al que tuvo la región en el año 2010. Asimismo, el Banco Mundial estimó que:

“debido a las diversas perturbaciones internas y externas derivadas de la pandemia, en 2020 la actividad económica regional sufrirá una contracción de un 7,2 %, lo que constituirá una recesión mucho más profunda que las causadas por la crisis financiera mundial de 2008-09 y la crisis de la deuda latinoamericana de la década de 1980. En este contexto, la normalización de las condiciones

¹⁷ El ACNUR presta asistencia en la frontera de Colombia y Venezuela debido a la crisis de la pandemia. Y la OIM ha prestado asistencia a gran parte de los cuatro millones de venezolanos que se movilizan por la región latinoamericana desde el año 2015 a la fecha.

¹⁸ En 2018, alrededor del 30,1% de la población regional estaba bajo la línea de pobreza, mientras que un 10,7% se encontraba bajo el umbral de la pobreza extrema. Esto significa que aproximadamente 185 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, de las cuales 66 millones estaban en situación de pobreza extrema (CEPAL, 2020). El mismo organismo había pronosticado en 2018 un aumento de la pobreza para el 2019.

¹⁹ A modo de ejemplo, según proyecciones de la CEPAL en el 2020 caerán un 23 % las exportaciones de los productos latinoamericanos lo cual impactará negativamente en los términos de intercambio de la región sudamericana fundamentalmente.

²⁰ CEPAL (2020), América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales, Informe especial No. 1 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf.

²¹ Para profundizar ver: Bogado Bordazar, L. (2020), América Latina atravesada por la crisis de la pandemia de la COVID-19, Anuario Relaciones Internacionales, instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

internas y mundiales permitirían que el crecimiento regional se recupere al 2,8 % en 2021” (Banco Mundial, 2020).

Es evidente decir que los pronósticos realizados para América Latina y el Caribe están en relación directa con la desaceleración económica en Estados Unidos, Europa y China, así como también con la reducción del comercio internacional, de las cadenas productivas en la cuales participan los países latinoamericanos y con la retracción de las inversiones extranjeras directas (IED) hacia la región, lo que sigue demostrando que las economías están expuestas a las vulnerabilidades mundiales. A modo de ejemplo, la contracción de la economía estadounidense afectó de manera negativa a América Central, no sólo por la reducción del turismo y los servicios, sino también por la retracción de las remesas (Banco Mundial, 2020). En definitiva es una muestra más de la “hiperconectividad” de las economías a nivel mundial y de la dependencia que tiene nuestra región.

Volviendo al tema de las remesas, que son los montos de dinero que envían los migrantes a sus familias en los países de origen, en América Latina y el Caribe los principales receptores en el año 2018 fueron: México (con alrededor de USD 36.000 millones principalmente procedentes de Estados Unidos), le siguió Colombia y Ecuador (cuyos principal emisor fue España). Guatemala, República Dominicana y Honduras reflejaron aumentos importantes en los años 2018 y 2019 procedentes en su gran mayoría de Estados Unidos. Para reforzar el impacto que generan las remesas en algunos países, destacamos los casos de Haití, El Salvador y Honduras, donde las remesas significan un 30,7 %, 21,1 % y 19,9 % del PBI respectivamente (Banco Mundial, 2019).

Aún es difícil calcular con exactitud cuál será el monto de la reducción de las remesas hacia América Latina y el Caribe producto de la pandemia, pero sí es posible reconocer ya el impacto negativo que causará a las familias que dependen de esos montos para alimentación, vivienda, salud y educación, entre otros²², ya que generará más pobreza y marginalidad para estos sectores, sobre todo en los países en desarrollo. Sin embargo, tenemos que mencionar que en otras crisis globales los migrantes se han comportado con una mayor propensión a asistir a sus familias aumentando remesas, lo cual probablemente le genere mayores sacrificios personales y privaciones, para poder destinar ahorros que tenían reservados para contingencias. También es necesario tener en cuenta en estos análisis las fluctuaciones de los tipos de cambio (devaluaciones) que en épocas de crisis suelen afectar a las distintas economías en desarrollo.

El Banco Mundial (2020) estimó que el 37% de todas las entradas de remesas a nivel mundial en 2019 se recibieron en los 20 países con el mayor número de casos confirmados de COVID-19 al 4 de septiembre de 2020. Asimismo, a nivel mundial, 7 de los 20 países con el mayor número de casos de COVID-19 (los Estados Unidos de América, Arabia Saudita, Alemania, la Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido, Italia e India), se encontraban entre los 20 países de donde se enviaron las mayores cantidades de remesas en 2018²³. Estas cifras nos dan una pauta clara del perjuicio que la desaceleración económica y el desempleo en estos países puede generar en los migrantes y por consiguiente en el envío de remesas.

Si bien el primer origen de las remesas que ingresan a la región latinoamericana proviene de Estados Unidos y en segundo lugar de España, los flujos intrarregionales que recibieron algunos países se fueron incrementando a partir del año 2016 en adelante²⁴. Esto ha sido producto no sólo de la multidireccionalidad de los flujos migratorios y por ende del incremento de la migración “sur-sur”, sino también

²² Según estimaciones del Banco Mundial (2019), una de cada nueve personas en todo el mundo depende de las remesas enviadas por los trabajadores migrantes.

²³ <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>. Fecha de consulta: 30/9/2020.

²⁴ Se han registrado aumentos en los flujos de remesas intra latinoamericanos que rondaron el 10 % de un año a otro del 2016 al 2019.

al desarrollo de políticas regionales favorables a los migrantes (como las mencionadas en el ámbito del Mercosur o de la Comunidad Andina de Naciones), o debido al endurecimiento de las normativas migratorias aplicadas por el gobierno de Donald Trump y de algunos países europeos desde la crisis de 2008. En algunos países las remesas intrarregionales significaron porcentajes altos en el total de los montos: Nicaragua 30%, Bolivia 27%, Colombia 20% y Paraguay 18% (CEMLA, 2017). Estas remesas sufrirán serias reducciones en el corto y mediano plazo, ya que –como se mencionó anteriormente– la situación económica de la región latinoamericana será crítica e impactará en el empleo y como consecuencia en el producido de las remesas. También es necesario considerar el efecto negativo que siguen generando en el envío de remesas las altas tasas de servicios que cobran las empresas privadas a tales fines (Western Union, Global 66, Money Gram, Afex, etc.), situaciones que no han podido ser revertidas en los últimos años, a pesar de los reclamos y esfuerzos de los diferentes organismos internacionales y regionales.

En este contexto, los migrantes se presentan como uno de los grupos sociales más vulnerables, en función de que los sectores más afectados como: turismo, producción agrícola, construcción y servicios de cuidados y de repartos de bienes, son los que emplean a un mayor porcentaje de migrantes y han sido los primeros afectados por el desempleo y a la informalidad. Aunque también es importante mencionar que en esta pandemia, las actividades vinculadas al sector de la salud y a las redes de cuidado recurrieron al empleo de migrantes para paliar situaciones extremas. Según Sánchez-Montijano y Haas (2020): “uno de cada cinco trabajadores de sanidad es extranjero en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en Italia cuando los hospitales comenzaron a colapsar, fueron llamados del extranjero cientos de trabajadores sanitarios para que se incorporaran al sistema de salud”. En Argentina y en Estados Unidos se tomaron medidas similares para contratar migrantes en estos sectores.

LA CRISIS COMO FACTOR QUE AGRAVA LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LOS MIGRANTES

En momentos de crisis económica se asocia al migrante con un elemento de competencia en el “deprimido” mercado laboral; pero también se vincula al migrante con la pobreza, con la marginalidad, delincuencia e ilegalidad; lo que en los hechos los condena y estigmatiza, sin permitirles que se desarrollen en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad. Para que este tipo de ideas no sean asimiladas por las sociedades receptoras se requiere, entre otras cosas, de políticas públicas que no sean discriminatorias y que respetan los estándares mínimos de protección internacional, los cuales fueron consagrados históricamente en varios instrumentos internacionales²⁵ y regionales. En general no es esto lo que ocurre y los Estados desarrollan políticas securitistas y restrictivas a la inmigración.

A modo de ejemplo, podemos citar la última crisis de los países desarrollados que comenzó en el año 2008 con el fenómeno de la “burbuja inmobiliaria”, que luego se transformó en una crisis financiera, para derivar en una crisis de empleo y por último en una crisis de la deuda. Se trató entonces de una cuádruple crisis que afectó directamente a los migrantes²⁶ y a los sectores más empobrecidos, y que

²⁵ Estos estándares de protección internacional de los migrantes fueron contenidos: en la Carta de Naciones Unidas (1945), en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); en los Pactos de 1966 (Pacto de Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (1995); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) o la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990), para mencionar algunas normas internacionales.

²⁶ La tasa media de desempleo de la UE aumentó del 8,9% en 2009 al 9,6% en diciembre de 2010. La fuerza laboral extranjera, en particular, continuó siendo más propensa al desempleo que los nacionales. Por ejemplo, en España, a fines de 2007, el 12,4% de los inmigrantes estaba desempleado, en comparación con el 7,9% de los nacidos en España. A mediados de 2010, esas cifras habían alcanzado el 30,2% y el 18,1%, respectivamente (OIM, 2011, citado en Sassone, 2014).

implicó por ende, la considerable reducción de flujos que se dirigían desde América Latina hacia algunos países de la Unión Europea y Estados Unidos (principales epicentros de la mencionada crisis). Esta crisis –que se internacionalizó rápidamente, como ocurrió con la actual crisis de la pandemia COVID-19- ubicó a la cuestión migratoria en un lugar central (Sassone y Yépez, 2014), en el sentido de que llevó a los países a aprobar políticas restrictivas (como deportaciones o sanciones a empresas que contratasen trabajadores migrantes indocumentados, entre otras). Por otro lado, las crisis también provocan un aumento de situaciones de informalidad laboral (sobre todo en la población más joven), lo cual fue pronosticado recientemente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

“Las consecuencias socioeconómicas de la pandemia afectarán de manera particular a los trabajadores migrantes y los refugiados que trabajan en la economía informal con salarios bajos y están excluidos de las medidas de trabajo decente y de protección social. En investigaciones recientes de la OIT, se destaca la alta incidencia de la informalidad entre los trabajadores migrantes, puesto que, en ese colectivo, casi el 75 % de las mujeres y el 70 % de los hombres trabajan en la economía informal en muchos países de ingresos bajos y medios” (OIT, 2020).

Con lo expuesto queremos decir que en esta crisis, las personas más vulneradas en el goce de sus derechos, como los migrantes, volverán a ser afectadas por los múltiples efectos que la misma está causando: (i) crisis sanitaria (las personas en movimiento están más expuestas al virus, sin disponer de herramientas suficientes); (ii) crisis socioeconómica, que afecta a las personas migrantes que trabajan en la economía informal y no tienen acceso a las medidas de protección social y; (iii) una crisis de protección, ya que los cierres de fronteras también tienen graves repercusiones en los derechos de muchas personas en movimiento que pueden verse atrapadas en situaciones muy peligrosas. Por ejemplo: los solicitantes de asilo que no pueden cruzar las fronteras internacionales para buscar protección y los migrantes pueden ser devueltos por la fuerza a sus países de procedencia, donde se vulnera más su seguridad; circunstancias que además se agravan con manifestaciones de racismo y xenofobia que perpetran situaciones de desamparo²⁷. Tampoco podemos dejar de mencionar la doble vulneración que están sufriendo (en estas circunstancias de crisis y aislamiento social), determinados grupos como las mujeres migrantes, niños/niñas y adolescentes o discapacitados, para quienes se requieren mayor atención y protección.

ALGUNAS REFLEXIONES A CONSIDERAR...

La pandemia afectó directamente a las personas en movimiento en todo el mundo, debido –como explicamos- a las medidas abruptas de “cierres de fronteras” que fueron tomando los diferentes gobiernos. Estas políticas, combinadas con la desaceleración económica mundial, generaron en algunas regiones un agravamiento de la situación humanitaria de ciertos grupos que ya estaban en riesgo antes de la pandemia, como: los solicitantes de asilo, los migrantes que estaban en situaciones de pobreza, los desplazados por cuestiones ambientales, los que padecen inseguridad alimentaria e indigencia, entre otros. Naciones Unidas ya había estimado para el año 2019, que alrededor de 168 millones de personas en todo el mundo necesitaron asistencia humanitaria de algún tipo (ONU, 2020a), situación que claramente se ha visto agravada en función de la pandemia en 2020.

En el espacio latinoamericano los flujos migratorios también se han visto limitados a su mínima expresión, debido a las políticas restrictivas aplicadas por los Estados, con excepción de los casos de reunificación familiar, de retorno o también de casos donde se prestó asistencia para completar el traslado humanitario (lo hemos visto en casos de familias venezolanas que estaban en tránsito hacia el sur). Las afectaciones fueron múltiples. Para el corto y mediano plazo las perspectivas para la región no son alentadoras y a todas luces la crisis de la pandemia tendrá un doble efecto: por un lado, será una nueva

²⁷ ONU (2020), Documento de políticas del Secretario General sobre la COVID-19 y las personas en movimiento.

causa para la emigración (pues traerá aparejada altas cifras de recesión económica, de desempleo, mayor informalidad laboral y pobreza extrema) y, por otro lado, será también una limitación a la movilidad por los efectos restrictivos y las trabas que han impuesto en general todos los países, especialmente los desarrollados y principales receptores de migrantes de nuestra región como mencionamos anteriormente.

Sin embargo, destacamos dos cuestiones importantes, en primer lugar, es probable que en el corto plazo se produzca en la región latinoamericana –una vez que se levanten las restricciones por la pandemia- una redistribución de las migraciones intrarregionales (como ocurrió en la crisis anterior de 2008), debido a que los principales países y regiones de destino de los migrantes regionales (Estados Unidos y Europa), habrán reforzado –o continuarán reforzando- las políticas restrictivas, de corte nacionalistas y securitistas, lo que dificultará aún más la movilidad documentada hacia estos lugares. Pero en segundo lugar como sabemos, los países desarrollados disponen de ventajas comparativas para la recuperación económica y productiva con respecto a los países en desarrollo, por lo tanto demandarán progresivamente -en la medida que recuperen su crecimiento- mano de obra tanto calificada como no calificada (demanda de fuerza de trabajo intrínseca de las sociedades industriales modernas, según la teoría de los mercados laborales segmentados²⁸). Esta idea se complementa con algunos conceptos explicados por la teoría de la “causalidad acumulada”, la cual plantea que con el tiempo la migración internacional tiende a mantenerse a sí misma, de forma tal que posibilita movimientos adicionales y constantes. Destacamos en este paradigma el rol que cumplen las redes internacionales de migrantes, quienes en muchas oportunidades colaboran y facilitan el traslado de los integrantes de sus comunidades de origen, proporcionando datos, información y hasta promesa de trabajo en el país de destino (Massey, 1993).

Por otro lado, en el subcontinente se venían implementando políticas migratorias regionales, como en el Mercosur y en el Mercosur Ampliado (Chile y Bolivia), cuyos ejes se fundamentaron en la facilitación de flujos migratorios cruzados; flujos de retorno y nuevos corredores migratorios con el fin de impactar positivamente en la integración/inserción de los migrantes en las sociedades receptoras y sobre todo en el reconocimiento de derechos. Por ello es necesario que estas políticas se sigan profundizando en la post-pandemia y se optimicen las herramientas regionales en pos de la transculturalidad del proceso migratorio para evitar situaciones de discriminación y xenofobia. Se requiere incrementar la solidaridad, establecer nuevas alianzas para poder incidir en las políticas de migración en los países y regiones.

Por último, si tenemos en cuenta que estamos en un proceso de transformación de la sociedad internacional y que las personas en movimiento se ven y se verán seriamente afectadas por estos cambios, se requerirán algunas redefiniciones en el esquema de protección del sistema universal de los derechos humanos de Naciones Unidas y de otros organismos que forman parte de dicho sistema internacional como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a fin de lograr que los efectos socioeconómicos de la pandemia sean lo menos perjudicial para los migrantes y se extiendan por el menor plazo posible. De esta manera también se debe comprometer a los Estados a que cumplan con los estándares de protección internacional existentes, con los compromisos asumidos en el Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018), respetando a su vez el principio de universalidad que sustenta la ONU a través de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS). Es urgente entonces recordar el rol de los migrantes en la construcción cultural y el desarrollo de las sociedades que se definen como inclusivas.

²⁸ Massey, D. y Otros (1993), “Theories of International Migration: A Review and Appraisal”, *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3, disponible en: https://www.jstor.org/stable/2938462?newaccount=true&read-now=1&seq=2#page_scan_tab_content, fecha de consulta: 30/09/2020.

“Al fortalecer la coherencia entre las agendas de Migración y Desarrollo, las políticas de migración pueden mejorar los resultados de desarrollo, y las políticas de desarrollo pueden mejorar los resultados de la migración”
(OIM, 2018).

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2009). "Perder nuestra tierra es perdernos a nosotros" Los indígenas y el desplazamiento forzado en Colombia. ACNUR.
- Banco Mundial (2019), Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook, abril. Disponible en: <https://www.knomad.org/sites/default/files/2019-04/Migrationanddevelopmentbrief31.pdf>, fecha de consulta: 27/09/20.
- Banco Mundial (2020), Global Economic Prospect. Disponible en: <http://pub-docs.worldbank.org/en/657071588788309322/Global-Economic-Prospects-June-2020-Regional-Overview-LAC-SP.pdf>. Fecha de consulta: 30/09/2020.
- Bogado Bordazar, L y Bono, L. (2020), América Latina atravesada por la crisis de la pandemia de la COVID-19, Anuario Relaciones Internacionales, instituto de Relaciones Internacionales, UNLP. Disponible en: www.iri.edu.ar.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) (2017), Las remesas hacia América latina y el Caribe 2016. Nuevo récord, México.
- CEPAL (2020), Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), Organización de Naciones Unidas.
- CEPAL (2019), Migración y desarrollo sostenible: la centralidad de los derechos humanos. Textos seleccionados 2008-2019, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44864/4/S1900738_es.pdf. Fecha de consulta: 20/11/2020.
- Mármora, L (2010), Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur, REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 18, núm. 35, julio-diciembre, Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, Brasília, Brasil.
- MARTÍNEZ PIZARRO, J. and C. Orrego Rivera (2016), “Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe”, Population and Development series, No.114 (LC/L.4164), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Massey, D. y Otros (1993), “Theories of International Migration: A Review and Appraisal”, Population and Development Review, Vol. 19, No. 3, disponible en: https://www.jstor.org/stable/2938462?newaccount=true&readnow=1&seq=2#page_scan_tab_content, fecha de consulta: 30/09/2020.
- OIM (2018), La migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales, Ginebra.
- OIM (2020), Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020, disponible en: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>. Fecha de consulta: 30/9/2020.
- OIM (2020a), Global Mobility Restriction Overview. Disponible en: <https://migration.iom.int>
- OIT (2020), “Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19”, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_745540.pdf. Fecha de consulta: 30/9/20.

- ONU (2020), Documento de políticas del Secretario General sobre la COVID-19 y las personas en movimiento. Disponible en: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_brief_c19_people_on_the_move_spanish.pdf. Fecha de consulta: 30/9/2020.
- ONU (2020a), Global Humanitarian Overview 2020. Disponible en: https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2020_v9.1.pdf. Fecha de consulta: 30/09/2020.
- Sanahuja, J. A. (2020), "COVID-19 en América Latina: la economía política de las respuestas gubernamentales", en: Pensamiento Iberoamericano, Revista de la Secretaría General Iberoamericana 3ª ÉPOCA / 01 / 2020.
- Sánchez-Montijano, Elena; Haas, Alexandra, (2020) "Movilidad y exclusión", Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 20: Núm. 3, pp. 56-63. Disponible en: www.fal.itam.mx.
- Sassone S. y Otro (2014), "Políticas migratorias y ciudadanía en tensión", en: Revista CIDOB D'Afers Internacionals 106-107 Migración y crisis global. Europa-América Latina: nuevas estrategias, nuevas desigualdades, Barcelona, España.

Repercusiones del COVID-19 en el crimen organizado de América Latina

Fernanda Daniela Díaz

Resumen

El artículo pretende analizar los impactos del coronavirus en los grupos de crimen organizado que manejan los principales mercados ilícitos de drogas en América Latina partiendo de la hipótesis que dichos grupos, por su capacidad de adaptación y al manejar rutas y productos politráficos, tuvieron que reacondicionar su funcionamiento ante la emergencia de la pandemia y el aislamiento obligatorio que en diferentes medidas azotó a la región.

Palabras Claves: crimen organizado; coronavirus; Latinoamérica

Abstract

The article aims to analyze the impacts of the coronavirus on organized crime groups that manage the main illicit drug markets in Latin America, based on the hypothesis that these groups had had to recondition their operation in the face of the emergency of the pandemic. The groups achieved this by their ability to adapt and by managing routes and polygraphic products and the mandatory isolation that in different measures hit the region.

Keywords: organized crime groups; coronavirus; Latin America

INTRODUCCIÓN

Unos 271 millones¹ de personas consumen drogas alrededor del mundo, lo que corresponde a un promedio de 5.5 por ciento de la población mundial (UNODC, 2019: 9) entre los 15 a 64 años, esto hace que el mercado de drogas tanto regional como global sea sumamente apetecible para las diferentes estructuras de crimen organizado que existen en diferentes partes del globo.

Hay tres consideraciones que se deben tener en cuenta al evaluar y responder al impacto de la pandemia en el mercado global de drogas, con énfasis en nuestra región, en constante expansión en los próximos meses y posiblemente años.

Reconociendo la flexibilidad de los mercados ilícitos para reconstituirse rápidamente en tiempos de crisis, primero debemos tener precaución al atribuir rápidamente las tendencias relacionadas con las

¹ La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito estima que esa cifra se encuentra dentro de un rango que oscila entre los 201 a los 341 millones de personas.

drogas como consecuencia directa o indirecta de la pandemia. Un cambio estadístico significativo observado durante este período puede no necesariamente equivaler a un cambio real en la demanda o la oferta, y puede implicar cambios en los métodos relacionados con el tráfico de drogas u otros factores (UNDOC, 2020:3).

Las políticas estrictas de distanciamiento social y las dificultades económicas tienen un impacto adverso en los patrones de oferta y demanda localizados (a nivel de la calle), por lo que se evidencia una menor oferta y el consiguiente aumento de precios, pero todavía no ha devenido en un marcado desabastecimiento de drogas. En tercer lugar, el reordenamiento de los imperativos y recursos de los gobiernos hacia la pandemia aunque en un primer momento se temía que repercuta en la cantidad de incautaciones, con la merma de las mismas, continuaron sucediendo, por lo que implica que las rutas politráficas se continúan manteniendo en algunos casos, o se crean nuevas ante el cierre de las rutas tradicionales por efecto de la pandemia, tal como lo detallaremos en los sucesivos apartados.

El objetivo del presente artículo es realizar aportes analíticos en relación a un fenómeno complejo y por demás elusivo como es el crimen organizado transnacional, para vislumbrar posibles impactos en los mercados ilícitos de drogas provocados por la declaración del COVID-19 como pandemia mundial y la resultante restricción a la movilidad de personas en la mayoría de los países de América Latina.

En ese sentido, se parte de la hipótesis que dichos grupos por su capacidad de adaptación y al manejar rutas y productos politráficos tuvieron que reacondicionar su funcionamiento ante la emergencia de la pandemia y el aislamiento obligatorio que en diferentes medidas azotó a la región.

Las variables que utilizamos para el análisis son las tendencias de incautación del tráfico ilícito de drogas, las rutas empleadas y las modalidades del tránsito. Como variable adicional analizamos información sobre el área de cultivo y producción de drogas ilícitas, a fin de poder examinar las alteraciones en el narcotráfico que se produjeron a raíz del COVID-19 en América Latina y en los diferentes segmentos de la cadena de valor, incluido el aspecto logístico.

En relación al análisis de un fenómeno tan difuso, nos parece conveniente aclarar que no nos encontramos ante la presencia homogénea de actores armados no estatales con únicos objetivos, ni las mismas capacidades operativas, de logística y de poder de fuego, por el contrario, ante la multiplicidad de actores pertenecientes al mismo fenómeno de crimen organizado, intentamos distinguir aquellas dinámicas que se encuentran como parte constitutivas y por tal, susceptibles de ser alcanzadas en menor a mayor medida en todos los actores analizados, partiendo de este supuesto y en clara relación con la hipótesis de trabajo, es que nos proponer estudiar los cambios acontecidos como consecuencia del COVID-19 en las tres subregiones de América Latina y el Caribe, dentro de América del Sur tomaremos al Cono Sur con énfasis en Brasil, en los países andinos pondremos el foco en Colombia y en América del Norte, Centroamérica y el Caribe tomaremos a México como caso testigo.

Por su parte, las fuentes de información que contamos provienen de Instituciones y Organismos Internacionales, por lo que se infieren datos colaterales de la problemática, que se complementan con informaciones de actores claves de las zonas afectadas al reordenamiento de un fenómeno por demás complejo.

A los fines de la organización, este trabajo contará con los siguientes apartados: en el primero tomaremos el caso de Colombia dentro del arco andino y los impactos que la pandemia pudo ocasionar en el mercado de clorhidrato de cocaína y sus derivados; en el segundo apartado expondremos los efectos del Comando Sur en la rutas politráficos de drogas; en el tercer apartado analizaremos los cambios producidos por el COVID-19 en las organizaciones criminales mexicanas; en el cuarto, tomaremos el caso de las organizaciones criminales en Brasil en relación a Paraguay como productor regional de marihuana para finalizar con las conclusiones del trabajo.

IMPACTOS EN EL MERCADO DE CLORHIDRATO DE COCAÍNA EN EL ARCO ANDINO

Existe una falta de información certera en torno a cómo ha afectado la lucha gubernamental para frenar la propagación de COVID-19 en la producción tanto de clorhidrato de cocaína y sus derivados como de otras sustancias ilícitas en América Latina (EMCDDA, 2020). A pesar de ello, la pandemia de coronavirus no parece haber perturbado los niveles de producción de cocaína en la región andina y de marihuana en el Cono Sur, de acuerdo a los niveles constantes de incautación de drogas.

En relación al arco andino, es la única subregión del mundo donde se cultiva el arbusto de hoja de coca necesario para la producción de clorhidrato de cocaína y sus derivados, allí centraremos nuestro análisis en Colombia por ser quien concentra el 70 por ciento de su producción, lo que representa unas 171.000 ha de arbusto de coca, seguido por Perú quien constituye un 20 por ciento de la producción, con 49.900 ha de cultivo y Bolivia con un 10 por ciento y una producción de 14.500 ha. (UNODC, 2019:43) Previo a la declaración de la pandemia, el cultivo se encontraba con una tendencia al alza.

Si nos basamos en el análisis de la progresión histórica del cultivo de hoja de coca en el arco andino, notamos que había disminuido en un 45 por ciento durante el período 2000-2013, tendencia que se revirtió hacia el alza durante el período 2013-2017, con un incremento en más del 100 por ciento. De esta manera, el aumento del cultivo fue reportado en los tres países andinos en 2016 y 2017, lo que resulta en incrementos anuales del cultivo mundial de arbustos de coca del 36% de 2015 a 2016 y 15 % de 2016 a 2017, alcanzando un máximo histórico de 245,400 ha. En 2018 se registró un leve retroceso en el cultivo que se mantuvo en 2019.

Esta progresión histórica que fluctúa entre picos de incrementos y disminuciones se encuentra fuertemente ligada a las políticas públicas que implementa Colombia frente a la temática.

De esta manera, el cultivo del arbusto de coca en Colombia disminuyó durante el período 2000-2013 en paralelo con la implementación de una amplia gama de intervenciones, incluida la fumigación aérea, la erradicación manual y, particularmente luego de 2007, programas de desarrollo alternativo. Después de 2012, las áreas bajo cultivo de coca que fueron fumigadas y / o erradicadas manualmente disminuyeron de unas 130,000 ha a 18,300 ha en 2016 antes de aumentar nuevamente a 171.000 ha en 2017 (UNODC, 2019). En 2018, de acuerdo a la JIFE (2020), la superficie total de cultivo ilícito de arbusto de coca en Colombia disminuyó a 169.000 ha, lo que representa una baja del 1,2 %.

Sin embargo, La JIFE es más escéptica que la ONUDC en torno a la baja en la producción, ya que afirma que la disminución del 1,2 % del cultivo ilícito de arbusto de coca es insignificante, porque pasó de 171.000 ha en 2017 a 169.000 ha en 2018. Los datos actualizados indican una disminución del 9% del cultivo con 154.000ha en 2019 (UNDOC, 2020).

En cuanto a la producción potencial de clorhidrato de cocaína, se estimó en 1.137 tm en 2019, verificándose un aumento de 1,5% en relación con el 2018. La producción estimada de hoja de coca fue de 993.107 tm, un aumento del 1,6% respecto al año 2018. En relación con la productividad del cultivo, los estudios de actualización del factor de rendimiento en la Región Pacífico se han reflejado en un incremento de productividad de 1,8% frente al 2018 (UNDOC, 2020). Ese incremento de la fabricación ilícita potencial puede atribuirse en parte al mayor rendimiento de las hojas de coca por hectárea (JIFE, 2020:91) relacionado a un fuerte aumento del “área productiva” del cultivo de arbusto de coca en ese país.

Lo que podemos observar en el caso colombiano es que existe una fluctuación en torno a la producción y cultivo de la hoja de coca dependiendo del área geográfica del país, en especial aquellas áreas más aisladas, también de la existencia de una menor o casi nula presencia del Estado, y de la mano de la anterior, de la presencia en el territorio de actores armados no estatales ligados a organizaciones criminales que utilizan el usufructo del mercado de cocaína con asiento y control territorial, esta dinámica

parece no haber tenido impacto alguno en relación a la pandemia COVID-19.

Los datos de producción de arbusto de coca y su correlato estimado en producción de clorhidrato de cocaína y sus derivados nos da una muestra de los amplios márgenes de ganancia del mercado ilícito, lo que permite una gran atomización de grupos criminales en el país.

Las diversas organizaciones criminales tienen diferentes peso y estructuras, de acuerdo a las porciones del mercado en las que participan y si tienen control o no en el territorio, los grupos criminales que se encuentran en las grandes ciudades, como ser Bogotá, Medellín, Cartagena y San Marta, entre otros, presentan la característica de focalizarse en el tráfico a nivel calle, en ese marco, las restricciones a la circulación impuestas por la pandemia frenaron en un primer momento el caudal del tráfico, para luego tomar nuevas modalidades a través de mensajería cifrada y correos privados.

Adicionalmente, aquellos grupos criminales con asiento urbano con manejo de logística, en cuanto a tráfico de droga mediante puertos de gran calado, mantuvieron la provisión de drogas hacia puertos extracontinentales como Europa, vía contaminación de containers sin variantes ni mayores contratiempos derivados por la pandemia, si tenemos en cuenta el nivel de decomiso².

Sin embargo, existe una complejidad ante esta diversidad de estructuras al constar otros grupos de mayor porte como el Clan del Golfo junto con grupos políticos armados como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y en menor medida de Grupos Armados No Estatales – Residuales (GAO-r), que luchan por el control territorial y el control de los flujos de mercados ilícitos –no sólo de drogas, sino también del tráfico de armas, de la minería ilegal como el oro, y de la tala ilegal, de fauna silvestre y de tráfico de personas - en los grandes corredores que atraviesan al país.

Esa pelea a nivel territorial se produce como resultado de la salida del control efectivo del territorio por parte de las FARC, mediante el Acuerdo de Paz, lo que ocasionó la pugna geoestratégica por otros actores no estatales armados –crimen organizado, grupos políticos armados y GAO-r - de esos territorios.

Aquellas estructuras activas disidentes de las FARC pueden fluctuar entre el apoyo a uno y otro grupo, de acuerdo al territorio y al tipo de mercado en disputa, especialmente en las zonas de fronteras como Catatumbo en el Norte de Santander, frontera con Venezuela y sobre todo en la región Pacífico (Nariño, Cauca, Chocó), de acuerdo a las entrevistas realizadas a través de trabajo de campo en la región.

A este panorama se suma una mayor participación de los cárteles mexicanos – como el Cartel de Sinaloa y Cartel Jalisco Nueva Generación (Pares, 2020)- especialmente en aquellos lugares de mayor intensidad de cultivos de coca o con corredores estratégicos para el narcotráfico, en zonas mencionadas anteriormente.

En ese sentido, en el rastreo realizado no se han registrado una merma en las áreas de los cultivos como consecuencia de las restricciones por el COVID-19 y esta tendencia se puede trasladar también

² El segundo flujo del tráfico de cocaína más importante del mundo es desde los países andinos hacia Europa, por ser éste el segundo mercado más grande de cocaína, después de los Estados Unidos. En relación a los efectos de la pandemia, hay poca evidencia de interrupción de la actividad a nivel de importación mayorista; sin embargo, los expertos en algunos países informan que los precios aumentaron y disminuyeron la pureza a nivel del consumidor, lo que indica una escasez de oferta localizada. Los datos de incautaciones recopilados en algunos de los principales puntos de entrada de cocaína a la UE sugieren que ha habido poca o ninguna interrupción en el suministro de cocaína a la UE durante la pandemia (EMCDDA, 2020:8). Se han realizado varias incautaciones significativas de drogas en los últimos meses. Por ejemplo, a fines de marzo, las autoridades policiales holandesas incautaron 2000 kg de cocaína en el puerto de Rotterdam (Pieters, 2020). Más incautaciones individuales de cocaína en abril de unas 4 toneladas frente a las costas de Galicia, España, 4,5 toneladas en el Holanda y 4 toneladas en Bélgica confirman que persiste la actividad de tráfico masivo (Lefelon, 2020; Policía Nacional, 2020; Van Wely, 2020 en EMCDDA, 2020: 29). En ese sentido, las autoridades colombianas informaron a la Europol (2020) la incautación de 1551 kg de cocaína entre el 1 de enero y el 16 de mayo de 2020 destinado a diferentes puertos europeos.

a la producción de cocaína y sus derivados, a pesar que la presión policial aumentó durante la pandemia y que la campaña de erradicación del arbusto de coca continúa según lo planificado de acuerdo a la ONUDC (2020) y ahora con ayuda de personal militar estadounidense.

Ante el cuadro de situación descripto, la pandemia no ha modificado las tendencias existentes, ya que no se han evidenciado alteraciones significativas en la producción de cocaína y sus derivados, ni tampoco alteraciones en los valores –como sí se registraron en Perú³- por el gran abastecimiento de cocaína, lo que parece denotar que el crimen organizado colombiano se constituye con estructuras de suministros más diversificadas, sin embargo, hubo un claro impacto en lo que respecta a las rutas polítráfico colombianas.

Quizás el mayor impacto lo impuso la operación de “vigilancia” orquestada por el Comando Sur de los Estados Unidos en cooperación con el gobierno colombiano, que tuvo un fuerte impacto en el tráfico internacional, como se verá en el siguiente apartado.

COMANDO SUR Y COVID-19

La Operación “Antinarcóticos” lanzado el 1 de abril de 2020 por el presidente Donald Trump (2017-) vía Comando Sur en el Mar Caribe y Océano Atlántico sobre las costas colombianas pero, sobre todo, sobre sobre las costas venezolanas, alteró las principales rutas ilegales polítráficos de la región, en el contexto de la pandemia y en el marco de la denuncia del Departamento de Justicia estadounidense, donde se acusó formalmente a los integrantes del Gobierno de Venezuela y a su presidente, Nicolás Maduro (2013-), de narcoterrorismo.

De la actual operación participan varias agencias e instituciones estadounidenses, incluyendo el cuerpo de Guadacostas, el Departamento de Seguridad Nacional, la Agencia Antidroga (DEA), el Departamento de Justicia y el de Defensa.

El único antecedente en la región data de 1988, cuando el gobierno de los Estados Unidos acusó al entonces presidente militar de Panamá, Manuel Antonio Noriega (1993-1989), de convertir a su gobierno en una empresa criminal en alianza con el otrora Cartel de Medellín, y en marco de la operación previa a la invasión a ese país (Tisdall, 2010).

De acuerdo al almirante Craig Faller, comandante del Comando Sur de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, en declaraciones a diferentes medios de comunicación regionales, el volumen de droga traficada desde Venezuela ha aumentado significativamente, cerca de un 50 por ciento. Según la teoría manejada por el Comando Sur, el supuesto Cartel de Soles se encuentra infiltrado en el gobierno y se hallan comprometidos altos funcionarios chavistas con ex integrantes de las FARC colombianos, facilitando el narcotráfico, lo que representa un impacto negativo en cada uno de los aspectos de la seguridad del hemisferio. Al mismo tiempo, consigna que "grupos terroristas" colombianos, en referencia a la disidencia de las FARC y la guerrilla del ELN, "también tienen (en Venezuela) un refugio seguro y un santuario donde pueden operar para amenazar y desestabilizar la región" (La Vanguardia, 2020).

Un análisis de InSightCrime (2020) al respecto asegura que la operación es un “sinsentido” porque los activos navales que participan en la misión incluyen destructores, barcos de combate litoral, barcos de

³ La crisis sanitaria ha provocado un desplome en los precios de la hoja de coca, el clorhidrato de cocaína y la pasta base. El precio de las hojas de coca en Perú ha caído entre un 70 por ciento (Stargardt y Jorgic, 2020) a un 49 por ciento (Devida, 2020a) tomando como período de análisis los valores de enero a junio, mientras que para el mismo periodo el precio del clorhidrato de cocaína tuvo una pérdida de casi 22% (Devida, 2020b), ambos se mantienen con tendencia a la baja por las geografía propia de los cultivos en zonas aisladas y difícil transporte en el contexto de las medidas restrictivas impuestas por el gobierno peruano.

la Guardia Costera, aviones de patrulla P-8, helicópteros y drones de vigilancia encargados de tareas militares y no son eficaces como elemento disuasorio para el típico contrabando de drogas en lanchas rápidas con cargamentos de cocaína, fentanilo, metanfetaminas y otros narcóticos, por parte de organizaciones criminales transnacionales. Por lo que se entiende más como una demostración de poder frente a las costas de Venezuela y el control del tráfico del mar Caribe y, por el contrario, no va dirigido ni contra cárteles mexicanos, ni contra pandillas centroamericanas.

Más allá de la controversia de la Operación, con el resultante avance sobre los espacios soberanos de los países latinoamericanos y la intervención de sus aguas, en relación a la ruta colombiana hacia América del Norte, con principal destino a los Estados Unidos, podemos evidenciar un gran impacto en lo que respecta a la ruta por el mar del Caribe, lo que ocasionó un efecto globo en la ruta del Océano Pacífico.

Organizaciones locales colombianas como el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Comisión Interétnica de la Verdad para el Pacífico y la Diócesis de Quibdó, Chocó (2020) consignan que la operación del Comando Sur y la alianza con el gobierno colombiano aumentaron las patrullas en los principales puertos del Caribe colombiano (Turbó, Cartagena, Santa Marta, Baranquilla) por lo que el tráfico de sustancias ilícitas se trasladó hacia la costa pacífica, especialmente en aquellos puertos de gran calado como el Valle del Cauca con el puerto Buenaventura, el puerto Tumaco en Nariño y la utilización del Chocó como zona estratégica por su proximidad a Panamá y la nula presencia del Estado en la zona, sobre todo al sur, en Nuquí, y al norte, en Juradó. Hecho que ocurre en el marco de la crisis humanitaria que vive la región del pacífico colombiano.

Por consiguiente, las políticas restrictivas de circulaciones terrestres y aéreas internacionales sumados a la operación del Comando Sur ocasionaron un golpe en las rutas tradicionales, en el caso colombiano explicado ut supra, pero también tuvo su correlato en el tráfico utilizado hacia Centroamérica y el Caribe hacia Estados Unidos, vía México.

De esta manera, se registró un aumento del tráfico preexistente por mar, en particular utilizando sumergibles para envíos a Centroamérica, en detrimento de la ruta colombiana vía Venezuela hacia Estados Unidos y Europa. Asimismo, la ruta terrestre hacia México con centro estratégico en Guatemala también se vio afectada por las restricciones en las fronteras. Por último, sobre la ruta suramericana, la UNODC (2020) describe un aumento en el tráfico de aviones ligeros a los países de tránsito, como Venezuela y Brasil.

CRIMINALIDAD Y PANDEMIA EN AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE CAMINO HACIA AMÉRICA DEL NORTE

El principal tráfico de cocaína fluye de Colombia hacia los Estados Unidos⁴. La UNODC (2019) afirma que, de acuerdo a las autoridades de Estados Unidos, la droga es casi siempre enviada vía México, habiendo salido o transitado previamente por otros países, principalmente por Colombia, pero también por Ecuador o Guatemala.

Del mismo modo, las autoridades de México han informado que Colombia y Ecuador, seguido por Perú, son los principales países de salida de cocaína en América del Sur, y Guatemala es el principal país de tránsito en América Central, seguido por Honduras. Previo a la pandemia se registraba una alteración

⁴ La gran mayoría (93%) de la cocaína analizada en los Estados Unidos se originó en Colombia, mientras que el 4 por ciento se originó en Perú; el resto del origen (3 por ciento) no pudo ser identificado (ONUDC, 2020)

de las tendencias en las rutas seleccionadas, ya que la ruta terrestre vía Guatemala hacia México⁵, para consumo local, o como tránsito hacia Estados Unidos, estaba ganando terreno frente a la ruta marítima. Esta tendencia se vio interrumpida por el coronavirus y por las operaciones de interdicción en el mar Caribe y el Atlántico por parte del Comando Sur.

De esta manera, El Salvador bajo la administración Nayib Bukele (2019-) y frente a las limitaciones que tienen las maras para trasladar la droga proveniente de Colombia hacia México por las restricciones a la movilidad, se registraron dos hechos interesantes para ser abordados en futuros estudios en profundidad. Por un lado, Barrio 18-Sureños (18-S) y la Mara Salvatrucha (MS-13) –dos de las tres pandillas hegemónicas– hicieron un pacto histórico de no agresión mutua en las cárceles, promovieron el encierro y el distanciamiento social (Valencia, 2020), se registraron entregas de bolsones de comida, ayuda social y gestión de préstamos monetarios, algo que no es por sí nuevo como herramienta de captación social, lo que sí es nuevo es el aumento del nivel de ayuda, así como la baja de la “paga mensual” para protección de las maras a la sociedad y la promoción de políticas sanitarias dentro de la población local, los que las transformarían en actores claves para el control de la pandemia.

Lo mismo ocurre con México, Los Viagras en el estado mexicano de Michoacán o el Cartel de Jalisco Nueva Generación comenzaron a repartir alimentos a familias pobres durante la pandemia o impartieron toques de queda para que la población local cumpla el aislamiento obligatorio.

En ese contexto, el Cartel de Jalisco se consolida como el actor emergente dominante del escenario de la violencia en México, en un ya atomizado espectro de 198 grupos armados de crimen organizado en el país (Crisis Group, 2020) lo que ocasiona una multiplicidad de frentes en el escenario del conflicto criminal, siendo Guerrero, Sinaloa y Michoacán los centros neurálgicos de violencia.

Es difícil estimar cuánta cocaína se introduce de contrabando en los Estados Unidos por tierra (a través de la frontera suroeste con México) y cuánta por mar, pero las rutas del Pacífico y en menor medida la del Atlántico siguen siendo las dos principales rutas de tráfico, mientras que el tráfico por aire y correo es comparativamente limitado, estas tendencias se profundizan en el marco de las restricciones por el COVID-19.

Sobre el mercado de anfetaminas y sus diferentes tipos, en Estados Unidos existe una tendencia de disminución de fabricación de metanfetaminas para el mercado interno, combinado con un rápido crecimiento de las importaciones ilegales de metanfetaminas de sitios clandestinos de fabricación mexicanos, como resultado de una especie de efecto "globo" causado por la diversificación de la cartera de drogas de México, por parte de grupos de crimen organizado, que intentan reducir su dependencia a los envíos de cocaína desde los países productores de cocaína andinos. El marcado crecimiento de los envíos de metanfetamina interceptados a lo largo de la frontera sudoeste de los Estados Unidos en los últimos años apunta en esa dirección.

De allí que el tráfico transfronterizo de metanfetamina en América del Norte sea principalmente de México hacia los Estados Unidos, y prácticamente todas las principales organizaciones criminales transnacionales mexicanas parecen estar involucradas en el contrabando de metanfetamina: el Cartel de Sinaloa, el Cartel de la Nueva Generación de Jalisco, el Cartel de Juárez, el Cartel del Golfo, el Cartel de Los Zetas y la Organización Beltrán-Leyva.

El modus operandi del tráfico tradicional incluye las “mulas” en vuelos comerciales, paquetes vía correo y el uso de camionetas y micros públicos. Una tendencia emergente es el uso de drones, que puede superar fácilmente las barreras físicas en la frontera y cuyos operadores pueden permanecer a

⁵ Autoridades de México informaron que la mayoría de la cocaína (52 por ciento) incautada en ese país en 2017 fue contrabandada por tierra a través de Guatemala, mientras que un 45 por ciento fue enviado a México por mar; otros 3 por ciento fue traficado por aire en el país. Aunque los datos de 2017 sugieren que cantidades menores (4 por ciento del total incautado) también estaba destinado a China.

una distancia segura del área donde se dejan caer las drogas.

No obstante, la mayoría de los narcóticos se introducen de contrabando en automóviles de pasajeros a lo largo de la frontera, que enfrentan muchos menos controles que los camiones comerciales, por lo que el cierre de la frontera del 21 de marzo a todos los viajes no esenciales ocasionó varios efectos en el tráfico ilícito de drogas, la principal es que la cadena de suministros se encuentran rotas y la segunda es el aumento de precios. Para ejemplificar lo anterior, en Los Ángeles se encuentran ofertando el medio kilo de metanfetamina a U\$D 3200, eso es más del triple de la tasa de hace sólo unas semanas, y el precio más alto que se ha registrado en una década (Stargardter y Jorgic, 2020).

Los carteles parecen estar buscando transporte alternativo, moviendo más productos a través de túneles transfronterizos. El aumento de los avistamientos de drones y aviones ultraligeros en la frontera sugiere que los grupos de crimen organizado pueden estar aumentando las entregas aéreas, aunque todavía no hay datos ni estudios pormenorizados al respecto.

Stargardter y Jorgic (2020) aseguran que el Cartel de Sinaloa se encuentra frente al desafío de trascender la pandemia, las interrupciones en el comercio mundial han elevado los precios de los productos químicos importados, como la efedrina, que se necesitan para fabricar metanfetamina, una pieza importante en la organización. Mientras tanto, un cierre parcial de la frontera entre Estados Unidos y México para frenar la propagación del virus ha complicado la distribución de otro de los precursores, el fentanilo.

Los precios al por mayor han subido aproximadamente un 10 por ciento en las últimas semanas. Un kilogramo de fentanilo vendido al por mayor por el Cartel de Sinaloa a un comprador de drogas en local, en la misma Sinaloa, costaría alrededor de U\$D 490 pero ese precio se elevaría a alrededor de U\$D 50,000 por kilo si se entrega a Nueva York.

El fentanilo y la metanfetamina se elaboran con productos químicos que a menudo se fabrican en China, India y Alemania, la falta de esas materias primas estarían creando escasez, ya sea por el cierre de laboratorios, la escasez de personal, la desaceleración de los envíos y las fronteras más estrictas a lo largo de la cadena de suministro de precursores de metanfetamina. La escasez estaría llevando a un triple aumento en los precios de algunos ingredientes, presionando los márgenes de ganancias del Cartel de Sinaloa.

Incluso la UNODC (2020) asegura que la reducción del comercio del sudeste asiático, especialmente China, ha limitado el suministro de precursores químicos en México, donde parece haber interrumpido la fabricación de metanfetamina y fentanilo, dando cuenta que la producción ilícita a gran escala de drogas sintéticas utilizando precursores importados de otras regiones se encuentra afectado como consecuencia del COVID-19.

En cuanto a los opioides, según la UNDOC (2020) no hay indicios hasta la fecha de medidas para controlar la propagación del virus COVID-19 que tengan un impacto en la producción de opio en México. Recordemos que el país azteca es el segundo productor mundial de opioides (opio, morfina y heroína) con un total del 8 por ciento de la producción mundial, muy por detrás de Afganistán que concentra el 82 por ciento de la producción.

Sin embargo, la prensa mexicana ya registraba en abril producción local de fentanilo, por lo menos de parte del Cartel de Sinaloa, ya que es mucho más rentable para las organizaciones criminales (Hamilton, 2020) que la heroína, para lo cual solo era necesario importar los ingredientes básicos, sobre cuya distribución no se aplican medidas tan estrictas, lo que provocaría el desplome del mercado de heroína –que requiere de trabajadores golondrinas para la cosecha y grandes campos de amapolas-.

Para complejizar el panorama, de acuerdo al informe de Crimen Organizado y Violencia en Mexico (2020) de la Universidad de San Diego, la cadena de suministro combinada con interrupciones, mayor escrutinio policial y aumentos repentinos del mercado han llevado a un aumento de la competencia

violenta entre los traficantes por mantener o expandir su cuota de mercado en tiempos de incertidumbre.

Sumado a esto, los esfuerzos antidrogas y los conflictos con organizaciones rivales han interrumpido las estructuras de liderazgo de algunos de los principales grupos del crimen organizado, y ha contribuido a su fragmentación en operaciones más pequeñas y más centradas en regiones. Como resultado, además del tráfico de drogas a pequeña escala, también están más inclinados a participar en delitos depredadores, como secuestro, extorsión, robo, que implican la extracción ilícita de ingresos de personas o empresas (Calderón, Heile et al, 2020).

CRIMEN ORGANIZADO EN EL CONO SUR

Brasil es el principal mercado de drogas en América de Sur. Si tomamos los registros globales, la cocaína es consumida por un total de 18 millones personas alrededor del mundo, de ellos, casi 10 millones lo hacen en nuestro continente y 2.7 millones en América del Sur. Entre los países que más consumen cocaína se encuentran Argentina, Brasil y Chile, con un porcentaje mayor que el promedio subregional. En relación a lo anterior, Brasil lidera el consumo en la región con 1.5 millones de consumidores de cocaína y crack, pero si tomamos por porcentaje poblacional los Estados Unidos tienen el nivel más alto de consumo de cocaína, con una prevalencia del 1,9%, seguido por Argentina y Uruguay (1,6%) (CICAD, 2019:141).

En Brasil los traficantes enfrentan el problema opuesto a los grupos criminales andinos, los precios de la cocaína aumentaron bruscamente debido a la disminución de los suministros y se está comenzando a registrar un principio de desabastecimiento de cocaína en la calle debido a las restricciones impuestas por el coronavirus. El precio mayorista de un kilo de cocaína ha aumentado un 40 por ciento a 20,000 reales (USD 3,735) en las últimas semanas en la ciudad de Manaus, en el norte de la Amazonía, un centro de tránsito para mover la cocaína andina a través de Brasil y hacia Europa (Stargardter y Jorgic, 2020; UNODC, 2020).

Asimismo, además de ser un país de consumo, Brasil es el principal país de tránsito hacia otras partes del mundo, al convertirse en un centro de distribución hacia Europa pero también hacia África y Asia.

En este contexto, las fuerzas de seguridad enfrentan un orden público intensivo y deberes de cuarentena, reduciendo las capacidades disponibles para combatir el crimen relacionado con las drogas. Existe el riesgo de que esto conduzca a una disminución de los controles en los puntos de partida y a un aumento del flujo de cocaína a los puntos de entrada clave de Europa en los próximos meses (EMCDDA, 2020) sobre todo si tenemos en cuenta el impacto que tuvo el virus en el país. Para ejemplificar lo anterior, en el sur de Brasil, en el puerto de Santos, un punto de salida de una porción sustancial de cocaína suramericana con destino a Europa, las incautaciones de marzo de este año disminuyeron un 67% (menos de una tonelada) en comparación con marzo de 2019 (3 toneladas), según el Servicio Federal de Ingresos de Brasil (Stargardter y Jorgic, 2020).

Aunque todos los informes de Organismos Internacionales mencionan a Brasil como un centro importante no sólo de tránsito sino de mercado, no trabajan datos al respecto, ni mencionan la "ruta caiquirinha", dominada por el Primer Comando Capital (PCC), que va desde Perú y Bolivia, pasa por Paraguay y termina en Brasil (Cueto, 2020). Tampoco mencionan a Uruguay como país de tránsito a mercados europeos ni africanos. Omiten también el papel de Argentina dentro de ese tráfico, la JIFE y el EMCDDA lo mencionan muy someramente y no aportan datos significativos en cuanto a rutas ni incautaciones efectuadas.

El PPC, al ser el grupo criminal más importante de la subregión con una base de 35mil adherentes con una fuerte cohesión social interna, no sólo controla cientos de favelas a lo largo de Brasil sino que tiene

el poder en decenas de cárceles en el país e influencia en cárceles en la región, con una estructura horizontal pero con un estricto reglamento de comportamiento o código de justicia entre los socios con lógica de mercado (Cortázar, 2020).

En ese sentido, los grupos criminales brasileños en la cuarentena han tenido un papel central en grandes centros urbanos actuando como órganos de control social. Aunque este papel no es nuevo en las favelas de Rio de Janeiro, en las de Sao Pablo y sobre todo, en las cárceles a lo largo y ancho del país, y por sus radios de acción también en la mayoría de las cárceles paraguayas, han actuado como disciplinadoras sociales para frenar el avance del coronavirus imponiendo toques de queda y distanciamiento social, además y, especialmente, han ofrecido bolsones de comida, aunque no es un fenómeno para nada nuevo, utilizaron su poder en el territorio para ampliar su base social y cooptar nuevos adherentes.

En ese panorama, Paraguay se ha convertido en un importante centro de reexpedición para el tráfico de drogas. Su ubicación geográfica, con su triple frontera, y la presencia de organizaciones delictivas brasileñas (Comando Vermelho y PCC) dedicadas al tráfico en esa misma zona, intensifican la utilización del Paraguay como centro neurálgico de redistribución de tránsito para el tráfico de productos derivados de la coca hacia los mercados de consumo de esa y otras regiones y, al mismo, como principal país productor de cannabis (JIFE; 2020:51). La coca y/o cocaína sale de Bolivia, tanto la producida en el país como la procedente de Colombia y Perú, y, desde ese país hacia Paraguay, donde tiene lugar la redistribución para los mercados de Brasil, en menor medida Argentina y Europa, a través también de Uruguay. Con la pandemia estas rutas se encuentran prácticamente bloqueadas (Mejías, 2020). Podemos analizar entonces, que las cadenas de suministros de distribución se vieron afectadas por la pandemia en el caso paraguayo como país de tránsito hacia los mercados del Cono Sur, pero no contamos con información relevante de organismos oficiales que atestigüen con datos fehacientes.

CONSIDERACIONES FINALES

En todo el mundo se está experimentando los efectos de la pandemia de COVID-19. Las profundas implicaciones de la pandemia, que incluye un volumen reducido de comercio y viajes, una recesión económica generalizada, la imposición de políticas estrictas de distanciamiento social y un reordenamiento de los imperativos y recursos de los gobiernos, tendrán un impacto de largo alcance en los mercados de drogas regionales pero también globales.

Desde marzo, cuando el COVID-19 alcanzó a América Latina, hasta octubre, momento del cierre de la presente edición, podemos existir dos etapas en cuanto a las repercusiones de la pandemia en torno al mercado de drogas ilícitas, la primera desde marzo hasta junio con un primer momento de cierre total de fronteras en muchos países, la incertidumbre en la población y a mayoría de las políticas públicas restrictivas a la circulación lo que provocó una pseudo parálisis de circulación masiva de drogas, no así de producción que nunca se vió afectada, por lo menos en América del Sur y el Caribe, por su parte en América del Norte sucedió lo mismo con el aditivo que el principal proveedor de fentanilo, insumo necesario para la producción de drogas sintéticas proviene en su mayoría de China, lo que resultó en un desabastecimiento parcial de grupos mexicanos y el subsecuente aumento de valor en la demanda a nivel calle en los Estados Unidos y Canadá.

La segunda etapa inicia en julio hasta la actualidad cuando la mayoría de los grupos ya se readaptaron a la realidad demostrando no sólo su capacidad de adaptabilidad sino también su poder de resiliencia e influencia a lo largo de la región.

En cuanto al impacto en el mercado ilícito de drogas, la pandemia no parece haber alcanzado su punto

máximo en las principales regiones productoras de cocaína y regiones que abarcan los puntos de embarque marítimo en América del Sur.

En relación a lo anterior, la logística del tráfico de drogas parece ser la más afectada en relación con el movimiento de grandes cantidades de drogas entre los diferentes Estados a lo largo del continente, debido a la introducción de controles fronterizos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el transporte de bienes comerciales no ha visto la misma interrupción generalizada que el transporte individual de pasajeros. Por lo tanto, el tráfico de drogas por transporte marítimo o flete aéreo comercial continuaría sin variaciones significativas.

El tráfico ilícito de drogas se ha visto afectado en diferentes grados por las restricciones en el movimiento y el cierre de las fronteras impuestas para prevenir la propagación de COVID-19, dependiendo de cómo eran traficadas cada tipo de drogas antes de la pandemia. La heroína es traficada principalmente por tierra, a menudo junto con una carga legal, por lo que se produjeron alteraciones en los suministros en el tráfico de la ruta mexicana hacia Estados Unidos; mientras que la cocaína se trafica principalmente por mar, por lo que no se han registrado impactos significativos en cuanto a la oferta. Las drogas sintéticas tienden a ser traficadas por aire, esta modalidad tuvo el mayor impacto por las restricciones de vuelo de los países analizados, junto con el declive del suministro de precursores por parte de China, lo que produjo un descenso en la oferta y un aumento de los valores.

En cuanto a la producción de drogas, si tomamos el caso de la cocaína, como la droga proviene del arbusto de coca, y ésta es una planta perenne que crece y se cosecha todo el año, el impacto general de las restricciones impuestas por la pandemia en la cosecha anual de hoja de coca se vislumbra como limitada. En cuanto a la distribución, cada vez más, los distribuidores de drogas parecen haber adaptado su modus operandi para ajustarse a la pandemia de COVID-19.

Asimismo, la pandemia puso al descubierto la capacidad de los grupos de crimen organizado, denotando sus vulnerabilidades pero también sus capacidades de adaptación ante contextos “hostiles”, especialmente lo que respecta a su capacidad para la apertura de nuevas rutas, en un contexto de volatilidad en la cadena de suministros, y su objetivo siempre presente de expansión de territorios de acción.

Podemos afirmar que a lo largo de la región aumentó la violencia entre organizaciones por disputas de mercados ilegales, sobre todo entre proveedores y distribuidores de nivel medio en la cadena del mercado, asimismo, se ampliaron las estrategias de ampliación de base de apoyo mediante ayudas sociales y contención del tejido social.

Lo analizado en estas páginas evidencia la relación entre la violencia y las funciones ordenadoras del Estado, donde el Estado no se encuentra presente ni efectivamente en el territorio ni desde el nivel asistencial ni institucional. Consideramos que esto es clave para entender que esas vacuidades serán sustituidas por otros agentes no estatales que bajo violencia, impondrán o negociarán una institucionalidad y por tal, unas reglas, que les son propias en los que Alejandro Agudo (2011) denomina “el Estado en los márgenes”, márgenes sociales, políticos, geográficos e institucionales que se dan a lo largo y ancho de nuestra América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

CALDERON, L; HEINLE, K; KUCKERTZ, R; RODRÍGUEZ FERREIRA, O Y SHIRK, D. (2020). “Crimen organizado y violencia en México 2020”. Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. México: Universidad de San Diego.

CICAD. (2019). “Informe sobre el Consumo de Drogas en las Américas 2019”. Comisión Interameri-

cana para el Control del Abuso de Drogas. Washington: Organización de Estados Americanos.

CUETO, José. (2020). "Cómo el crimen organizado de Brasil se apoderó de las rutas más importantes del narcotráfico en Sudamérica". BBC Mundo. Link de acceso: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51537534> Accesado el 5 de octubre de 2020

DEVIDA. (2020a). "Monitoreo de precio de hoja de coca y derivados cocaínicos en Zonas Estratégicas de Intervención – Mayo". Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. Lima: Observatorio Peruano de Drogas. Link de acceso: https://www.devida.gob.pe/publicaciones/-/asset_publisher/qFALrjP4e3Cl/content/monitoreo-de-precio-de-hoja-de-coca-y-derivados-cocainicos-en-zonas-estrategicas-de-intervenci-1?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.devida.gob.pe%2Fpublicaciones%3Fp_id%3D101_INSTANCE_qFALrjP4e3Cl%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-3%26p_p_col_count%3D1

DEVIDA. (2020b). "Monitoreo de Precios de Hoja de Coca y Derivados Cocaínicos en Zonas Estratégicas de Intervención". Observatorio Peruano de Drogas. Sistema de Información de Lucha contra las Drogas. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. Disponible en el siguiente link: <https://www.devida.gob.pe/documents/20182/460659/MONITOREO+DE+PRECIOS+DE+HOJA+DE+COCA+03+JUNIO+2020.pdf/811b556d-6252-4f75-9402-c6b52fc819e8> Accesado el de octubre de 2020

DIOCESIS DE QUIBDO. (2020). "Conversatorio: Yo he vivido para que tengan vida y vida en abundancia". Conmemoración del XVII Aniversario del Genocidio de Bojayá. Departamento de Chocó. Colombia.

EMCDDA. (2020). "EU Drug Markets Impact of COVID-19". Observatorio Europeo de Drogas y Drogas y Adicción y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación en materia de Aplicación de la Ley (Europol). www.emcdda.europa.eu/publications/ad-hoc/covid-19-and-drugs-drug-supply-via-darknet-markets

EUROPOL. (2020). "Pandemic profiteering: How criminals exploit the COVID-19 crisis, Europol". The Hague: 27 March. Link de acceso: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/pandemic-profiteering-how-criminals-exploit-covid-19-crisis>

HAMILTON, Keegan. (2020). "Traficantes del Cártel de Sinaloa nos explican cómo Afecta a su Negocio el Coronavirus". *Vice*. 11 de abril 2020. Disponible en el siguiente link: <https://www.vice.com/es/article/bvgazz/cartel-de-sinaloa-narcos-coronavirus-negocio> Accesado el 11 de octubre de 2020.

InSightCrime. (2020). "¿Por qué EE. UU. está enviando buques de guerra a atrapar narcotraficantes?". Link de acceso: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/ee-uu-buques-guerra-narcotrafico/> Accesado el 7 de octubre de 2020

JIFE. (2020). "Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2019". Viena: Naciones Unidas. Link de acceso: https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2019/Annual_Report/Spanish_ebook_AR2019.pdf

La Vanguardia. (2019). "Jefe del Comando Sur: Régimen de Maduro ha aumentado en 50% el narcotráfico", 14 de noviembre. Link de acceso: <https://www.lavanguardia.com/politica/20191114/471605306342/jefe-del-comando-sur-regimen-de-maduro-ha>

[aumentado-en-50--el-narcotrafico.html](#) Accesado el 11 de septiembre de 2020

- MEJIAS, Sonia. (2020). "Paraguay: centro neurálgico de producción y distribución del narcotráfico transnacional". Observatorio de Tráficos Ilícitos y Redes Criminales. Madrid: Real Instituto Elcano. Link de acceso: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano/es/zonas/es/ari64-2020-alda-paraguay-centro-neuralgico-de-produccion-distribucion-narcotrafico-transnacional accesado en junio 2020.
- PARES. (2020). "Radiografía de la ominosa presencia de carteles mexicanos". Bogotá: Fundación Pares. Link de acceso: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/06/Carteles-Mexicanos-Final-.pdf> Accesado el 17 de septiembre de 2020
- PIETERS, Janene. (2020). "Over 2000 Kilos of cocaine found at Rotterdam Port since Friday". NLTimes, march. Link de acceso: <https://nltimes.nl/2020/03/31/2000-kilos-cocaine-found-rotterdam-port-since-friday> Accesado el 21 de septiembre de 2020
- STARGARDTER, G. AND JORGIC, D. (2020). "Special report: Peruvian coca farmers to Paris pushers, coronavirus upends global narcotics trade", Reuters, 22 April. Link de acceso: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-latam-narcotics-sp/special-report-peruvian-coca-farmers-to-paris-pushers-coronavirus-upends-global-narcotics-trade-idUSKCN2242Zl> Accesado el 20 de septiembre de 2020
- TISDALL, Simon. (2010). "Why Manuel Ortega became America's most wanted". *The Guardian*. 28 de abril. Disponible en el siguiente link: <https://www.theguardian.com/commentis-free/cifamerica/2010/apr/28/noriega-panama-france-america> Accesado el 11 de octubre de 2020
- UNODC. (2019). "Informe Mundial de Drogas". Viena: UNODC Research. Links de acceso. Libro 2. Demanda mundial de drogas https://wdr.unodc.org/wdr2019/pre-launch/WDR19_Booklet_2_DRUG_DEMAND.pdf Libro 4: Tendencias en el mercado de estimulantes https://wdr.unodc.org/wdr2019/pre-launch/WDR19_Booklet_4_STIMULANTS.pdf
- UNODC. (2019b). "Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019". Viena: UNODC Research. Link de acceso: <https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2019/July/el-homicidio-causa-muchas-ms-muertes-que-los-conflictos-armados--segn-nuevo-estudio-de-la-unodc.html>
- UNODC. (2020). "Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia (2019)". Bogotá. Link de acceso: https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Junio/Resumen_Ejecutivo.pdf
- UNODC. (2020). "Research brief. COVID-19 and the drug supply chain: from production and trafficking to use". Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. Link de acceso: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-19-and-drug-supply-chain-Mai2020.pdf>
- UNODC. (2020). "Synthetic Drugs in East and Southeast Asia Latest developments and challenges". Global SMART Programme. United Nations Office on Drugs and Crime.
- VALENCIA, Roberto. (2020). "Cómo las Pandillas MS-13 y Barrio 18 se están convirtiendo en Actores contra la Epidemia del Coronavirus en El Salvador". *BBC*. 11 de abril de 2020. Disponible en el siguiente link: <https://actualidad.rt.com/actualidad/349573-pandillas-ms13-barrio18-actores-clave-epidemia-coronavirus-el-salvador> Accesado el 11 de octubre de 2020.

Modos de re-existencia de las mujeres indígenas y campesinas en Bolivia en tiempos de COVID-19

Emiliano Dreon

*“[...] Las antiguas barbaries que subsisten
Solo cambian de nombre con la edad;
La esclavitud y el tormento existen
Y es mentira grosera la igualdad
Siempre en la lucha oprimidos y opresores!
De un lado, la fortuna y el poder,
Del otro, la miseria y sus horrores;
Y todo iniquidad...Hoy como ayer [...].
Nubes y viento
Adela Zamudio*

*“[...] Ir en el ritmo como una nube va en el viento.
No esperar en, sino ser, el movimiento.
Cerrar el juicio, cerrar los ojos.
Oír el clac con el que se rompen los cerrojos [...].”
Bailar en la Cueva
Jorge Drexler*

Resumen

Atento a las disputas por la recomposición de las organizaciones indígenas y campesinas a partir de la segunda mitad del siglo pasado, se propone indagar acerca del contraste entre la etapa previa y actual respecto al impacto de la COVID-19 en relación a las mujeres indígenas y campesinas. De tal forma, el trabajo exploratorio pretende abordar, desde un enfoque comunitario, territorial y multinivel, la situación de las mujeres indígenas y campesinas en Bolivia a raíz de su especial exposición frente al impacto de la crisis sanitaria. Las mujeres indígenas y campesinas continúan enfrentando desigualdades estructurales y políticas socioeconómicas que limitan el reconocimiento y la plena valoración de su trabajo reproductivo, productivo y comunitario, la preservación de la biodiversidad, la recuperación de prácticas agroecológicas y, por tanto, la consecución de la soberanía alimentaria. El esquema planteado nos permitirá identificar posibles canales de interacción comunitaria frente a la COVID-19 a partir de la acción colectiva de las mujeres indígenas y campesinas en el país sudamericano. Por consiguiente, será fundamental tener en cuenta los procesos de resignificación de los modos de re-existencias de dicho colectivo, signado por la identidad indígena comunitaria, y la visibilización de sus demandas como un escenario de oportunidad.

Palabras claves Mujeres indígenas y campesinas, COVID-19, feminismo comunitario, prácticas, cuidados

Abstract

Faced with disputes over the recomposition of indigenous and peasant organizations from the second half of the last century, it is proposed to inquire about the contrast between the previous and current stage regarding the impact of COVID-19 in relation to indigenous women and peasant women. In this way, the exploratory work aims to address, from a community, territorial and multilevel approach, the situation of indigenous and peasant women in Bolivia as a result of their special exposure to the impact of the health crisis. Indigenous and peasant women continue to face structural inequalities and socioeconomic policies that limit the recognition and full appreciation of their reproductive, productive and community work, the preservation of biodiversity, the recovery of agroecological practices and, therefore, the achievement of sovereignty food. The proposed will allow us to identify possible channels of community interaction in the face of COVID-19 from the collective action of indigenous and peasant women in the South American country. Therefore, it will be essential to take into account the processes of resignification of the modes of re-existence of this group, marked by the indigenous community identity, and the visibility of their demands as a scenario of opportunity.

Key words Indigenous and peasant women, COVID-19, community feminism, practices, care.

PURINTAÑA...

Al momento de reflexionar acerca de los sentidos y alcances a representar en este trabajo no se dejó de tener en cuenta, en diálogo con la cita inicial de Adela Zamudio, un halo de referencia: los imaginarios vinculados a las reconversiones del ayer. Desde la perspectiva de Enrique Leff (2020a; 2020b) hoy el mundo está atravesando la mayor crisis sistémica de la historia. “Su alcance es mundial, global, planetario, personal y colectivo. La crisis civilizatoria de la humanidad expresa de manera virulenta su olvido de la vida” (p. 140). Así, el autor expresa que la pandemia ha situado en un lugar de extrema confrontación a la vida del capital y la preservación de la evolución creativa de la vida. Teniendo en cuenta las lógicas involucradas, coincidimos con Stengers y Pignarre (2017) en la necesidad de aprender a acoplar luchas y compromisos a fin de generar nuevos procesos de creación. De ahí que la autora exprese que lo que somos intimados a olvidar no es la capacidad, sino el arte de prestar atención. A partir de dicho reconocimiento Isabelle Stengers y Philippe Pignarre consideran crucial empezar por prestar atención a la manera en que somos susceptibles de salir de la leyenda impuesta.

Estas premisas interpelarán las siguientes líneas argumentativas en el marco del análisis de tiempos en los cuales las historias de opresiones sobre las subjetividades de mujeres indígenas y campesinas, así como los cerrojos, se ven especialmente recrudescidas por el impacto multidimensional del actual contexto pandémico.

A fin de brindar un contexto global, en el mes de marzo el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe⁵⁰ (FILAC) difundió su *Declaración frente a la pandemia del COVID-19* (2020a). En ella, se enfatiza en la disparidad de sus efectos en relación a los

⁵⁰ El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), es una organización internacional constituida a partir de la representación paritaria de representantes de los Pueblos Indígenas y sus

distintos grupos poblacionales, exacerbando, a su vez, las desigualdades preexistentes⁵¹. De igual modo, se remarcó que nuestra región, por los altos niveles de inequidad y pobreza, presenta un reto adicional a encarar, en razón que gran parte de los habitantes viven en condiciones de vulnerabilidad extrema, incluyendo principalmente a los pueblos indígenas en zonas rurales⁵². En América Latina, la población indígena supera los 45 millones de personas, poco menos del 10% de la población total de la región. Por lo cual, es la zona de mayor densidad demográfica indígena del planeta (FILAC & FIAY, 2020). Si bien esta diversidad, característica de la región, denota el sostenimiento de espacios alternativos de construcción de desarrollo, al mismo tiempo es uno de los principales focos de vulnerabilidad frente a la propagación del virus.

Asimismo, al analizar las condiciones de bienes y servicios esenciales en la actualidad como la alimentación, el saneamiento y el agua potable⁵³, la salud, educación, las barreras culturales, infraestructura y, en general, el déficit respecto a la materialización de derechos individuales y colectivos por parte de los pueblos indígenas⁵⁴, se observa un especial impacto en las mujeres indígenas que habitan zonas rurales, en el marco de lo que Lagarde (2005) denomina, en última instancia, *opresión diferencial*. En este sentido, el Grupo de Apoyo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Cuestiones Indígenas (IASG en sus siglas en inglés) en una nota de orientación para el sistema de la ONU titulada “*Pueblos indígenas y la COVID-19*” (IASG, 2020) señala la necesidad de promover los derechos de las mujeres indígenas en razón del especial riesgo de sufrir un impacto desproporcionado durante la pandemia, debido a su rol preponderante en la economía informal y como cuidadoras en el hogar. Al mismo tiempo, es importante recuperar apreciaciones vertidas por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas⁵⁵ -el pasado 30 de enero- en el marco del examen preliminar de los 25 años de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995). En este sentido, el Foro explicitó una premisa reiterada incansablemente en el ámbito global, regional, local y comunitario: “las mujeres indígenas también desempeñan un papel esencial en materia de soberanía alimentaria⁵⁶ en la economía de subsistencia de los pueblos indígenas, ya que son las principales productoras de alimentos”. Si bien el reporte advierte acerca de la especial exposición de las mujeres indígenas a los efectos cambio climático, insistimos en señalar que al componer, en la mayoría de los casos, la primera línea de las campañas de resistencia –en pos de la defensa de sus tierras, semillas, derechos,

respectivos gobiernos, con el objetivo de velar por el respeto a los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas, además de promover procesos de autodesarrollo de los mismos.

⁵¹ Estas pueden manifestarse de muchas formas, sobre todo en la intersección entre la salud, la educación y la situación socioeconómica de los progenitores (PNUD, 2019: 11). A dichas intersecciones cabe agregar el género, clase y la etnia.

⁵² En el informe preparado por FAO a solicitud de la Coordinación Nacional de la Presidencia Pro Tempore de México ante la CELAC (2020) se explicita que en las zonas rurales de los países parte las cifras de retraso en el crecimiento son considerablemente mayores que en las zonas urbanas, llegando a alcanzar diferencias mayores al 50% en Belice, Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam.

⁵³ En Perú y Bolivia, los indígenas urbanos tienen, respectivamente, el triple y el doble de acceso a agua corriente que sus contrapartes rurales. Asimismo, el acceso a alcantarillado de los habitantes urbanos indígenas es casi 15 veces mayor que el de sus pares rurales en Bolivia, y 8,5 veces en Perú (Banco Mundial, 2015: 32).

⁵⁴ En Bolivia y México el acceso de los pueblos indígenas a servicios de saneamiento y electricidad es 18% y 15% menor, respectivamente, que el de otros latinoamericanos (Banco Mundial, 2015: 9).

⁵⁵ El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas es un órgano consultivo del Consejo Económico y Social (ECO-SOC), establecido por la resolución 2000/22, el 28 julio de 2000, cuyo mandato consiste en debatir las cuestiones indígenas relacionadas con el desarrollo económico y social, el medio ambiente, la cultura, la educación, la salud y los derechos humanos.

⁵⁶ Véase *Declaración de Nyéleni* (2007). Foro para la Soberanía Alimentaria.

salud y medio ambiente-, también han sido impactadas sustancialmente por la pandemia en términos de capacidad de supervivencia y resiliencia. En este sentido, mujeres indígenas de diversos espacios comunitarios, se refirieron a la necesidad de establecer programas de salud focalizados que velen por una dimensión intercultural con pertinencia indígena⁵⁷ teniendo en cuenta la medicina ancestral de las comunidades basada en la utilización de hierbas nativas para infecciones respiratorias (ONU Mujeres, 2020c).

La Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, advertía, en el mes de abril, el aumento de otra *pandemia en la sombra*: la violencia contra las mujeres. “Reconocer que esta crisis afecta a mujeres y a hombres de manera diferenciada es fundamental, pues los roles de género prevalentes limitan el tiempo disponible de las mujeres para participar en el mercado laboral e influyen en la segregación ocupacional por género” (ONU Mujeres, 2020b: 4). Así, la afirmación de Mlambo-Ngcuka, en la antesala del 25º aniversario de la apertura de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se sostiene en la evidencia que la COVID-19 no hizo más que agravar las violencias contras las mujeres existentes antes de la propagación del virus así como otras prácticas tal como la imposición de roles de género (CEPAL, 2020). Asimismo, señaló que su avance impactará sustancialmente en el bienestar de las mujeres, su salud sexual y reproductiva, su salud mental y su capacidad de liderar la recuperación de nuestras sociedades y economías, y de participar en ellas (ONU Mujeres, 2020a). Como contrapunto al término empleado por la Directora Ejecutiva, Tarcila Rivera Zea⁵⁸ remarcó que las mujeres indígenas le han agregado un ‘s’ a las violencias. Por tanto, podemos comprender las múltiples pandemias a las que la activista peruana se refiere: la pandemia de la invisibilidad, de la exclusión, de la no consideración en la elaboración y ejecución de las políticas públicas (ONU Mujeres, 2020c). Evidentemente, tal como lo expresara Daniel Innerarity (2011: 13-14), “la rivalidad de las amenazas parece haber reemplazado a la rivalidad entre los proyectos”.

Por su parte, Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, -en el marco de clausura del XXI Encuentro Internacional de Estadísticas de Género- convocó a los países a romper el silencio estadístico a fin de evitar que los impactos de la pandemia profundicen los nudos estructurales⁵⁹ de la desigualdad de género en la región. Además, insistiendo en el fortalecimiento de los sistemas estadísticos con un enfoque transversal de género para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, afirmó que la igualdad de género debe reflejarse en todos los ámbitos, en razón que la recuperación pospandemia será feminista o no será.

Por lo señalado, en el presente trabajo abordaremos el rol y las estrategias de las mujeres campesinas e indígenas para enfrentar la actual crisis humanitaria y sanitaria desde un anclaje multinivel a partir de la contextualización de los espacios de diálogo e intercambio de experiencias generados por el feminismo comunitario territorial en Bolivia.

⁵⁷ Conversatorio virtual “Cuidados Comunitarios para afrontar el Covid: Experiencias organizativas de mujeres”. CLACSO. 3 de septiembre de 2020.

⁵⁸ Coordinadora del Enlace Continental de Mujeres Indígenas (ECMIA), Región Sur. Participó en la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995.

⁵⁹ La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 establece que para “alcanzar la igualdad de género es preciso superar nudos estructurales constitutivos de las actuales relaciones desiguales de poder en América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2016b: 15).

JARARASIÑA...BOLIVIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

El 31 de diciembre de 2019 se informó a la oficina de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en China del brote de lo que a la postre se denominaría coronavirus SARS-CoV-2. Por su parte, el Director General de la OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, declaró el 30 de enero, en la reunión del Consejo Ejecutivo, que la epidemia constituía una emergencia de salud pública de importancia internacional, el mayor nivel de alarma con arreglo al derecho internacional. Si bien todos los países se han visto afectados por el virus, debemos recordar que esta es una pandemia desigual según expresado por el Dr. Adhanom Ghebreyesus (OMS, 2020).

En un trabajo presentado ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Osmel Manzano y José Luis Saboin (2020) establecen disparidades en los puntos de partida de los países de la región andina ante la llegada de la COVID-19. Así, los autores identifican dos niveles de vulnerabilidad: por un lado, existe un grupo menos vulnerable -Colombia y Perú-, el cual tiene alta exposición a la economía global, pero bajas exposiciones sanitarias y domésticas. Para estos países, la clave radica en la ejecución de políticas públicas y poder manejar la exposición externa; por otro lado, el grupo más vulnerable -Bolivia, Ecuador y Venezuela- presenta una elevada exposición sanitaria e interna. A su vez, este grupo exhibe condiciones macroeconómicas, sanitarias e internas inferiores. Por tanto, este grupo presenta desafíos en todos los frentes.

Ante el avance del virus el Estado Plurinacional boliviano activó los protocolos internacionales de Bioseguridad y de Vigilancia Epidemiológica para la prevención y el control de la COVID-19. Asimismo, mediante el decreto supremo nro. 4179 se declaraba, el pasado 12 de marzo⁶⁰, la Situación de Emergencia Nacional por la presencia del brote de coronavirus (COVID-19) y otros eventos adversos. Por otra parte, a través del decreto supremo nro. 4196 se declaraba la emergencia sanitaria nacional y cuarentena en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, contra el brote del coronavirus. Cabe señalar que la excepcionalidad se presenta en tiempos de transición en Bolivia, debido a que un gobierno de facto ha tenido que emplear las herramientas disponibles para enfrentar los desafíos propuestos por el virus. Dicha situación se encuentra agravada si se tiene en cuenta la especial vulnerabilidad del país debido a la limitada capacidad del sistema de salud, una situación fiscal debilitada y una alta dependencia al ciclo económico de las materias primas⁶¹. Asimismo, Bolivia presenta una de las tasas más altas en relación a la informalidad: se estima que 8 de cada 10 trabajadores son informales en tanto que 2 de cada 10 trabajan sin recibir remuneración (Castilleja Vargas, 2020: 21; ONU Mujeres, 2020b; Coordinadora de la Mujer, 2020). Es conveniente destacar que uno de los sectores más impactados por los índices de informalidad es la agricultura.

De forma semejante, cabe recordar que en el reporte del Banco Mundial de 2015 se advertía, en contraste con la disminución de la brecha salarial en las zonas urbanas, acerca de la subsistencia de grandes disparidades en las zonas rurales y dentro de los hogares indígenas, principalmente ligadas a cuestiones de género en Bolivia y Perú. Al mismo tiempo, se indica que “el hecho de nacer de padres indígenas aumenta marcadamente la probabilidad de crecer en un hogar pobre, lo que impide el pleno desarrollo de los niños indígenas y los ancla a la pobreza” (Banco Mundial, 2015: 9). En el caso de Bolivia, la probabilidad de que un hogar sea pobre aumenta un

⁶⁰ El primer caso se registró el 11 de marzo.

⁶¹ Según el índice de vulnerabilidad económica y social a la COVID-19 de Oxford Economics/Haver Analytics (citado en Castilleja-Vargas, 2020)

11% si el/la jefe/a de familia⁶² pertenece a un grupo indígena, independientemente de su nivel educativo, género, lugar de residencia (urbana/rural) o el número de personas a su cargo.

En base a lo establecido, ONU Mujeres (2020b: 13) manifestó que “si bien el esfuerzo del Estado boliviano es importante, las medidas están ampliamente centradas en la demanda y no responden por ahora a un plan integral y estratégico”. Análogamente, en el análisis de impacto realizado la organización determina puntos críticos en las decisiones de emergencia asumidas por parte del Estado boliviano, a saber: no se han tenido en cuenta las diversas necesidades de las mujeres en el mediano y largo plazo; en el corto plazo se refleja una visión del rol productivo de las mujeres en tanto madres sin abordar sus capacidades de proveedoras y de jefas de hogar y, por último, las medidas tienen una clara direccionalidad hacia los espacios urbanos.

JAKISXAÑA. MEMORIAS SIN ESPEJO

*“La nostalgia es vivir sin recordar
de qué palabra fuimos inventados”*

Mientras cae el otoño
Giovanni Quessep

Actualmente, uno de los escenarios más significativos que transparentó la pandemia radica en las diversas formas y maneras de gestionar y construir hacia el interior de los espacios promovidos por mujeres. Frente a las múltiples conceptualizaciones sobre las corrientes dentro del feminismo y sus traducciones a la práctica, abordaremos ciertas especificidades de enunciación de las mujeres indígenas y campesinas en Bolivia. El posicionamiento desde el cual nos situamos y partimos así como las diferencias intrínsecas (clase, género, cultura) indicará un límite estructural. Por lo cual, la meta será una visión encarnada y parcial, sin hacer a un lado el ejercicio por generar un conocimiento situado y crítico tal como lo menciona Donna Haraway (1995 citado en Jaidopulu Vrijeja, 2000).

La inclusión del término aymara *jakisxaña* (volver a juntar, hallar lo que se había perdido) se pensó para enmarcar las potencialidades de las intervenciones y de las lecturas-otras por parte de mujeres indígenas y campesinas en su relación con el territorio y sus sentidos. Lorena Cabnal (2019) acentúa en que ser mujer indígena y defender el territorio ancestral implica colocar en la línea frontal de ataque —en primera instancia— su primer territorio de defensa, el cuerpo⁶³ (memoria corporal y política). A partir de estas premisas iniciales, se revela la coincidencia con Mario Rufer (2010) respecto al emergente problemático de la interculturalidad. El autor advierte, acertadamente, que “la acción académica y política extenuante de “rescatar”, “reconocer” y “visibilizar” modos y patrones culturales (comunitarios o subnacionales) amenaza con producir el reemplazo de un deber político de horizonte igualitario por una refuncionalización de la distinción entre sociedades de cultura y sociedades de historia” (p. 64). Así, al profundizar acerca de las culturas en re-existencia será imperioso tener en cuenta sus propias dinámicas e historicidad, identificando la persistencia de “pautas culturales patriarcales que excluyen e invisibilizan la identidad y los conocimientos de las mujeres” (CEPAL, 2016b: 18).

⁶² Actualmente, 1 de cada 3 hogares bolivianos está jefaturizado por una mujer (ONU Mujeres, 2020b).

⁶³ La Red de la Vida pensada desde el feminismo comunitario territorial se funda en dos dimensiones entretrejidas: la defensa del territorio-cuerpo y del territorio-tierra (Cabnal, 2019).

Como clave de referencia histórica, a partir del Congreso Indígena de 1974⁶⁴ en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, las demandas culturales se empiezan a añadir a las demandas campesinas de una distribución agraria más justa. De esta manera, frente a la cambiante frontera político-identitaria entre el/la indígena y el/la campesino/a, se comienza a visibilizar un emparentamiento no solo de las disputas vinculadas a la “cuestión agraria” sino de nuevos paradigmas de actuación por parte de los movimientos antisistémicos. Armando Bartra (2005) piensa que quienes se identifican como originarios⁶⁵ y quienes se dicen campesinos si bien pueden representar aspectos distintos de la problemática rural y operar circunstancialmente con tácticas diferentes, en verdad son las dos cabezas de un águila bifronte, las caras simétricas de una misma moneda rural. Así,

“La condición indígena y la condición campesina son dos facetas de una misma realidad social, compartida con diferentes énfasis por la enorme mayoría de los trabajadores rurales, de modo que las banderas autonomistas de los originarios y las reivindicaciones justicieras de los pequeños agricultores, lejos de ser excluyentes son complementarias y, de la misma manera, la preocupación por el autoabastecimiento y el intercambio local no está peleada con el activismo en mercados mayores. El hecho de que los campesinos organizados busquen imponer reformas en el sistema no es renuncia a la utopía, y el que los indios en lucha se afilien al altermundismo no significa que, aquí y ahora, no demanden mejores condiciones de existencia”.

Los temas ejes de disputas en 1974 se reafirmaron en las décadas posteriores teniendo un eco sustancial en el levantamiento zapatista de 1994 a raíz de las políticas neoliberales promovidas por el gobierno mexicano de aquel entonces. Cabe destacar el rol fundamental ejercido por las mujeres zapatistas quienes poseían una importante presencia en la vida privada y pública de las comunidades indígenas y campesinas. Si bien el posicionamiento de las mujeres indígenas y campesinas en la región no se dio en forma simultánea y, a su vez, atesora importantes representantes en el período colonial, el proceso generado en Chiapas fortalecerá, a partir de aquel entonces, a las organizaciones de mujeres en el región. En efecto, “hay un aquelarre subterráneo, un movimiento de conciencia histórica que crece, se «encuerpa» desde la memoria, y cambia la vida cotidiana” (Korol, 2016: 142). Por su parte, las mujeres indígenas suelen hablar de un proceso que llaman “abrir los ojos”, identificado con la idea de concientización analizada por la mayoría de las corrientes teóricas de los feminismos. El proceso aludido se vincula con la organización y comunicación entre las mujeres indígenas resaltando el carácter colectivo y comunitario de la existencia. Por tal motivo, se contrapone al término concientización, ligado generalmente a un proceso de índole individual (Jaidopulu Vrijea, 2000).

Los feminismos populares que se extenderán por América Latina serán parte de un entramado diverso de movimientos de base territorial en diálogo con movimientos de mujeres no necesariamente autodefinidas feministas. La relevancia de la emergencia de dichos espacios se hace presente en tres aspectos: crecientes demandas de despatriarcalización, una renovada pedagogía feminista ligada espacialmente a la educación popular y el abandono de la visión ligada al establecimiento de jerarquías entre las distintas opresiones para organizar las acciones (Korol,

⁶⁴ No obstante, Rosalva Aída Hernández Castillo (2014: 281) precisa que “aunque los trabajos académicos sobre el movimiento indígena de esta época no mencionan la participación de las mujeres, sabemos por testimonios de participantes que ellas fueron las encargadas de la ‘logística’ de muchas de las marchas, plantones y encuentros que documentan esos trabajos. Este papel de ‘acompañamiento’ las seguía excluyendo de la toma de decisiones y de la participación activa en sus organizaciones; sin embargo, les permitió reunirse y compartir experiencias con mujeres indígenas de distintas regiones del Estado”.

⁶⁵ Silvia Rivera Cusicanqui (2010) cuestiona dicha denominación dado que “al hablar de pueblos situados en el “origen” se niega la coetaneidad de estas poblaciones” (p. 59) otorgándoles un status residual.

2016).

Respecto al caso particular de Bolivia, la marcha “Por el Territorio, la Vida y la Dignidad” es considerada un hito fundamental al momento de adentrarse en el análisis de las reconfiguraciones de las organizaciones sociales, en torno a la etnicidad y la participación de las mujeres posicionándose como actores fundamentales. La marcha fue protagonizada por las organizaciones indígenas de las tierras bajas e iniciada el 16 de agosto de 1990 (Wanderley, 2016).

En los albores del nuevo siglo⁶⁶, tuvo lugar en Bolivia un escenario icónico en relación a la lucha de los campesinos e indígenas por los recursos naturales. El presidente, por aquel entonces, Gonzalo Sánchez de Losada buscó negociar la exportación de gas a México por medio de un puerto chileno, lo cual provocó un levantamiento popular. En aquel momento Bolivia enfrentaba un déficit respecto a las reservas de sus recursos más valiosos. Nos referimos a este hecho ya que es a partir de él que las mujeres indígenas y campesinas bolivianas consolidan los lazos que generarán nuevas maneras de construcción a partir del encuentro en las calles durante el levantamiento popular de octubre. En palabras de Adriana Guzmán (2019), referente del feminismo comunitario,

“ahí, en la calle, nos dimos cuenta que no todos los cuerpos luchamos de la misma forma, ni sufrimos las mismas opresiones. Fue nuestro encuentro con el patriarcado y el principio de la necesidad de reconocernos feministas, porque era necesario como posicionamiento político construir un feminismo desde nuestros cuerpos, que tuviera esta propuesta: la comunidad”.

Stengers (2017) señala que en esta nueva época no solo nos enfrentamos al desafío de preservar la naturaleza de los destrozos causados por los seres humanos sino también nos encontramos ante una naturaleza capaz de perturbar nuestros saberes y vidas. Es por ello que se ha tornado imperioso repensar nuestras maneras de ser y estar, generando espacios-otros que sean capaces, según la autora belga, de conectar nuevas potencias de actuar, de sentir, de imaginar. Del mismo modo, Luis Tapia Mealla (2011) recuerda que el mundo moderno emerge a partir de la destrucción de las barreras estamentales y el aniquilamiento de las formas comunitarias de vida que han replicado, hasta nuestros días, procesos de individuación y atomización social. El filósofo boliviano recupera el término *individualismo posesivo* de la obra de McPherson (1979)⁶⁷ para definir la conjunción entre la tolerancia represiva y la libertad negativa, estándares del entramado capitalista. Tapia Mealla (2011) asume que Bolivia, al igual otros países de la región, ejemplifica un país multisocietal más que una sociedad nación o una cultura nacional. Estas últimas construcciones acaban siendo, en la perspectiva del autor, “resultados secundarios en la vida social de varias comunidades, en el orden de lo simbólico y la organización interna aunque no en relación al poder político ejercido sobre ellas” (p. 42). En este sentido, la configuración de la cultura nacional es considerada resultado o, en los casos en los cuales no se produce dicha cristalización, se observa un proceso parcial. Por eso, al momento de reflexionar las formas de convivencia en la democracia boliviana debe tenerse en cuenta las sinergias necesarias en un gobierno multicultural a partir del cual se interrelacionan, simultáneamente, mecanismos de integración y dominación/opresión.

La complejidad del análisis de un país como Bolivia se presenta al momento de evidenciar dos procesos superpuestos que se han retroalimentado a partir de la consolidación de la matriz mo-

⁶⁶ Precisamente en el mes de septiembre del año 2003.

⁶⁷ McPherson. *La teoría política del individualismo posesivo*. Fontanella, Barcelona, 1979.

derno/colonial/patriarcal/capitalista y del período nacional, a saber: la formación social abigarrada y el colonialismo interno⁶⁸. Cabe destacar que Luis Tapia Mealla (2011) sitúa al colonialismo interno como un segundo momento del abigarramiento. A los fines de la presente propuesta nos limitaremos a señalar que el abigarramiento significa “la densa coexistencia de dos o más tipos de sociedad que se han sobrepuesto y penetrado, generalmente como resultado de relaciones colonial” (Tapia Mealla, 2011: 58). Los tipos de formaciones sociales abigarradas contienen, a su vez, varias historias y temporalidades. Tal como reinterpreta el término Tapia Mealla (2002: 312) “lo abigarrado no es simple sinónimo de lo diverso y coexistente, sino que es un análisis estructural e histórico-genético de los tipos de diversidad que lo componen y de los márgenes y formas de articulación y desarticulación”. Dentro de este orden de ideas, recurrimos a la ecuación social de Zavaleta (2009) para comprender la dinámica -y sus distintas magnitudes- entre la sociedad civil y el Estado. Si bien es claro la injerencia cotidiana del Estado en las distintas capas sociales no menos cierto es que la sociedad civil en ocasiones se autodefine como su alteridad. Las distintas magnitudes señaladas son un derivado lógico del abigarramiento social en América Latina. La heterogeneidad presente entre sociedades según la región contribuye a una relacionamiento distinto con el Estado⁶⁹, variando a su vez sus demandas. Por tal motivo René Zavaleta (2009: 334) firma que “el Estado y la sociedad [...] se invaden, se reciben y se interpretan de acuerdo con las circunstancias de la realidad concreta” aunque observa “que pueden detectarse tendencias largas o histórico-estratégicas”. Este entramado obedece a las lógicas impuestas y combinadas por el colonialismo —“conocimiento político funcional con racismo estamental y destrucción del excedente de organización social en relación a sus necesidades de acumulación” (Tapia Mealla, 2006: 214)-.

En última instancia la cultura moldea nuestras creencias promoviendo la percepción de una única realidad, la que ella comunica (Anzaldúa, 2004). El colonialismo asignó una función particular a las maneras de nominar debido a que, fundamentalmente a partir de la fase republicana, las palabras no designarán sino que encubrirán representando un no-decir. Desde la perspectiva de Rivera Cusicanqui (2010) tal situación, relacionada con la naturalización de la jerarquía racial y una desigualdad inherente a los seres humanos, incubó un sentido común, pilar del sistema colonial y sus respectivas estructuras coloniales de opresión. Pese a que muchas sociedades, en algún momento de su devenir histórico, han sido colonizadas, experimentando el hecho colonial, no todas han sido colonizadas del mismo modo (Curiel, 2014). De hecho, en el caso de Bolivia se puede observar, actualmente, que el multiculturalismo oficial recrudescer el sello colonial de la exclusión de las mujeres (Rivera Cusicanqui, 2010).

Los ovillos generados hacia el interior de la sociedad boliviana y señalados en sus trazos generales nos permiten comprender la circulación de diversas fuerzas emancipadoras que buscan erosionar el patriarcado en el marco del sistema moderno/colonial así como visualizar sus condiciones de posibilidad. Es por tal motivo que en el presente trabajo nos posicionaremos desde la construcción teórica propuesta por el feminismo comunitario para luego establecer el lugar de acción y de enunciación de las mujeres indígenas y campesinas en Bolivia frente a la COVID-19. Este posicionamiento comunitario-territorial realiza una lectura propia acerca del origen de la

⁶⁸ Los orígenes conceptuales del término colonialismo interno no se encuentran en una referente como Silvia Rivera Cusicanqui y sus aportes recientes sino que obedece a los aportes de la crítica descolonizadora de Franz Fanon, del escritor y ensayista franco-tunecino Albert Memmi, Walter Mignolo, Rodolf Stavenhagen y la propuesta del sociólogo mexicano Pablo González Casanova.

⁶⁹ “El propio Estado, por ejemplo, aparte de su producto estatal específico, puede verse obligado, sobre todo en el Estado aparente —que es aquel en el que no se ha consolidado el estado de separación—, a comportarse como sólo una de las partes de la sociedad civil, como un par entre pares” (Zavaleta, 2009: 334).

opresión de género. En sus manifestaciones,

“el patriarcado ancestral originario volvió más complejos ciertos efectos sobre los cuerpos de las mujeres indígenas cuando se reconfiguró como patriarcado colonial. Ese entronque patriarcal o convergencia patriarcal⁷⁰ va a establecer un nuevo orden simbólico de propiedad sobre los cuerpos de las mujeres indígenas a partir de la concepción de un modelo económico de propiedad impuesto por los colonos tanto en los cuerpos como en la tierra” (Cabnal, 2019: 114).

En la antesala de la reflexión acerca de un feminismo-otro como campo de disputa, es inevitable tener presente los aportes de Federici (2015) acerca de los alcances de la caza de brujas en los inicios de la modernidad europea. No fue casual que las mujeres campesinas hayan sido las principales víctimas de las persecuciones y exterminio. Aquí nos permitimos erigir un puente entre dicho acontecimiento con las subjetividades protagonistas del presente trabajo en razón que, con la salvedad de los distintos contextos sociales, la caza de brujas “fue un ataque a la resistencia que las mujeres opusieron a la difusión de las relaciones capitalistas [...] fue también instrumental a la construcción de un orden patriarcal en el que los cuerpos de las mujeres, su trabajo, sus poderes sexuales y reproductivos fueron colocados bajo el control del Estado” (p. 275). Es justamente la lucha en la esfera pública por las condiciones que permiten al cuerpo actuar libremente a fin de materializar la justicia social y económica el escenario mediante el cual se asume que los cuerpos están constreñidos y que se les puede constreñir (Butler, 2019).

Hoy como ayer... La recolonización producida en Bolivia a raíz de la consolidación de poder de las elites reflejó un escenario con reminiscencias al existente en Europa entre los siglos XV y XVII: de un lado “las acusadas”, mujeres campesinas pobres poseedoras de saberes; del otro, “los acusadores”, miembros acaudalados y prestigiosos de la comunidad, jefes de familia, individuos que formaban parte de las estructuras locales de poder (Federici, 2015). En efecto, la violencia estructural existente en Bolivia es producida y se explica a causa de la coexistencia de diversas capas de memoria histórica⁷¹: el ciclo colonial (1532-1820); el ciclo liberal (1820-1952); el ciclo populista (desde 1952 hasta la actualidad) (Rivera Cusicanqui, 1993 citado en Mignolo, 2018). En el marco del sistema moderno/colonial/patriarcal, María Lugones (2008), al desmembrar los sentidos de la imposición colonial y su profundidad, tiene presente el valor de la transformación de las relaciones comunales para obstaculizar la sistemática disolución forzada de solidaridad práctica entre las víctimas de dominación y explotación por la colonialidad⁷².

Recuperando los inicios del feminismo comunitario, la premisa respecto a la práctica descolonizadora de Silvia Rivera Cusicanqui (2010) tendrá un eco en la propuesta de las generadoras del feminismo comunitario en Bolivia a partir de la necesidad de una epistemología de la práctica. Julieta Paredes (2014, 2016) señala que la comunidad es como un cuerpo, en el cual las distintas partes están comprometidas entre sí. Sin negar que los feminismos populares han nacido en el seno del movimiento de mujeres, Korol (2016) puntualiza en que, a su vez, lo interpelan, lo seducen, lo cuestionan. El modo en que lo llevan a cabo se sostiene, fundamentalmente, en el acompañamiento y en la pedagogía.

⁷⁰ Término fundante del marco teórico del feminismo comunitario territorial. Véase Paredes (2014, 2016) y Cabnal (2019).

⁷¹ Rivera Cusicanqui retoma aquí la construcción a partir del término abigarramiento analizado por René Zavaleta y posteriormente por Luis Tapia Mealla.

⁷² Cabe señalar que la colonialidad no se refiere solamente a la clasificación racial (Lugones, 2008). Véase Mignolo (2018).

“Ser mujer indígena y feminista comunitaria territorial en este contexto convoca a interpretar y denunciar, desde las cosmogonías de los pueblos originarios, el atentado contra la Red de la Vida del actual modelo patriarcal, colonialista, racista, capitalista y neoliberal que se impone con su hegemonía mercantilista y depredadora en contra de los cuerpos y la naturaleza. Convoca a denunciar cómo opera sobre los cuerpos de las defensoras y defensores en los territorios ancestrales; cómo busca callar, intimidar y sembrar miedo y terror, con eso que nombro como femicidio territorial: es decir, el asesinato de mujeres defensoras de su cuerpo y su territorio porque constituyen una amenaza para el patriarcado capitalista neoliberal, tal es el caso de Berta Cáceres” (Cabnal, 2019: 120-121).

De esta manera, la propuesta busca identificar los aportes y la potencia de los recorridos de mujeres indígenas y rurales para abordar la actual crisis pandémica en base al enfoque del feminismo comunitario territorial en Bolivia.

WARMI. MUJERES INDÍGENAS Y CAMPESINAS BOLIVIANAS TEJIENDO RE-EXISTENCIAS FRENTE A LA COVID-19

“La base del cautiverio de las mujeres es la dependencia desigual, en la subalternidad. Se trata de una dependencia vital apuntalada por el dominio de los otros. De ahí que los cautiverios de las mujeres se enmarquen en el ámbito del poder, y que cautiverio sea una categoría política, social y cultural conformada en la historia de opresión de las mujeres.

Los Cautiverios

Marcela Lagarde

(2005: 167)

Uno de los argumentos recurrentemente instalados en las obras de Silvia Rivera Cusicanqui se encuentra representado en torno a la comunidad, la comunalidad. La autora se referirá a la tendencia a crear comunidad no necesariamente como un marco dado, heredado (Rivera Cusicanqui, 2010; 2014; 2018; 2020). Tal es así, que es en la construcción de afinidades en donde la autora boliviana encuentra espacios posibilitadores de reducción de las brechas entre las palabras y los actos. Dicha brecha fue asumida en la fundación de la sociedad colonial, siendo uno de sus principales rasgos. A partir de sus planteos, consideramos enriquecedor recuperar el valor de la construcción de afinidades aludida pero coincidiendo con Rivera Cusicanqui (2018) en que las afinidades necesarias radican en lo gestual más que en lo político propiamente dicho. Los momentos de transición y de crisis de legitimidad de sistemas establecidos representan intervalos en que los cuerpos reunidos dan forma a tiempos y espacios nuevos para la voluntad popular, caracterizada por una alianza de cuerpos diversos cuya acción o inacción exige un futuro distinto (Butler, 2019). Nos referimos al ejercicio del denominado *poder performativo*.

Por tal motivo, en el presente apartado identificaremos prácticas comunitarias que frente a un marco de excepcionalidad reivindican nuevas formas de organización y lenguajes de politicidad. Estas nuevas formas de construcción cuestionan la intervención de la figura del Estado paternalista aún en tiempos en los cuales los Estados-nación se perciben claves para enfrentar una pandemia.

Los alcances de dicho desprendimiento fortalece la lectura de mujeres que pese a acordar, en

términos genéricos, con la vulnerabilidad a la cual se encuentran expuestas antepondrán a dicha concepción, la resistencia que puede y debe darse al mismo tiempo. Es así que Judith Butler (2019) señala que muchas de las feministas que se han inclinado hacia la defensa de la vulnerabilidad lo han hecho para promover la protección por parte de organizaciones de derechos humanos y tribunales internacionales. Sin embargo, esta lectura no contempla las diversas potencialidades y distinciones de las resistencias de mujeres, o mejor dicho, de sus formas de re-existencias (Porto Gonçalves, 2006; 2009; Leff, 2020b). En palabras del geógrafo brasileño, “más que resistencia, lo que se halla es R-Existencia puesto que no se reacciona, simplemente a la acción ajena, aunque, sí, algo pre-existe y es a partir de esa existencia que si R-Existe. Existo, inmediatamente resisto. R-Existo” (2009: 9)⁷³. Por lo dicho, las “las propias feministas se oponen a modos de paternalismo que reinstauran y naturalizan las condiciones de desigualdad” (Butler, 2019: 144). Pese a las distintas profundidades y efectos de las desigualdades, estas interactúan entre sí. Por lo cual, es necesario que las decisiones tomadas por parte de todos los actores intervinientes en la presente crisis sanitaria y humanitaria obedezcan a un fuerte arraigo histórico. Este posicionamiento fue esgrimido por el PNUD en su último informe (2019) en razón que las políticas dirigidas a combatir la desigualdad económica requieren mucho más que una simple transferencia mecánica de ingresos (p. 11).

Bajo este prisma, las comunidades muestran el camino en una nueva etapa crítica. Tal como enfatiza Fernanda Wanderley (2016: 59) “Bolivia se caracteriza por sólidos tejidos comunitarios y asociativos con formas plurales de organización social, política y económica”. Son las matrices indígenas y campesinas de racionalidad las que cumplen un rol clave no solo para aminorar los efectos de la COVID-19 en las comunidades sino para sostener los estándares de vida desde sus propias cosmovisiones. A su vez, la presencia de las mujeres en las comunidades indígenas y campesinas es vital para la materialización de dicho sostenimiento. No obstante, no se puede desconocer el anclaje patriarcal en el que basan la mayoría de las comunidades rurales, en las cuales los hombres dominan las instituciones comunitarias, ocupando cargos de liderazgo y controlando el acceso a la tierra y los recursos naturales. La doble subordinación de la mujer indígena se revela expresamente al observar cómo las mujeres son relegadas a la casa y a la chacra, sin participar en las discusiones públicas y la gobernanza de la comunidad. Esta situación se ve agravada a causa que las mujeres campesinas e indígenas tienen un nivel de educación más bajo que el de los hombres y, en diversas ocasiones, no hablan el castellano. Lo dicho repercute negativamente al momento de considerar su inclusión en el mercado laboral así como la dificultad respecto al acceso a la información de prevención y cuidados esenciales ante la COVID-19 (Coordinadora de la Mujer, 2020). La titular de la Defensoría del Pueblo, Nadia Cruz (FILAC, 2020b), expresó que la falta de información en las lenguas nativas se complejiza ante el cierre de algunas radios comunitarias. En definitiva, la pandemia solo ha desvestido la *destrucción institucionalizada*⁷⁴ del sistema de educación vigente en relación a los conocimientos, formas de ser y de vivir por parte de las comunidades indígenas (Jaidopulu Vrijea, 2000). Frente a dicho contexto, ONU Mujeres (2020b) instó al Estado Plurinacional de Bolivia a la difusión de medidas de apoyo estatal en varios idiomas y por medios pertinentes a los contextos rurales (ONU Mujeres, 2020b).

Por otra parte, la brecha salarial es mucho mayor en comparación con los hombres indígenas. Las indígenas bolivianas ganan alrededor de 60% menos que las mujeres no indígenas por el

⁷³ Cabe señalar que el autor brasileño establece el término por primera vez en su obra del año 2006 titulada “A reinvenção dos Territórios: a experiência latino-americana e caribenha”.

⁷⁴ Pese a ser un término presente en alguno de los testimonios de mujeres indígenas mexicanas recabados por María Jaidopulu Vrijea (2000), lo consideramos un valioso aporte para reflejar las imposiciones de la educación formal en Bolivia en la actualidad.

mismo tipo de trabajos (Banco Mundial, 2015). De igual manera, se ha identificado un incremento significativo de violencia basada en género a partir de decretarse el confinamiento. Pese a ello, los medios de comunicación no le están dando importancia a la prevención de la violencia en la cuarentena y en el área rural no existe información al respecto (Lastarria-Cornhiel, 2011; ONU, 2020; Coordinadora de la Mujer, 2020).

Ante las innumerables dificultades (re)planteadas por la pandemia, las mujeres indígenas y campesinas parten de la comunidad como principio incluyente que cuida la vida. A continuación abordaremos fundamentalmente los modos en que fueron impactadas tres dimensiones interrelacionadas y esenciales en la vida cotidiana de las mujeres indígenas y campesinas en Bolivia y su resignificación con miras a la reconstrucción de espacios habitables y de territorialidades alternativas íntimamente interconectadas por un ética de la vida, reproducción y de sanación⁷⁵.

A. LA DIMENSIÓN ARTESANAL

Con el fin de fortalecer formas de relacionamiento y organización comunal y ancestral que permitan regenerar capacidad de agencia de las mujeres bolivianas, cabe describir la experiencia aportada por la comunidad Ticamuri (municipios de Chuma, Provincia Muñecas). Ante la necesidad de cumplir con los parámetros de bioseguridad establecidos por la pandemia –obligatoriedad del uso de mascarillas–, Filomena Mamani⁷⁶ trabaja con 100 mujeres en el pueblo de Ticamuri y cada una de ellas elabora entre cinco a diez unidades al día. Las mujeres de la comunidad se reúnen para reconstruir los tejidos de la vida a su modo de producción a partir de la creación de barbijos que representan una herencia de bordado y tejido. Estas singulares mascarillas están hechas de bayeta de la tierra, un tejido del Altiplano hecho de lana de animales del lugar. Una vez terminado los bordados, Filomena los envía hasta el pueblo de Ayata –a 145 km. de la ciudad de La Paz–, donde se encuentra Ana Alicia Layme, un líder indígena, artesana encargada de coordinar el trabajo de las mujeres y explica que cada prenda cuenta una historia de cómo es la vida en su comunidad. En suma, son 700 mujeres de 15 poblaciones que se dedican a bordar las mascarillas. Cada unidad tiene un costo de 15 bolivianos (el equivalente a 2 euros). (EFE, 5 de junio, 2020; Frank, 16 de junio, 2020). Asimismo, las emprendedoras señalan que se han comunicado con ellas no solo de otros Departamentos y Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) del país sino, incluso, desde Estados Unidos, España y Alemania para hacerle pedidos de mascarillas, pero aún no han pensado en cómo enviarlas. Es por ello que en los últimos meses le han solicitado cooperación al gobierno boliviano para que pueda facilitar el envío.

En consonancia, en esta experiencia podemos observar la reconfiguración de formas de contacto, de reconstrucción de redes para el resguardo comunitario, repensando y reavivando los fuegos de sus propias memorias prácticas y de preservación del saber ancestral (García Linera, 2009; Korol, 2016; Rivera Cusicanqui, 2020). Por su parte, Enrique Leff (2020b), a partir del diálogo de saberes, señala que las formas de re-existencias en el marco de la actual transición civilizatoria conlleva la defensa de los comunes: alimentos, saberes, imaginarios y territorios. Tal como se refleja de los testimonios de mujeres indígenas de México, en el trabajo de Jaidopulu Vrijea (2000: 45), “los proyectos que no son autogestivos frecuentemente fracasan porque no toman en cuenta las condiciones de las comunidades ni las necesidades específicas que tienen”.

⁷⁵ Desde otra lógica, Naomi Klein enfatizó, en el marco de la *Cumbre Virtual de la Internacional Progresista* (18 al 20 de septiembre, 2020), en que el derecho a la reparación así como el tiempo de reparación constituye una práctica cívica.

⁷⁶ Mujer indígena de la cultura Mollo en la provincia Muñecas de La Paz (Bolivia).

De esta manera, se observa cómo las mujeres construyen proyectos de revalorización propia.

B. LA DIMENSIÓN ALIMENTARIA

Debido a la disminución de la actividad económica a raíz de las medidas implementadas por el gobierno boliviano, y la consecuente falta de oferta de alimentos se identifican impactos significativos en la parte productiva y de salud alimentaria. De esta manera, cobra una relevancia determinante la capacidad de atención respecto al mantenimiento de las cadenas de producción/distribución con miras al aseguramiento del acceso a dicha oferta (ONU, 2020). Debemos tener en cuenta que la producción agrícola campesina e indígena fue la más afectada en los últimos 14 años⁷⁷ a raíz de la acentuación del modelo extractivista y de industrialización estatista ligado a variables y actores externos (Wanderley, 2016; Rivera Cusicanqui, 2020). Por tal motivo, Bolivia se encuentra entre los países con mayor prevalencia (17%) de personas que sufren hambre. En la misma dirección, Theodor Friedrich (2020), Representante de FAO en Bolivia, enfatizó en que la crisis provocada por la COVID-19 se han transparentado los cuellos de botella a raíz de la intensificación en la importación de alimentos a gran escala en los últimos años. Es por ello que el funcionario de FAO convoca a promover políticas dirigidas a lograr un modelo de soberanía alimentaria basado en la agricultura familiar. Frente a ello, no debe soslayarse el rol clave de las mujeres indígenas y campesinas en el fortalecimiento de dicho modelo así como en la recuperación de la conciencia del valor del alimento local y la agricultura histórica. No obstante, se evidencia un sostenimiento de las condiciones de marginación y explotación de las mujeres rurales, indígenas y campesinas, especialmente en el déficit de acceso y control sobre la tierra⁷⁸ y los recursos productivos; siendo, a su vez, “las principales responsables de la alimentación de los miembros de la familia, de la recolección del agua y la leña, y del cuidado de la huerta y los animales” (CEPAL, 2016b: 20).

El día 29 de junio se lanzó la quinta edición de la campaña de comunicación regional *Mujeres Rurales, mujeres con derechos* liderada por la FAO la cual reúne a instituciones de gobierno, instancias de cooperación internacional, centros de investigación, 25 organizaciones de la sociedad civil y entidades privadas de toda América Latina, además de agencias y programas de Naciones Unidas. Con miras a reconocer las formas de organización, los conocimientos, capacidades y las necesidades urgentes de las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes de la región, acrecentadas por la pandemia de COVID-19, las organizaciones participantes destacaron el rol central de las mujeres rurales en la producción, abastecimiento y comercialización de alimentos, así como en la preservación de conocimientos y saberes tradicionales (FAO, 2020a). Del mismo modo, la FAO en Bolivia y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras coordinan acciones para garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos, estabilizar los ingresos de los más vulnerables, y mitigar el impacto de la COVID-19 en la cadena de suministros, con enfoque de resi-

⁷⁷ En el tercer mandato del presidente Evo Morales (2015-2019), se puede afirmar que el primer proyecto económico (superación del modelo capitalista neoliberal y extractivista y fortalecimiento de la economía social-comunitaria) es el perdedor en la pugna política que todavía marcó los primeros años del gobierno del MAS. La victoria del segundo proyecto (capitalismo de estado con base extractivista y alianzas con el sector privado tradicional y emergente) se expresa no solo en los planes de gobierno y las políticas económicas efectivamente implementadas como también en las inversiones y gastos públicos en los últimos diez años (Wanderley, 2016: 72).

⁷⁸ Según la Recomendación general nro. 34 del Comité CEDAW “los Estados deben fomentar el desarrollo económico inclusivo y sostenible, que permite a las mujeres rurales disfrutar de sus derechos e incluye el derecho a la tierra como un derecho humano”.

liencia. A través de un proyecto, la FAO contribuye así al Plan Nacional de Respuesta y Rehabilitación Agropecuaria⁷⁹ (FAO, 2020b, IICA, 2020).

Siendo el espacio un campo vital para que el cuerpo se desarrolle, la tierra representa uno de los lugares habitualmente asignados para el despliegue de la vida. Del mismo modo, nos encontramos al espacio de la comunidad con su tierra común y el territorio como lugares de producción y sustento diario. Así, el feminismo comunitario le impregna dos sentidos específicos a la lectura del espacio: por un lado, uno vertical, a partir del cual se representa al espacio por encima (*Alax pacha*), en (*Aka pacha*) y debajo (*Manqha pacha*) de la comunidad; por otra parte, se ubica la envolvente horizontal, que “recoge la extensión de la tierra y el territorio de la comunidad hasta los límites” (Paredes, 2014: 106). Este último rasgo será crucial para comprender la autonomía y reciprocidad fomentada hacia el interior de las comunidades.

El control político de la situación actual por parte del Estado boliviano refleja déficits al momento de observar la aplicación efectiva de los programas propuestos. ONU Mujeres (2020b) convocó al Estado Plurinacional de Bolivia a garantizar el acceso de las mujeres rurales e indígenas a los bonos desde una perspectiva de derechos, observando sistemas de pago que lleguen hasta sus territorios, flexibilizando la presentación de documentación. Sin embargo, uno de los principales inconvenientes se traduce en partida doble: mientras se evidencian dificultades de acceso a la ciudad en busca de los bonos ofrecidos por el Estado, las ayudas tampoco llegan a las comunidades. Por tanto, existe un doble problema ligado a los canales de accesibilidad. Frente a estos impedimentos, la Coordinadora de la Mujer (2020) propone implementar estrategias para pago de bonos en las comunidades del área rural (habilitar bancos u otros recursos).

Consideremos ahora la cuestión acerca del intercambio de proximidad. Aquí se vislumbran reminiscencias al proyecto establecido en la década del noventa denominado “Red Nacional de Comercialización Comunitaria” (RENACC) a partir del cual se promovieron espacios de comercialización directa sin intermediación. Precisamente, el sentido de lo comunitario estaba referido, desde aquel entonces, a la proximidad territorial de circuitos cortos de intercambios, circuitos mínimos de trueque que eviten ingresar en los circuitos de consumo global –relación *huida-* (Wanderley, 2016; Rivera Cusicanqui, 2020).

Los circuitos cortos o de proximidad en el marco de la actual pandemia han captado la atención y el interés de los sistemas agroalimentarios. De este modo, dichos circuitos han podido readecuar sus lógicas preexistentes a la COVID-19, logrando potenciar una fuente de provisión de alimentos frescos, de temporada y agroecológicos (RIMISP, 2020; CELAC, 2020). Para tal fin, se propuso la extensión de permisos de circulación a organizaciones y cooperativas de mujeres en los ámbitos local y rural. Así, se garantizaría que su producción llegue a los mercados y continúe el flujo de comercialización y generación de ingresos (ONU Mujeres, 2020b). En el transcurso del periodo de aislamiento social la problemática vinculada a los permisos de circulación y abastecimiento se ha regularizado según Theodor Friedrich (2020).

“Los principales mecanismos aquí identificados son también un reflejo de la creatividad de las organizaciones y demás actores y expresan una capacidad adaptativa para engarzarse con las condiciones específicas de la demanda, traduciéndose en un vasto rango de experiencias que van desde ferias campesinas locales en la ruralidad, pasando por ferias en lo-

⁷⁹ La formulación del plan fue liderada por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras de Bolivia (MDRyT), con el apoyo técnico y financiero del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (IICA, 2020).

caciones urbanas y puntos de venta fijos en barrios, hasta canastas agroecológicas (de productos fijos a escoger) con entregas en lugares específicos o a domicilio, con modalidades de pedido on-line (apps, formularios, Whatsapp) y pagos en efectivo o por transferencia.[...] Los circuitos que obtienen mejores resultados comerciales son aquellos que combinan 2-3 canales (feria semanal, canasta a domicilio y tienda permanente) y que son a la vez los que tienen una red de aliados más amplia y densa, en el sector público, la cooperación y la academia” (RIMISP, 2020).

El reto consiste -conservando ese carácter alternativo y de proximidad (no tan solo física sino cultural y social) en lograr, a partir de programas estructurados e integrados, un tamaño de escala que supere el impacto marginal actual en consumidores y productores, facilite su viabilidad y sostenibilidad, así como fortalezca su relevancia social (RIMISP, 2020). Para tal fin, los programas deberán tener en cuenta las demandas históricas de las mujeres indígenas y rurales en razón que son ellas las guardianas del conocimiento ancestral y las defensoras de los territorios y de la biodiversidad.

Asimismo, las mujeres de las comunidades indígenas y campesinas reivindican los espacios generados por las ollas comunitarias a partir de la propagación de la COVID-19. De los testimonios e intercambios sostenidos⁸⁰ entre mujeres integrantes de comunidades indígenas se desprende la potencialidad de la autogestión del trabajo.

De igual modo, la cocina simboliza el lugar de traspaso de saberes, de convivencia desde una perspectiva intercultural. Se torna valioso volver a la olla popular no solo para atender a la alimentación sino para pensar en experiencias concretas de soberanía alimentaria (Korol, 2016). Si bien la Coordinadora de la Mujer (2020) advirtió que las mujeres están especialmente expuestas al contagio por medidas comunitarias como el trueque y las ollas populares, señaló algunos aspectos positivos, a saber: resguardo comunitario, la reunificación de la familia en los territorios⁸¹, la reinención de la colectividad –o más bien, su renovación- (Jaidopulu Vrijea, 2000) y la disminución de la contaminación. Es por ello que se está recuperando el tejido social colectivo a partir de cosmovisiones indígenas. Para Claudia Korol (2016) el rasgo crucial de los feminismos populares radica en la poca distancia entre las palabras y los actos en razón que las prácticas caminan con mayor velocidad que las teorías.

C. LA DIMENSIÓN DEL CUIDADO

Al esquematizar los campos de acción del feminismo comunitario, Paredes (2014, 2016) sitúa dentro de ellos al tiempo. En efecto, la medida del tiempo, considerada como campo de confrontación y conflicto, conlleva la potencialidad de generar espacios de transformación de la cotidianeidad y de la propia historia de las mujeres. En relación a los cuerpos habitantes de la comunidad se vislumbran dos realidades claramente identificables: un tiempo es para los hombres, el tiempo importante, mientras que otro es el tiempo para las mujeres, quienes viven un tiempo patriarcalmente nombrado como “no importante”⁸². La categoría de trabajo invisible (Larguía, 1977 citada en Lagarde, 2005; Rivera Cusicanqui, 2014) posibilitó la conceptualización

⁸⁰ Conversatorio virtual “Cuidados Comunitarios para afrontar el Covid: Experiencias organizativas de mujeres”. CLACSO. 3 de septiembre de 2020.

⁸¹ En razón que las medidas de aislamiento han provocado la vuelta de personas que estuvieron fuera por razones laborales.

⁸² En consonancia con lo establecido, se suele anteponer, desde la lógica patriarcal, lo cotidiano como lo secundario, aburrido y sin trascendencia, entonces se le asigna a la mujer. Por el contrario, lo histórico es considerado lo trascendente e importante, entonces se le asigna al varón (Paredes, 2014: 111).

específica del trabajo doméstico, privado, de cuidado⁸³, de reconstitución de los otros. Aunque Silvia Rivera Cusicanqui (2014) aclara que la impugnación respecto a la naturalización de las ocupaciones domésticas y de cuidado en Bolivia resulta casi un tema tabú.

Sin dudas, las relaciones de cuidado han sido uno de los principales focos de atención a partir de la pandemia. La nota distintiva de esta dimensión radica en que son las mujeres quienes cuidan vitalmente a los otros aportando su tiempo. “La condición de cuidadoras gratifica a las mujeres afectiva y simbólicamente en un mundo gobernado por el dinero y la valoración económica del trabajo y por el poder político” (Lagarde, 2003: 11). En especial, las indígenas reivindican⁸⁴ la maternidad y su condición de mujer asumiendo que la función de madre interpela no solo al espacio privado sino al espacio público, otorgándole una dimensión política (Jaidopulu Vrijea, 2000). En este contexto, desde un enfoque feminista comunitario, cuidar también es comunitarizar el riesgo que la incertidumbre presenta, para determinar lo que se vuelve necesario y el camino colectivo para construirlo (Artacker, Santillana Ortiz & Valencia Castro, 2020). Marcela Lagarde (2003; 2005) enfatiza en que es la fórmula enajenante la que añade otra clave política: el descuido para lograr el cuidado en base a una adscripción social familiar obligatoria. Así, las mujeres son relegadas a un espacio socialmente considerado residual, marginal, secundario, complementario, a partir del cual los otros ejercen supremacía sobre ellas. Desde la perspectiva de Julieta Paredes (2014: 111), al representar el tiempo cotidiano de las mujeres una “carga horaria sin reconocimiento ni valoración productiva en las espaldas de las mujeres, se convierte en una cadena gratuita y diaria”. Los desafíos de la pandemia no han hecho más que complejizar esta situación, pues además de sus actividades productivas, las mujeres deben dedicar una mayor parte de su tiempo a cuidar de niñas y niños que dejaron de ir a la escuela, y a atender a personas enfermas y de la tercera edad (FAO, 2020a).

En ocasiones, este menoscabo en las subjetividades de las mujeres avanza a raíz de la persistencia de su autopercepción sobre las tareas de cuidado como destino. El cuidado como deber de género es intrínsecamente inequitativo. Dicha lectura se afianza sobre la base del escaso involucramiento de los hombres en las tareas de cuidado y la falta de percepción acerca que la organización social del cuidado debiera sustentarse en una política de co-responsabilidad. La CEPAL (2016b: 19) afirma que “los programas y proyectos deben diseñarse teniendo en cuenta que la organización social del cuidado es una responsabilidad que debe ser compartida por hombres y mujeres y redistribuida entre las diversas formas de familia, las organizaciones sociales y comunitarias, las empresas y el Estado”.

El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado se sitúa como núcleo de la desigualdad basada en la división sexual del trabajo. “El incremento de la participación de las mujeres en la agricultura familiar como productoras (remuneradas o no) no ha ido acompañado de la incursión de los hombres en el mundo doméstico y de los cuidados” (CEPAL, 2016a: 80). Por lo cual, se desprende que el acceso y el control de recursos naturales y de activos productivos por parte de las mujeres, en especial de las mujeres rurales, indígenas, campesinas y las que pertenecen a hogares con menores ingresos, son deudas que los Estados deben saldar no solo por razones de justicia, sino también como requisito indispensable para un cambio estructural progresivo (CEPAL, 2016a). Sin embargo, la política del cuidado en las comunidades indígenas refleja una particularidad en razón que el cuidado se encuentra socializado a partir de la generación de redes

⁸³ Véase la diferenciación realizada por el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

⁸⁴ Sin embargo, aclara Jaidopulu Vrijea (2000: 52), “la reivindicación de la maternidad de las indígenas y la ampliación de su espacio como madres viene apoyándose en un rompimiento con la imagen de la mujer indígena pasiva, aislada, con una actitud negativa hacia los los “avances” del mundo exterior”.

de solidaridad entre las mujeres de las mismas comunidades.

En el hogar, “las mujeres realizan más del triple de trabajo de cuidados no remunerado que los hombres –sumado a las 38 horas de trabajo semanales en el mercado laboral- y, pese a que en muchos países hombres y mujeres votan por igual en las elecciones, existen diferencias en los niveles superiores del poder político” (PNUD, 2019: 14; ONU Mujeres, 2020b). Sin embargo, es una realidad que en Bolivia la participación política de las mujeres indígenas avanzó debido a los esfuerzos de visibilización realizados en la antesala de la reforma constitucional del 2009. Estas mujeres lograron desarrollar formas más autónomas de movilización posicionándose como un actor colectivo central a través de diversas organizaciones de la sociedad civil y desempeñaron un papel fundamental en los movimientos feministas para promover los derechos específicos de las mujeres y la discriminación positiva (Banco Mundial, 2015: 52).

Recuperando reflexiones, cabe señalar que a raíz del impacto de la COVID-19, las demandas de cuidado de enfermos, infantes y de adultos mayores se han incrementado durante la cuarentena. Esta desproporción en la carga de trabajo doméstico y de cuidado, que recae casi exclusivamente en las mujeres, tiene repercusiones en su formación y educación, sus condiciones de empleo, su seguridad social y, en general, su calidad de vida” (ONU Mujeres, 2020b: 6-7). Análogamente, en sintonía con el camino de medidas trazado previo a la detección de los primeros casos de COVID-19, se torna imperioso un mayor involucramiento de mujeres indígenas y rurales en el análisis de políticas económicas, de economía de cuidados, ayuda humanitaria y políticas sociales (ONU Mujeres, 2020b; 2020c).

Para concluir, es pertinente reflejar apreciaciones de Lastatarria-Cornhiel (2011) en base a su intercambio con las comunidades indígenas y rurales de Guatemala y Bolivia especialmente. En relación a este último caso, la autora expresa que las mujeres reconocen que la lucha por el empoderamiento debe situarse no solo en el espacio público sino en el lugar donde ellas enfrentan más resistencia, es decir dentro del hogar. Pese a señalar el apoyo de muchos hombres respecto a su participación en la gobernanza de la comunidad, no se observa una disminución en el trabajo del hogar. Es por ello que la revolución ética del cuidado radicará en la comprensión de “lo común” como categoría crítica para analizar la realidad. Se necesitará salir de la mirada caritativa bajo el riesgo de la instrumentalización.

THAKICHAÑA. ALGUNAS REFLEXIONES

El análisis realizado tuvo como principal intención identificar rasgos concretos de la acentuación de discriminación transversal a la cual están expuestas las mujeres indígenas y campesinas en la región y particularmente en Bolivia frente al actual contexto pandémico. Asimismo, nos permitimos indagar en las dimensiones espaciales y temporales pensadas desde la cosmovisión indígena andina. En los tiempos que corren se pone a prueba nuestra capacidad de recomprender el lugar del ser humano en el planeta respecto al dinamismo propio de la vida y reaprender a habitar nuestros territorios de vida.

En consonancia con el ‘hacer camino’ (*thakichaña*), es preciso señalar quedan muchos desafíos por delante habiéndose cumplido 25 años de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Entre los cuales podemos mencionar una real transversalización de la agenda de género en la cual la pertinencia sociocultural sea un elemento ineludible para la formulación de políticas públicas.

Frente a la crisis se pueden producir dos alternativas: un reforzamiento brutal del Estado o

frente al fracaso de este, la reconstrucción y el fortalecimiento de las capacidades autogestivas del tejido comunitario. De igual modo, un puente entre dichas variantes, mermando la polaridad potencial, lo representaría el hecho de asumir y ejecutar acciones con rostro propio por parte de los diversos actores intervinientes. Así, el Estado es un actor clave para generar mecanismos que frenen las cadenas de violencias (encubiertas) y de delegación histórica de los cuidados en relación a las mujeres que ha reflejado, desde la etapa ágrafa de la humanidad, jerarquías sociales reconociendo particularmente al cuidado como un bien común, un derecho cuya organización social debiera conllevar una co-responsabilidad. En suma, Pilar Calveiro señala que si bien posible pensar la política más allá del Estado parece improbable hacerlo por fuera de las relaciones de poder-dominación y del derecho que las legaliza.

Tania Paronia Tarqui (ONU Mujeres, 2020c) en un encuentro de lideresas indígenas enfatizaba en ciertas recomendaciones para los Estados: garantía de la participación plena, representativa e informada de las mujeres y jóvenes indígenas en la ejecución seguimiento y evaluación de las medidas para enfrentar la emergencia sanitaria; la data desagregada con la identificación de las particularidades; contar con fondos de emergencia para pueblos indígenas con énfasis en mujeres; es necesaria la coordinación con las organizaciones comunales indígenas para promover y fortalecer mecanismos de protección y prevención (ej. redes de vigilancia comunitarias o casas de acogidas gestionadas por mujeres indígenas); tener en cuenta la pertinencia cultural y políticas públicas diferenciadas no solo en la escritura sino en los presupuestos públicos.

Es evidente que las desigualdades profundizadas por la pandemia reflejaron el especial impacto en las mujeres y niñas indígenas habitantes de zonas rurales. Pese a dicha exposición, las mujeres continúan promoviendo espacios-otros vinculados a la defensa de los comunes y presente en sus propias subjetividades preservando el territorio, las semillas, organización comunitaria así como los saberes e imaginarios. En este sentido, las mujeres indígenas y campesinas entienden al territorio como un lugar central de lucha y reconocimiento, y es a partir de él que reconstruyen el tejido social colectivo y comunitario a partir de cosmovisiones recuperando la emoción y la unión.

Recuperar el lugar desde el que se habla permitirá establecer puentes entre conocimientos activos en tiempos en los cuales transitamos momentos de reparación.

BIBLIOGRAFÍA

- Anzaldúa, G. (2004). Los movimientos de rebeldía y las culturas que traicionan. En M. Serrano Gimenez, R. Macho Ronco, H. Romero Fernández Sancho, & Á. Salcedo Rufo, *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras* (1ra ed., págs. 71-80). Madrid: Traficante de Sueños.
- Artacker, T., Santillana Ortiz, A., & Valencia Castro, B. (2020). Mujeres rurales tejiendo cuidado y movilización En Ecuador. *Chakananews*. Obtenido de <https://www.chakananews.com/mujeres-rurales-tejiendo-cuidado-y-movilizacion-en-ecuador/?fbclid=IwAR06K-O8u2xD6r4auwBWPvAuJvuFAYF-Go8zt8uaRMCi1FxECHcXf5qwwUk>
- Banco Mundial. (2015). *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*. Washington.
- Bartra, A. (2005). *Los apocalípticos y los integrados, indios y campesinos en la encrucijada*. [Recuperado el 5 de agosto] Obtenido de <https://www.aporrea.org/actualidad/a11785.html>

- Butler, J. (2019). *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la Asamblea* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós.
- Cabnal, L. (2019). El relato de las violencias desde mi territorio cuerpo-tierra. En X. Leyva Solano, & R. Icaza, *En tiempos de muerte: cuerpos, rebeldías, resistencias. Tomo IV* (págs. 113-126). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; San Cristóbal de Las Casas, Chiapas: Cooperativa Editorial Retos; La Haya, Países Bajos: Institute of Social Studies. Obtenido de http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D14695.dir/En_tiempos_de_muerte-cuerpos_rebeldias_resistencias.pdf
- Castilleja-Vargas, L. (2020). Bolivia. En *ALC post COVID-19. Retos y oportunidades* (págs. 13-26). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CELAC. (2020). *Seguridad Alimentaria bajo la Pandemia de COVID-19*. México D.F.: Informe preparado por FAO a solicitud de la Coordinación Nacional de la Presidencia Pro Témpore.
- CEPAL. (2016a). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL. [Recuperado el 6 de octubre] Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248_es.pdf
- CEPAL. (2016b). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/1/S1700035_es.pdf
- CEPAL. (2020). *CEPAL llama a romper el silencio estadístico para evitar que la crisis del COVID-19 profundice los nudos estructurales de la desigualdad de género en la región*. [Recuperado el 8 de octubre] Obtenido de <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-llama-romper-silencio-estadistico-evitar-que-la-crisis-covid-19-profundice-nudos>
- Coordinadora de la Mujer. (2020). *Impacto diferenciado de la crisis sanitaria por el COVID-19 en la vida de las mujeres bolivianas. Diagnóstico y propuestas. Análisis desde la Agenda Política de las Mujeres*. La Paz: Observatorio de Genero, Coordinadora de la Mujer.
- Curiel, O. (2014). Construyendo metodologías feministas desde el feminismo decolonial. En I. Mendiá Azkue, M. Luxán, M. Legarreta, G. Guzmán, I. Zirion, & J. Azpiazu Carballo, *Otras formas de (re)conocer. Reflexiones, herramientas y aplicaciones desde la investigación feminista* (págs. 45-60). Bilbao: Hegoa; UPV/EHU.
- EFE. (2020). *Las manos de mujeres indígenas en Bolivia bordan historias en sus mascarillas*. [Recuperado el 3 de octubre] Obtenido de <https://www.efe.com/efe/america/gente/las-manos-de-mujeres-indigenas-en-bolivia-bordan-historias-sus-mascarillas/20000014-4264388>
- FAO. (2020a). *25 organizaciones impulsan una campaña para empoderar a las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes frente a la pandemia*. [Recuperado el 7 de octubre] Obtenido de <http://www.fao.org/bolivia/noticias/detail-events/ar/c/1301280/>
- FAO. (2020b). *Ante la COVID-19 la FAO y el Estado boliviano implementan un proyecto para garantizar la seguridad alimentaria*. [Recuperado el 7 de octubre] Obtenido de <http://www.fao.org/bolivia/noticias/detail-events/ar/c/1304595/>
- Federici, S. (2015). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria* (2da ed.).

Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Tinta Limón.

FILAC. (2020a). *Declaración del FILAC frente a la Pandemia del COVID-19*. [Recuperado el 28 de septiembre] Obtenido de <http://www.filac.org/wp/wp-content/uploads/2020/03/comunicado-filac.pdf>

FILAC. (2020b). *Exigen proteger pueblos indígenas en peligro en Bolivia*. [Recuperado el 26 de septiembre] Obtenido de <https://www.filac.org/wp/comunicacion/actualidad-indigena/exigen-proteger-pueblos-indigenas-en-peligro-en-bolivia/>

FILAC, & FIAY. (2020). *Los pueblos indígenas ante la pandemia del COVID-19. Primer informe regional*. La Paz: FILAC y FIAY.

Frank, T. (2020). *Bordando historias: mascarillas indígenas andinas en Bolivia*. [Recuperado el 10 de octubre] Obtenido de <https://www.dw.com/es/bordando-historias-mascarillas-ind%C3%ADgenas-andinas-en-bolivia/g-53817340>

Friedrich, T. (2020). Entrevista a: Theodor Friedrich, Representante de la FAO en Bolivia. (O. R. radio, Entrevistador) [Recuperado el 11 de octubre] Obtenido de <https://ondarural.org/entrevista-a-theodor-friedrich-representante-de-la-fao-en-bolivia/>

García Linera, Á. (2009). *La potencia plebeya : acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. (P. Stefanoni, Ed.) Bogotá: Siglo del Hombre Editores y CLACSO.

Guzmán, A. (2019). Lectura urgente para feministas y quienes todavía no lo son. (P. Jiménez España, Entrevistador) Página 12. [Recuperado el 25 de septiembre] Obtenido de <https://www.pagina12.com.ar/216752-lectura-urgente-para-feministas-y-quienes-todavia-no-lo-son>

Hernández Castillo, R. A. (2014). Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género. En Y. Espinosa Miñoso, D. Gómez Correal, & K. Ochoa Muñoz (Edits.), *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (págs. 279-294). Popayán: Editorial Universidad del Cauca.

IASG. (2020). *Pueblos Indígenas y la COVID-19: Nota de orientación para el sistema de la ONU*. ONU. [Recuperado el 1 de octubre] Obtenido de https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2020/04/IASG-Declaracion-IPs-and-COVID-19.SP_.23.04.2020_FINAL-ES.pdf

IICA. (2020). *Bolivia presenta plan nacional de respuesta y rehabilitación para el sector agropecuario frente al covid-19*. [Recuperado el 5 de octubre] Obtenido de <https://www.iica.int/es/prensa/noticias/bolivia-presenta-plan-nacional-de-respuesta-y-rehabilitacion-para-el-sector>

Innerarity, D. (2011). La Humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. En D. Innerarity, J. Solana, & Paidós (Ed.), *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales* (1ra ed., págs. 11-20). Madrid.

Jaidopulu Vrijea, M. (2000). Las mujeres indígenas como sujetos políticos. *Chiapas*(9), 35-59. México D.F.: IIEc; UNAM - Ediciones ERA.

Korol, C. (2016). Feminismos populares. Las brujas necesarias en los tiempos de cólera. *Nueva Sociedad*(265), 142-152.

- Lagarde, M. (2003). Mujeres cuidadoras: entre la obligación y la satisfacción. En L. Agirre , & A. Zugasti , *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado* (págs. 10-13). Vitoria-Gasteiz: Emakunde. Obtenido de https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/sen_revista/es_emakunde/adjuntos/revista.emakunde.53.pdf
- Lagarde, M. (2005). *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas, locas*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lastatarria-Cornhiel, S. (2011). Las mujeres y el acceso a la tierra. En P. Monje Costas (Ed.), *Tierra de mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina* (págs. 19-35). La Paz: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC).
- Leff, E. (2020a). A cada quien su virus. La pregunta por la vida y el porvenir de una democracia viral. *HALAC, 10*(Edición Suplementaria 1), 139-175.
- Leff, E. (2020b). Conversatorio Alternativas poscovid: agroecología, educación ambiental y territorios en r-existencia. [Recuperado el 25 de septiembre] Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=2XtTJhpOXM>
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*(9), 73-101.
- Manzano, O., & Saboin, J. (2020). Retos post COVID-19 en la región andina. En *ALC post COVID-19. Retos y oportunidades* (págs. 3-12). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mignolo, W. (2018). *Historias locales/diseños globales. Colonialismo, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal.
- OMS. (2020). *Discurso inaugural del Director General de la OMS en la reunión del Consejo Ejecutivo*. [Recuperado el 10 de octubre] Obtenido de <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-executive-board-meeting>
- ONU. (2020). *Plan de respuesta del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia frente a COVID-19*. La Paz: ONU Bolivia.
- ONU Mujeres. (2020a). *Violencia contra las mujeres: la pandemia en la sombra*. [Recuperado el 2 de octubre] Obtenido de <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic>
- ONU Mujeres. (2020b). *Análisis del impacto COVID19 sobre las mujeres trabajadoras en Bolivia*. Nueva York: ONU.
- ONU Mujeres. (2020c). Mujeres indígenas frente a la pandemia. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=7Zd8YXOhtSI>
- Paredes, J. (2014). *Hilando fino. Desde el feminismo comunitario* (2da ed.). México D.F.: Cooperativa El Rebozo.
- Paredes, J. (2016). Feminismo Comunitario: Charla pública con Julieta Paredes hermana Aymara de Bolivia. [Recuperado el 29 de septiembre] Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=FqD5uD_IHh8
- PNUD. (2019). Panorama general. Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Obtenido de

http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

- Porto-Gonçalves, C. W. (2006). A Reinvenção dos Territórios: a experiência latino-americana e caribenha. En A. E. Ceceña, *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado* (págs. 151-197). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Porto-Gonçalves, C. W. (2009). De saberes y de territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latino-americana. *Polis*, 8(22).
- RIMISP. (2020). Circuitos alternativos de comercialización en el marco de la crisis del COVID-19. *Análisis de Coyuntura. COVID-19 en América Latina*.(6).
- Rivera Cusicanqui, S. (2010). *Ch'ixinakax utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores* (1ra ed.). Buenos Aires: Tinta Limón.
- Rivera Cusicanqui, S. (2014). La noción de 'derecho' o las paradojas de la modernidad postcolonial: indígenas y mujeres en Bolivia. En Y. Espinosa Miñoso, D. Gómez Correal, & K. Ochoa Muñoz, *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (págs. 121-134). Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Rivera Cusicanqui, S. (2018). *Un mundo ch'ixi es posible. Ensayos desde un presente en crisis* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Tinta Limón.
- Rivera Cusicanqui, S. (2020). Resistencias, insurgencias y luchas por la vida en tiempos de exterminios. CLACSO TV. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=VQ08llpL9YM>
- Rufer, M. (2012). El habla, la escucha y la escritura: subalternidad y horizontalidad desde la crítica poscolonial. En S. Corona, & O. Kaltmeier, *En diálogo. Metodologías Horizontales en Ciencias Sociales* (págs. 55-82). México D.F.: Gedisa.
- Stengers, I. (2017). *En tiempos de catástrofes: Cómo resistir a la barbarie que viene*. (V. Goldstein, Trad.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones y Nuevos emprendimientos editoriales. Obtenido de https://www.academia.edu/40320616/En_tiempos_de_catstrofes_C%C3%B3mo_resistir_a_la_barbarie_que_viene_Isabelle_Stengers
- Stengers, I., & Pignarre, P. (2017). *La brujería capitalista* (1ra ed.). (V. Goldstein, Trad.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Hekht Libros.
- Tapia Mealla, L. (2002). XVI. Tiempo, historia y sociedad abigarrada. En L. Tapia Mealla, *La producción del conocimiento local : historia y política en la obra de René Zavaleta* (págs. 305-325). La Paz: CIDES-UMSA, Posgrado en Ciencias del Desarrollo; Muela del Diablo Editores.
- Tapia Mealla, L. (2006). Re-visiones desde alguna parte. En M. A. Ibargüen, & N. De los Ríos Méndez, *René Zavaleta Mercado. Ensayos, testimonios y re-visiones* (págs. 173-235). Buenos Aires: CIDES-UMSA.
- Tapia Mealla, L. (2011). *La condición multisocietal. Multiculturalidad, pluralismo, modernidad* (1ra ed.). La Paz: CIDES-UMSA/Muela del Diablo Editores.
- Wanderley, F. (2016). La economía solidaria y comunitaria en Bolivia. *Revista de la Academia*, 21, 57-75.
- Zavaleta, R. (2009). *La autodeterminación de las masas / René Zavaleta*. (L. Tapia Mealla, Ed.) Bogotá: Siglo del Hombre Editores y CLACSO.

Tiempos de crisis: Uruguay y su apuesta a la seguridad humana

Mónica Nieves

Resumen

A partir de la pandemia por COVID-19, América Latina se enfrenta a la aceleración de procesos preexistentes y profundización de asimetrías. Este fenómeno global interpela a los Estados en términos de seguridad, y obliga a repensar los paradigmas tradicionales en función de la multidimensionalidad de las amenazas y los riesgos.

La coyuntura pandémica impulsa a América Latina a ensayar respuestas en clave de seguridad humana, como asunto interméstico por excelencia. Es así como se presenta un escenario complejo en el que está presente el riesgo de securitizar múltiples áreas y en consecuencia políticas públicas, bajo el impulso e inminencia de las dinámicas propias de crisis.

Desde la confirmación de los primeros casos positivos de COVID-19 en Uruguay, se avanzó en etapas de lo que se denominó “nueva normalidad” en base a cuatro pilares: progresividad, regulación, monitoreo y evidencia. El objetivo de este trabajo es analizar como se perfila la política exterior uruguaya en función de una agenda de seguridad determinada por la pandemia. En ese contexto, se busca entender si a partir de la COVID-19 habrá una apuesta más fuerte a una agenda de seguridad humana, y si se potenciará el camino individual, multilateral o ambos. Se intenta comprender si en estos términos Uruguay identifica al esquema regional como alternativa para soluciones no circunstanciales.

Palabras clave: Uruguay, pandemia, crisis, seguridad humana.

Abstract

From the COVID-19 pandemic, Latin America faces the acceleration of pre-existing processes and the deepening of asymmetries. This global phenomenon challenges States in terms of security, and forces them to rethink traditional paradigms based on the multidimensionality of threats and risks.

The pandemic situation prompts Latin America to test responses in the key of human security, as an intermestic issue par excellence. This is how a complex scenario is presented in which the risk of securing multiple areas and consequently public policies is present, under the imminence and imminence of the dynamics of the crisis.

Since the confirmation of the first positive cases of COVID-19 in Uruguay, progress has been made in stages of what was called the “new normal” based on four pillars: progressivity, regulation, monitoring and evidence. The objective of this work is to analyze how Uruguayan foreign policy is shaping up based on a security agenda determined by the pandemic. In this context, it

seeks to understand if from COVID-19 there will be a stronger commitment to a human security agenda, and if the individual, multilateral or both will be promoted. An attempt is made to understand whether in these terms Uruguay identifies the regional scheme as an alternative for non-circumstantial solutions.

Key words: Uruguay, pandemic, crisis, human security

CONSIDERACIONES PREVIAS

El 2020 será recordado por ser el año de la COVID-19. Lejos de la mirada simplificadora de crisis sanitaria, debe entenderse y analizarse como una crisis multidimensional. América Latina padece desigualdades que la pandemia cataliza, lo que sumado a la aceleración de las dinámicas de la sociedad internacional presenta un un escenario desalentador.

Según el informe conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) de fines de julio, la región muestra números importantes de informalidad laboral, altos niveles de pobreza y débiles sistemas de salud y seguridad social. Se identifican desigualdades en múltiples dimensiones que van desde el acceso al agua potable y saneamiento, hasta las tecnologías de la información y las comunicaciones. Sus conclusiones no dejan lugar a dudas: si no se controla la curva de contagios, no será posible reactivar la economía de los países (CEPAL-OPS, julio 2020).

En una América Latina que se describe a través de sus asimetrías, existe una violencia estructural⁸⁵ (Galtung, 1969) que se ha ido naturalizando a través de décadas, y que hoy queda al descubierto de manera trágica con las imágenes y los datos que desnuda la pandemia.

En este contexto, Uruguay estrenó un nuevo gobierno de diferente signo político al de los últimos quince años, que propuso transitar hacia una “nueva normalidad” en base a cuatro pilares: progresividad, regulación, monitoreo y evidencia.

Camino a determinar como se perfila la política exterior en función de una agenda de seguridad condicionada por la pandemia, se parte de lo que enseña Wilhelmy sobre la política exterior como un área cada vez menos diferenciada y separada del proceso político doméstico. Se asume que “(...) la política exterior contiene las reacciones estatales a las condiciones (estructuras y proceso) prevalecientes en el sistema internacional, transmitiendo algunas de ellas a los agentes políticos internos. (...) la política interna no se sustrae a la influencia del sistema internacional” (Wilhelmy, 1988: 149). En esta línea y acompañando lo que señalan Bizzozero y Pose (2020) el análisis de las relaciones internacionales debe contemplar la transformación del sistema internacional y sus repercusiones en las instituciones, en su funcionamiento y en la gobernabilidad.

El trabajo presenta como eje de análisis el concepto de seguridad humana -su evolución en América Latina y en Uruguay-, así como vinculación con la securitización⁸⁶. Frente a la pregunta si ¿apuesta Uruguay a un esquema multilateral?, en particular se avanza sobre su identificación a

85 Se genera en las estructuras políticas, sociales, económicas. Llamada también “violencia institucional” por otros autores, es una violencia invisible -al contrario de la violencia directa-, que se traduce en la pobreza, en la informalidad laboral, en la inaccesibilidad a la educación, vivienda, salud, etc.

86 En tanto suelen usarse en idioma español tanto “securitización” como “securitización”, en este trabajo se ha elegido la segunda opción.

nivel regional y subregional, en términos de instrumentos de cooperación necesarios como opción no circunstancial ante el escenario actual de pandemia. En este contexto, se irán respondiendo otras preguntas sobre si ¿se ha securitizado la COVID-19?, y si ¿habrá una apuesta a la seguridad humana que apuntale la agenda de seguridad?. El límite temporal elegido ha sido el 1° de setiembre, que coincide con la firma del segundo protocolo sanitario binacional con Brasil.

El análisis se estructura en una primera parte que acerca la evolución del concepto de seguridad tanto regional -en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA)-, como subregional -en el del Mercosur-, hasta la concepción de la seguridad humana y su vinculación con la securitización. En segundo lugar se propone un breve panorama de la coyuntura político/social de la región, para recalcar en el proceso doméstico en el contexto de las elecciones nacionales de 2019. A continuación se realiza un sucinto repaso del transcurso de la COVID-19 en Uruguay y las respuestas del gobierno en diferentes dimensiones. Seguidamente se pondrá foco en las líneas de política exterior que fueron apareciendo durante el proceso de transición, hasta llegar a las decisiones y planteos que ha realizado el nuevo gobierno en funciones desde principios de marzo.

Finalmente se plantean algunas reflexiones que se entienden preliminares, ya que la esencia multidimensional de la crisis implica que se abren innumerables líneas de exploración vinculadas al tema presentado, que solo se han esbozado en virtud de las características de este trabajo. En esta línea, al ser el objeto de análisis un tema vigente, dinámico y en evolución dificulta la extracción de conclusiones finales en estos momentos.

AMÉRICA LATINA Y SU RECORRIDO HACIA LA SEGURIDAD HUMANA

La noción de seguridad carga con un contenido que se construye históricamente (Wæver, 1998). Tradicionalmente vinculada a la guerra y al uso de la fuerza centrado en un fuerte eje militar, la seguridad ha encontrado dificultades para disociarse de la defensa. Con la Guerra Fría en América Latina nació el Sistema Interamericano de seguridad, que tiene sus raíces en 1942 con la creación de la Junta Interamericana de Defensa. Será a instancias del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y luego de la OEA, que el Sistema Interamericano fue tomando forma y consolidándose.

Desde fines de la década de los ochenta del siglo pasado, comienza a percibirse una ampliación del concepto de seguridad. Vinculada a transformaciones en la agenda internacional, en los años noventa se relacionará a tres grandes ejes interconectados: seguridad, paz y desarrollo.

En el marco de Naciones Unidas, con el Programa de Paz en 1992 a cargo de su Secretario General Boutros Ghali, y específicamente con el Informe de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, se va construyendo la noción de seguridad humana. La trascendencia de esto está dada a partir de que el eje de la seguridad pasará a constituirse en el individuo, alejándose de la naturaleza estatocéntrica. La seguridad humana supone libertad respecto al miedo y a la necesidad, en un marco donde la paz y el desarrollo sostenible son indisolubles y adquieren una nueva connotación.

La seguridad humana habilita a repensar los paradigmas tradicionales en tanto las amenazas y riesgos son diferentes. "(...) la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas" (PNUD, 1994: 25). La seguridad humana y la securitización son enfoques. Con el primero se cambia el foco desde la

seguridad territorial a la seguridad de las personas, y de la seguridad a través de las armas hacia el desarrollo humano sostenible.

Con perspectiva constructivista la esencia intersubjetiva de la seguridad determina que es lo que los actores hacen de ella. En tanto entender la seguridad como un acto discursivo a través del lenguaje (*speech act*) implica entenderla como proceso intersubjetivo. La securitización implica que algo es transformado en un problema de seguridad por ciertos actores. En este contexto, desde la esencia social-constructivista se entiende que las amenazas y la inseguridad son construcciones a partir del conocimiento y de las narrativas que los representan. Para este análisis se presta especial atención al carácter “performativo del lenguaje” que guarda especial relación con la noción de securitización. En línea con Verdes-Montenegro (jun-sep, 2015), se entiende que para los seres humanos designar un fenómeno como amenaza tiene una carga simbólica tal, que impulsa a una legitimación de los medios para eliminar tal amenaza, y por tanto el riesgo implícito individual o comunitario.

A nivel regional como destaca Benítez Manaut (dic.-ene 2003-2004: 56), los años noventa se inician con la aparición del concepto de “seguridad cooperativa”⁸⁷ que tiene su punto de partida con la “defensa de los sistemas democráticos de los gobiernos” en la reunión de la OEA de Santiago de Chile de 1991.

A partir de la Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad en 1995 se instituye la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) como comisión permanente del Consejo Permanente de la OEA. Sus funciones redundan en estudiar y realizar recomendaciones en lo vinculado a seguridad hemisférica, así como coordinar y fortalecer la cooperación en materia de seguridad y defensa entre los distintos órganos de la organización (OEA, 1980: 5). El abordaje interméstico sobre las nuevas amenazas que guó su trabajo apuntó a promover la creación de mecanismos de cooperación a nivel multilateral o bilateral. Desde un comienzo, la CSH debió enfrentar el recelo de algunos Estados a ceder espacios de soberanía en ciertos asuntos que hacen a una definición de seguridad amplia e incluyente de temas como la pobreza, los desastres naturales, el crimen organizado, las amenazas para la salud, etc.

En la Declaración de Bridgetown de 2002 se adopta un enfoque multidimensional. Será a partir de la Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003 que se asume que muchos de los flagelos que azotan a América Latina -entre ellos los riesgos a la salud- se constituyen en “nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos” para la región (OEA, 2003). Esta Declaración alentó las expectativas sobre la oportunidad de alcanzar cierta coincidencia en las distintas agendas de seguridad del hemisferio.

En suma, en la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la Conferencia Especial de Seguridad de México de 2003, se amplía el concepto de seguridad hemisférica aplicando la noción multidimensional, y colocando su eje en la protección de la persona humana. Es así que aparece la idea de “arquitectura flexible de seguridad”, que implicará la consideración de una defensa hemisférica distinta a la del inicio de la Guerra Fría.

En el escenario económico-social, con el cambio del milenio América Latina mostraba algunos datos esperanzadores. En 2004 el PIB crecía 5.5%, la balanza de pagos mostraba saldo positivo en la cuenta corriente por segundo año consecutivo, y el comercio exterior registraba por tercera vez superávit (Oswald Spring, 2009). De todas formas, la reducción de la pobreza se mantenía estancada, y América Latina continuaba siendo la región con mayor desigualdad en el

87 Siempre dentro del Sistema Interamericano y bajo la tutela de la OEA. Ha de puntualizarse que el Sistema Interamericano de seguridad no está establecido en ningún documento formal o tratado.

mundo.

Hacia el año 2010 en el marco de la 40a. Asamblea General de la OEA, se produce el reconocimiento intersectorial de los problemas de seguridad hemisférica, y se plantea el compromiso de fomentar una “cultura de la paz”. La Declaración de Lima (OEA, 2010) reafirma que la paz, la seguridad y la cooperación son los únicos mecanismos para confrontar las amenazas nuevas y tradicionales. Asimismo evalúa la necesidad de múltiples respuestas que involucren a organizaciones internacionales, asociaciones entre gobiernos, al sector privado y la sociedad civil bajo el paraguas de los valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

A nivel subregional en lo que refiere a Mercosur, suele coincidir en la idea de que las áreas de cooperación en las que el bloque ha avanzado tienen un rol fundamental en la construcción de un escenario de paz, y son un ámbito apropiado en materia de seguridad. Mercosur puede interpretarse como un proceso de integración difuso en clave de seguridad, ya que incluye sólo ciertas áreas particulares dentro del tema con compromisos no consolidados ni puestos en práctica, quizás porque no fue creado originalmente para abordar aspectos de la seguridad (Martínez, dic 2013).

Por su parte, Riquelme Rivera (ene-jun 2013) asegura que Mercosur a la vez que ha favorecido un ambiente de paz y estabilidad en el Cono Sur y por “efecto derrame” a nivel suramericano, ha potenciado en su dimensión política la promoción de la solidez democrática entre sus miembros. En ese sentido, en 2002 durante la II Reunión de Presidentes de América del Sur en Guayaquil, se acuerda el “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, donde se decide la creación de una “Zona de Paz Sudamericana”. A partir de varias iniciativas gubernamentales⁸⁸, y sobre el compromiso alcanzado en el Comunicado de Brasilia de 2000, se declara a América del Sur como una “Zona de Paz y Cooperación” (Sela, s.f.)

En líneas generales, se prohíbe el uso o amenaza del uso de la fuerza entre los Estados —de acuerdo a los principios y disposiciones de la Carta de Naciones Unidas (NN.UU.) y de la Carta de la OEA—, así como la fabricación, uso, posesión, etc., de armas de destrucción masiva, acorde al Tratado de Tlatelolco. Asimismo, se pretende la erradicación total de las minas antipersonal y la aplicación del programa de acción de NN.UU. sobre armas pequeñas y ligeras.

En ese contexto de transición para la seguridad hemisférica, -sin perder de vista el marco global de la llamada “Guerra Global contra el Terror” del Presidente George W. Bush-, y en vistas de los resultados de la Conferencia de México de 2003, aparece la intención de realizar una agenda que contemple entre otros asuntos la nueva arquitectura de la seguridad hemisférica. De esta manera se visibilizan progresivamente las necesidades particulares de cada subregión, en función de sus asimetrías, diferentes intereses y agendas de seguridad, determinadas por la singularidad nacional, entre otros aspectos. Es en este contexto que se van diferenciando distintos escenarios subregionales: el Área Andina, Centroamérica, Caribe y Cono Sur.

El enfoque multidimensional, permitió identificar múltiples amenazas y riesgos que excedían a los tradicionales. En ese sentido, con la emergencia de la pandemia por COVID-19 como fenómeno catalizador de procesos y asimetrías preexistentes, es de orden cuestionar sobre la verdadera implicancia de la asimilación, contemplación y conciencia de la multidimensionalidad de la seguridad asumida a principios de siglo en América Latina. En función de que los riesgos y las amenazas a las personas se transforman en relación a las dinámicas de la sociedad internacional,

88 Entre las que se encontraba la Declaración de Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz de Ushuaia de 1999 (Mercosur, 1999)

hoy se puede determinar a la COVID-19 como una amenaza a la seguridad humana.

EL GOBIERNO DE COALICIÓN: DEL “COMPROMISO POR EL PAÍS” A UN “PAÍS COMPROMETIDO”

En las semanas previas a las elecciones nacionales del 27 octubre de 2019, diferentes acontecimientos políticos y sociales sacudieron la región. Aunque por diferentes circunstancias Perú, Ecuador, Chile y Bolivia mostraban escenas dramáticas de represión en las calles enfurecidas, con un número de heridos y muertos que revelaba con crueldad la fragilidad de esas democracias. Tal es así, que en el caso particular de Chile, el nivel de enfrentamiento y violencia militar desplegados llegaron a niveles inauditos en la post-dictadura pinochetista.

Como ha sido costumbre en todos los periodos eleccionarios desde 1985, las elecciones nacionales se vivieron en Uruguay, tanto primera como en segunda vuelta en un escenario de normalidad. En octubre de 2019 se definió que el último domingo de noviembre habría balotaje, en el que se enfrentarían el candidato por Frente Amplio (FA) Daniel Martínez y Luis Lacalle Pou del Partido Nacional (PN), líder de la novel “Coalición Multicolor”. Conformada a partir de los resultados de primera vuelta, esta coalición se constituyó con el PN, el Partido Colorado (PC), Cabildo Abierto (CA), el Partido Independiente (PI) y el Partido de la Gente (PG).

Es de destacar además, que en la elección de octubre se puso a consideración de la ciudadanía un plebiscito para la reforma constitucional denominada “Vivir sin miedo”. A pesar de que en Uruguay los niveles de delincuencia tanto como los de agitación social no admiten comparación con los registros de otros Estados Latinoamericanos, el plebiscito recibió el apoyo de alrededor del 47% de la ciudadanía habilitada para votar⁸⁹.

Rumbo a las elecciones de noviembre, la agenda política de la coalición se presentó a través de un documento programático titulado “Compromiso por el país” para la gestión 2020 – 2025, en el marco de un escenario político novedoso, en el que por primera vez en la historia del país se da forma a un parlamento tan fraccionado. El resultado de la primera vuelta selló el fin de la mayoría parlamentaria que había ostentado largamente el FA. La Cámara de Senadores tendrá la representación de cuatro partidos, y la de Diputados se conformará con siete partidos.

El documento “Compromiso por el país” retoma varios temas que fueron base de las críticas de campaña electoral, que llevaron adelante los partidos políticos conformantes de la coalición multicolor. En línea a lo que propone en su análisis Fernández Luzuriaga (2020), se identifica en el programa un perfil economicista de la política exterior, expresado sobre todo en el apartado 5 “Inserción Internacional: abrir mercados y hacer alianzas”. Específicamente propone: “realinear nuestra política exterior con los principios del Derecho Internacional, la solución pacífica de las controversias, la democracia, la defensa de los derechos humanos y el respeto al Estado de Derecho”, como contrapartida de lo que se identifica como una “política exterior” basada en “afinidades ideológicas” que dejó al país “encerrado en un Mercosur bloqueado y aislado del mundo” (Compromiso por el país, 2019).

En lo que refiere al Plan Estratégico de Política exterior 2020-2025, se pretende que esté en relación con las necesidades y oportunidades del país productivo. Se plantea la necesidad de un

89 Entre sus propuestas más controvertibles se encontraba la de modificar el artículo 85 de la Constitución. Esto significaba crear una Guardia Nacional de Fuerzas Armadas para cumplir con funciones de seguridad pública.

“Mercosur moderno, ágil y flexible”. El propósito de “flexibilización” de las reglas del Mercosur apunta a la posibilidad de realizar otros acuerdos comerciales por parte de los Estados miembros. En lo relativo específicamente a los temas económicos, el programa hace foco a la participación en todos los ámbitos de negociación multilateral, potenciar los ya firmados e impulsar nuevos acuerdos comerciales en el Sur y Sudeste asiáticos. Se señala el rol de la tecnología y su importancia, haciendo especial mención a la estimulación del comercio electrónico mediante plataformas digitales, la instalación de “embajadas tecnológicas”, entre otras medidas de fomento al comercio (Compromiso por el país, 2019).

El apartado 7 del programa hace referencia a la política de defensa. Se destaca la mención a los desafíos del siglo XXI y la necesidad de que la política de defensa esté en sintonía con las nuevas “realidades”. Mantiene la tradicional apuesta nacional a la continuidad de la participación en Operaciones de Paz, en el marco de la Organización de Naciones Unidas. Entre otros propósitos menciona la modificación de la Ley Orgánica Militar N°19.775, con el fin de sumarle una “visión moderna que permita construir una fuerza eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus misiones y cometidos” (Compromiso por el país, 2019).

En el punto 10 “Agenda de Derechos” el programa recalca el compromiso con la defensa y protección de los Derechos Humanos “dentro y fuera de fronteras”, con apego a los estándares del sistema internacional de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ratificado por Uruguay. En lo que refiere a temas de salud, se plantea que Uruguay invierte más del 9% del PBI en salud, lo que lo sitúa en el rango de gasto de los países escandinavos. En tanto, plantea optimizar la relación gasto/servicio, a la vez que se propone complementariedad de servicios públicos y privados, el desarrollo de telemedicina, así como la mejora la atención en salud mental (Compromiso por el país, 2019).

Las elecciones del domingo 24 de noviembre de 2019, dieron como ganador al candidato de la Coalición Multicolor Luis Lacalle Pou. Una semana antes de asumir el nuevo gobierno, el 26 de febrero de 2020 se registraba en Brasil el primer caso positivo de COVID-19 de América Latina. El 3 de marzo dos días después de la asunción, se anunciaba el primer caso en Argentina. En Uruguay el viernes 13 de marzo, a menos de dos semanas de haber asumido el nuevo gobierno, se confirmaron los primeros 4 casos de COVID-19.

URUGUAY EN PANDEMIA: UN RARA AVIS?

A partir del anuncio de los primeros casos de COVID-19 en Uruguay, se comenzaron a implementar medidas en diferentes áreas, enmarcadas en la declaración de emergencia sanitaria. Desde un primer momento estuvo asociada a un confinamiento voluntario de la población, apuntalado por el constante exhorto por parte de las autoridades a “quedarse en casa”.

El transcurrir de la pandemia en Uruguay hasta el mes de setiembre, se ha diferenciado del resto de la región, y en particular de sus vecinos Argentina y Brasil que se han mantenido en los primeros diez lugares en contagios en el mundo (Worldometers, 2020). El argumento del gobierno uruguayo sobre la diferencia entre la situación pandémica uruguaya de otras, apunta a la premura en la implementación de las medidas, la detección precoz de los focos y el aislamiento de los casos. Desde el inicio, se ha advertido que se está frente a una situación muy dinámica, y que la progresiva apertura de la actividades -económicas, educativas, deportivas, entre otras-, redundaría en mayor cantidad de contagios. De hecho, es lo que se ha ido registrando desde el mes de julio.

Las primeras medidas frente a la pandemia siguieron dos líneas de acción, por un lado se apuntó a frenar el riesgo proveniente del exterior, y por otro lado a la prevención del contagio por propagación interna del virus. El 16 de marzo se determinó el cierre total de fronteras con Argentina, exceptuando a ciudadanos uruguayos y residentes en Uruguay, el transporte de mercadería a Argentina y el ingreso de ayuda humanitaria. En atención a la frontera seca con Brasil, se anunció la elaboración de un protocolo de paso de fronteras a cargo del Sistema Nacional de Emergencias (Sinae).

Uruguay acompañó la Declaración de 59 Estados en apoyo al llamado del Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, para “un alto al fuego global e inmediato frente a la amenaza del COVID-19”. El Comunicado de Cancillería afirma que Uruguay, fiel a su compromiso con la paz y la seguridad internacionales apoya “silenciar las armas” en favor de crear corredores humanitarios. Concluye “Sólo es posible hacer frente a la pandemia del COVID-19 desde la acción colectiva y la cooperación internacional, motivo por el cual Uruguay desea manifestar una vez más su compromiso inquebrantable con el sistema de las Naciones Unidas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, abril 2020).

A mediados de abril, el gobierno implementó el llamado Grupo Asesor Científico Honorario (GACH). Este equipo de científicos tendrá a su cargo realizar las evaluaciones, informar y asesorar al Presidente en la toma de decisiones en función de la “nueva normalidad” en áreas de la salud y ciencia de datos (Uruguay Presidencia, s.f.)

A fines de mayo, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) indicaba que América Latina se convertía en el “nuevo epicentro” de la pandemia de la COVID-19, en Uruguay se transitaba el camino hacia la “nueva normalidad”. A más de dos meses de confinamiento voluntario, se implementaba el “distanciamiento físico sostenible” en el marco de una “apertura responsable”. En este sentido el gobierno convocaba a la población a colaborar con la medida, como pilar imprescindible para su éxito. Desde el principio de la pandemia, la línea económica del gobierno ha seguido el rumbo que la Ministra Azucena Arbeleche delineó con una frase: “(...) tener las precauciones sanitarias intentando detener lo menos posible los motores, (...) la prioridad no puede ser la salud o la economía. Es una falsa dicotomía” (Montevideo Portal, abril 2020)

La rama de la construcción fue elegida a modo de “termómetro” para la decisión de iniciar el retorno progresivo a las actividades económicas. Durante el mes de junio se comenzó la reanudación presencial y voluntaria de las clases en los tres niveles: preescolar, primaria y secundaria/técnica, en base a protocolos de apertura de los centros educativos de todo el país. La educación terciaria pública, en función de la masividad de los cursos y la consecuente dificultad en el cumplimiento de los protocolos sanitarios y el distanciamiento social requerido, ha mantenido la mayor parte de sus cursos en modalidad a distancia.

La frontera seca con Brasil ha sido un tema inquietante desde la llegada del virus al país. A pesar de que se destinó un cuidado especial al tema, esta frontera representa un “punto débil” para el control epidemiológico en Uruguay. Esto es así debido a que las ciudades bi-nacionales poseen dinámicas propias y diferentes al resto del territorio uruguayo. En este sentido se ha complejizado no sólo el control, sino la implementación de medidas sanitarias. La preocupación es mayor considerando los números catastróficos que ha venido registrando Brasil de manera sostenida, tanto en contagios como en víctimas mortales a causa de la COVID-19.

Hacia fines de junio se firmó el acuerdo para la creación de la Comisión Técnica Binacional entre las ciudades de Rivera y Santana do Livramento, en el marco de la IX reunión de la Comisión Binacional Asesora en Salud de Fronteras Uruguay-Brasil. Con el fin de permitir el seguimiento de los casos de COVID-19 se busca que ambas ciudades funcionen como una unidad sanitaria (Uruguay Presidencia, jul 2020c). El acuerdo de cooperación se desarrolla sobre dos ejes: uno

que refiere al diagnóstico y tratamiento, donde Uruguay aporta los test del Instituto Pasteur con el objetivo de aumentar la capacidad diagnóstica, y Brasil realiza los análisis y su procesamiento en laboratorios de Río Grande del Sur. El otro eje consiste en la definición de medidas conjuntas sanitarias y de higiene, la implementación de protocolos para las actividades educativas, comerciales, el transporte, etc.

Como extensión de la iniciativa implementada en junio, el 1º de setiembre se firmó otro protocolo sanitario binacional Uruguay-Brasil, por el que las ciudades de Artigas y Quaraí, y de Bella Unión y Barra do Quaraí se entenderán como unidades sanitarias en el tratamiento y seguimiento de casos de COVID-19 (Uruguay Presidencia, set 2020).

TRES EN LÍNEA: TRANSICIÓN, ASUNCIÓN Y PANDEMIA

Durante el periodo de transición el Presidente electo reiteró que buscaría desapegarse de una política exterior en base a afinidades políticas. Otro de los mensajes sobre el que insistió fue su rechazo a la multiplicidad de mecanismos internacionales, manifestándose contrario a la “superpoblación de estrados”, los que consideró van a contrapelo de la eficiencia. En ese sentido ponderó el trabajo en foros como la OEA y ONU, posición compartida con el canciller designado Ernesto Talvi (Fernández Luzuriaga, 2020).

Apenas iniciado el mes de diciembre de 2019, Lacalle Pou anunció que abandonaría el Mecanismo de Montevideo. El futuro canciller también resaltó en sus declaraciones que se debían fortalecer los mecanismos multilaterales -en alusión a la OEA-, por encima de aquellos “grupos que nacen para resolver problemas puntuales” (La diaria, ene 2020). El Mecanismo de Montevideo tuvo su puntapié inicial a principios de 2019, involucrando a Uruguay, México y Caricom. Su intención fue colaborar en la solución a la situación venezolana, para lo que se proyectaron cuatro fases de acercamiento y diálogo con las partes, en el marco de instrumentos diplomáticos (El País, feb 2019). En este contexto, el entonces Canciller uruguayo Rodolfo Nin Novoa, anunció en setiembre que Uruguay se retiraría del TIAR y que la salida se efectivizaría en el correr de los próximos dos años. Esta decisión se correspondió con el rechazo del gobierno a la resolución de los Cancilleres de los Estados miembros del TIAR de invocarlo, para hacer frente a la crisis de Venezuela.

En noviembre de 2019, en el marco del segundo encuentro de los Estados parte del Mecanismo de Montevideo, se renovó el compromiso para contribuir a una salida pacífica de la situación en Venezuela, a la vez que se rechazó de forma categórica la invocación al TIAR. En esta instancia, un representante del gobierno de transición argentino de Alberto Fernández, participó en calidad de observador del encuentro, mostrándose proclive a participar del instrumento (Uruguay Presidencia, nov 2019).

Apenas iniciado el 2020, el nuevo rumbo de política exterior pretendido por el gobierno entrante iba tomando mejor forma en las declaraciones tanto del Presidente electo como en las de su Canciller. Este último recuperaba un discurso “institucionalista” en lo nacional y en lo internacional. Reivindicaba “un mundo gobernado por instituciones y por reglas” que son el resguardo de países pequeños. En tanto, el multilateralismo que defendía en sus declaraciones de prensa (La República, ene 2020), como en redes sociales, era el que se sostiene en el sistema interamericano.

El anuncio del abandono del Mecanismo de Montevideo se acompañó de otros bastante más controvertidos. Por un lado la decisión de excluir de la lista de invitados a la asunción del nuevo

gobierno, a los Presidentes de Nicaragua -Daniel Ortega-, de Cuba -Miguel Díaz Canel- y al de Venezuela -Nicolás Maduro-. Por otro lado, la determinación de cursar invitación a Jeanine Áñez, la presidente interina de Bolivia. A pesar de tildar de “dictador” a Maduro, Lacalle Pou aclaró que Uruguay mantiene relaciones diplomáticas y comerciales con muchos Estados asociándolas al “interés nacional”, lo que no excluye la valoración sobre la violación a los derechos humanos por ejemplo en Venezuela (Fernández Luzuriaga, 2020).

El presidente electo también manifestó el apoyo del nuevo gobierno -lo que se concretaría en abril-, a la candidatura de Luis Almagro para su reelección como Secretario General de la OEA. Entre tanto, en referencia a las relaciones bilaterales con Argentina y Brasil, Lacalle Pou electo eligió la metáfora de la política exterior “pendular” desdeologizada (Fernández, 2020: 21).

En una jornada de domingo con intenso calor, el 1º de marzo de 2020 asumió el gobierno de la Coalición Multicolor. Como apunta Fernández Luzuriaga (2020) en varias ocasiones durante el discurso, el presidente se refirió al Mercosur, así como a la necesidad de fortalecerlo para evitar su descreimiento. Reiteró que se deben dejar de lado las diferencias ideológicas con el fin de reforzar el bloque en lo internacional.

En la misma línea, en su asunción el Canciller Talvi retomó en su breve discurso los planteos realizados durante los meses de previos, y puntualizó “nuestras relaciones son con Estados, no con gobiernos”. Reiteró que la política exterior “nunca estará basada en afinidades ideológicas circunstanciales” (Ministerio de Relaciones Exteriores, mar 2020a). Se reivindica nuevamente la idea de abandonar las “definiciones ideológicas que complejicen la relación” con los vecinos (Fernández, 2020: 21), y como “estrategia” para superar el estancamiento del Mercosur.

Las primeras medidas anunciadas por Cancillería consistieron en el retiro de Uruguay de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y su regreso al TIAR. Es así que exactamente nueve años después que Uruguay depositara la novena ratificación que posibilitó la entrada en plena vigencia de la UNASUR, se decide su abandono siguiendo los pasos de una decena de Estados⁹⁰. En el Comunicado de prensa 18/20 de Cancillería se atribuye tal acción a su falta de funcionamiento, carencia tanto de sede como de una secretaría general operativa, a lo que agrega que se lo considera un organismo regional basado en “alineamientos políticos-ideológicos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, mar 2020b).

Inaugurando el mes de julio, el Ministro Talvi presentó los lineamientos de lo que denominaría “nueva diplomacia económica y comercial”. De esta forma se apuntaba a abrir mercados para productos y servicios nacionales, y a atraer inversiones de “alto impacto” al país. Se pretendía priorizar “estratégicamente” productos de la cadena agropecuaria y agroexportadora tradicional, así como otros con potencial crecimiento como software, industria audiovisual y servicios globales. En el mismo acto de presentación, se puntualizó en la importancia del Mercosur para la “integración regional y mundial de Uruguay”. A su vez, se recaló en la importancia de las diferentes dimensiones del proceso de integración, y lo que implica en términos de competitividad para Uruguay ser parte del bloque (La diaria, jun 2020). Al día siguiente de esta presentación, el Ministro Talvi renunció a su cargo, y hacia fines del mismo mes a la actividad política activa y su banca en el Senado.

En julio Uruguay asumió la presidencia pro-témpore del Mercosur. En su discurso virtual durante la Cumbre de Presidentes, acompañando al neologismo “mercorrealistas” el Presidente habló de “sincerar las relaciones entre nuestros Estados” primero puertas adentro potenciando la ZLC

90 Sólo permanecen en la organización Guyana, Surinam y Venezuela.

y perfeccionando la UA. Destaca el combate a la pandemia de la comunidad internacional y regional ya que en las crisis -sostiene- se demuestra la vocación humanitaria de las naciones. Apeló a hablar del Mercosur social “de educación, de salud” en las políticas de frontera. A su vez rescató el tema del mediambiente y como se vincula el deterioro del ecosistema al accionar de los Estados. Sostuvo que “tenemos el deber moral con las nuevas generaciones de cuidar”, recalcando que habitamos una “zona bendecida” (Lacalle Pou, 2 julio 2020).

Habló de otro sinceramiento: el internacional, que en el marco de la lógica de proteccionismo propio de las consecuencias de la COVID-19, el Mercosur debe terminar el proceso iniciado. En ese sentido se compromete a firmar con la UE y con el EFTA. Sincerar la voluntad de avanzar en otros acuerdos lo vinculó al de Corea del Sur, que el Uruguay apoya. Nuevamente en esta oportunidad, subrayó que en ese sinceramiento no deben pesar los condicionamientos ideológicos.

Dedicó una referencia especial a pronunciarse por no “caer en la falsa dicotomía de estar más cerca de uno que del otro”. Mencionó que los países que han triunfado son los que están cerca de los dos y que esa es la vocación del Uruguay. Puntualizó que Mercosur involucra a una región con vocación de alimentar al resto del mundo, por tanto hay que apuntar a ello. En su alocución el Presidente Lacalle Pou, resaltó que el sinceramiento del bloque debe contemplar las sensibilidades de cada país, por eso el Uruguay se muestra proclive en “avanzar a distintas velocidades” (Lacalle Pou, 2 julio 2020).

En la misma conferencia donde anunció que el nuevo Canciller designado sería Francisco Bustillo, el Presidente retomó parte de las ideas vertidas en la Cumbre de Mercosur, y reiteró que es el momento de ser “mercorrealista”, en un presente teñido por la pandemia de COVID-19 que desnudó falencias y demostró virtudes y fortalezas regionales. Afirmó “Nosotros, con pragmatismo, queremos transformar la realidad de la vida de los uruguayos para mejor y encontramos en el Mercosur una muy buena herramienta en un bloque en movimiento, no congelado, con vocación aperturista y no encerrado en sí mismo” (Uruguay Presidencia, jul 2020a).

El nuevo Canciller es un hombre de confianza del Presidente y diplomático de carrera, que hasta el momento de su designación se desempeñaba como Embajador en España. En su discurso de asunción, el Canciller Bustillo propuso las líneas de trabajo que desarrollará. Frente a la coyuntura económica internacional, señaló que los ejes de la política exterior apuntarán a la dinamización de acciones de promoción comercial y de incentivo de inversiones. Hacia el Mercosur apuntaló lo señalado por el Presidente, y recalcó que hay que trabajar “con pragmatismo para lograr el mejor Mercosur posible”. El nuevo Ministro hizo mención a “la rica tradición en materia de política exterior, que le ha permitido posicionarse con prestigio dentro del concierto internacional”. En su declaración, repasó los principios fundamentales para la política exterior, mencionando específicamente a “la promoción de la paz, la autodeterminación, la no intervención en asuntos internos, el respeto al derecho internacional, la solución pacífica de controversias, la defensa del régimen democrático y el respeto y la promoción de los derechos humanos, entre otros” (Uruguay Presidencia, julio 2020b)

ALGUNAS REFLEXIONES PRELIMINARES

En tiempos en los que se interpela la vigencia y la aplicabilidad del orden internacional determinado por un multilateralismo con raíces a mediados del siglo pasado, la emergencia sanitaria como asunto esencialmente interméstico ha puesto sobre la mesa la importancia y la necesidad de volver sobre los componentes esenciales de la seguridad humana.

Desde los meses de transición hacia el nuevo gobierno de la Coalición Multicolor, se ha asegurado la apuesta tanto al esquema global de ONU como al regional de OEA, con especial referencia al Sistema Interamericano. En esta línea y de acuerdo a lo expuesto, puede asumirse que el gobierno uruguayo identifica al esquema regional como alternativa para soluciones no circunstanciales. Sin embargo, es de destacar la permanente referencia a la importancia de llevar adelante una política exterior con desapego a condicionamiento ideológicos.

De acuerdo al recorrido realizado en este análisis, surge la pregunta ¿qué implica desideologizar la política exterior para el gobierno?. Más allá de lo que ha significado el abandono de ciertos instrumentos internacionales y la recuperación de otros, lo ideológico es un factor transversal que incide en las relaciones internacionales. Asimismo, si el prisma se correspondiera a un análisis tradicional de política exterior, se diría que se propone un compromiso con una política exterior de Estado, sobre a una eventual política de Gobierno con sesgo político partidario determinante.

En términos sub-regionales, el gobierno confirma su apuesta al proyecto del Mercosur. Se pretende un bloque regional a partir del sinceramiento de los Estados Miembros, que se muestre sensible a las diferencias, y flexible. A pesar de esto, se deja ver que el compromiso al esquema sub-regional es tal en tanto y en cuanto se ofrezca como plataforma eficaz para la inserción económica internacional. Uruguay se presenta como un Estado sensible al medio externo. Comprender esta condición es fundamental para ponderar como su política exterior se ve condicionada por estímulos internacionales, y en particular por los regionales.

Los mecanismos de cooperación ejemplificados en los protocolos sanitarios binacionales firmados con Brasil no solo fortalecen los lazos entre ambas naciones, sino que impulsan el avance hacia el desarrollo de la seguridad humana. En tiempos de crisis multidimensional, América Latina cae de rodillas acuciada por una violencia estructural arraigada que ha quedado en evidencia por la pandemia.

En ese contexto, avanzar en seguridad humana, es decir cooperar en función de construir libertad con respecto del miedo y de la necesidad debe convertirse en un objetivo principal a corto plazo. A partir de la pandemia por COVID-19 debieran encenderse las alarmas si se impide una securitización que potencie canales hacia el desarrollo y la resiliencia. Por tanto, se debe evitar la securitización que actúe a golpe de emergencia sanitaria, a fin de minimizar el riesgo que implica decantar en situaciones de excepción.

BIBLIOGRAFÍA

- Benítez Manaut, R. (dic-ene 2003-2004). Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI. Revista CIDOB D'Afers internacionals, n.º64, pp. 49–70. Recuperado de <http://www.cidob.org/content/download/58380/1516045/version/1/file/64benitez.pdf>. Consultada: diciembre, 2016
- Bizzozero, L., Pose, N. (2020) Impacto del COVID-19 en el sistema internacional: una aproximación sistémica al regionalismo desde la EPI ideacional. *Flacso. Blog*. Recuperado de: <http://rrii.flacso.org.ar/impacto-del-covid-19-en-el-sistema-internacional/>. Consultada: agosto, 2020.
- CEPAL-OPS (2020, julio). Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Ca-

- ribe. *Informe COVID-19*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462_es.pdf. Consultada: setiembre, 2020.
- Compromiso por el País (2019). Disponible en: <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>. Consultada: agosto, 2020.
- El País (feb 2019). Uruguay y México presentaron el "Mecanismo de Montevideo" para crisis en Venezuela. Disponibl en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/canciller-mexicano-uruguay-reunio-vazquez-nin-novoa.html>. Consultada en: agosto 2020.
- Fernández Luzuriaga, W. (2020). Política Exterior Uruguaya 2020. Propuestas en la transición y decisiones inaugurales. *Serie Documento de Trabajo*, n.º 64. Unidad Multidisciplinaria. Disponible en: <https://www.colibri.ude- lar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/25431>. Consultada: agosto, 2020.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, v. 6, n° 3, pp. 167-191. Sage Publications, Ltd. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/422690>. Consultada: agosto, 2020.
- Lacalle Pou, L. (2 julio 2020) Discurso Cumbre del MERCOSUR. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=w4a1sASNOY0>. Consultada: agosto, 2020.
- La diaria (ene 2020). Luis Lacalle Pou se reunió con el estadounidense David Hale, y Beatriz Argimón con una opositora cubana. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/1/luis-lacalle-pou-se-reunio-con-el-estadounidense-david-hale-y-beatriz-argimon-con-una-opositora-cubana/>. Consultada: agosto, 2020.
- (jun 2020). Talvi presentó lineamientos de la cancillería: el énfasis estará en la "migración calificada". Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/6/talvi-presento-lineamientos-de-la-cancilleria-el-enfasis-estara-en-la-migracion-calificada/>. Consultada: agosto, 2020.
- La República (ene 2020). Gobierno electo envió primeras señales de un cambio de rumbo muy fuerte en política exterior. Disponible en: <https://www.republica.com.uy/gobierno-electo-envio-primeras-senales-de-un-cambio-de-rumbo-muy-fuerte-en-politica-exterior-id746648/>. Consultada: agosto, 2020.
- Martínez, V. G. (dic 2013). La seguridad hemisférica y su futuro carácter multidimensional. *Estudios de Seguridad y Defensa*, n.º 2, pp. 39–66. Recuperado de <http://esd.anepe.cl/wp-content/uploads/2014/04/art2.pdf>
- MERCOSUR (1999). Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz. Recuperado de <http://www.oas.org/es/council/CSH/documentation/mercosur.asp>. Consultada: junio, 2015
- Ministerio de Relaciones Exteriores (mar 2020a). Discurso de asunción del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Ernesto Talvi. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/discurso-asuncion-del-sr-ministro-relaciones-exteriores-dr-ernesto-talvi>. Consultada: agosto, 2020.
- (mar 2020 b). Comunicado de Prensa N° 18/20: Cancillería anuncia el retiro del Uruguay de la UNASUR y su regreso al TIAR. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/1820-cancilleria-anuncia-retiro-del-uruguay-unasur-su-regreso-tiar>. Consultada: agosto, 2020
- (abril 2020). Comunicado de Prensa N° 33/20: Uruguay se suma al llamado a un alto el fuego

- del Secretario General de Naciones Unidas frente al COVID-19. Disponible en: (<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicacion/3320-uruguay-se-suma-llamado-alto-fuego-del-secretario-general-naciones>). Consultada en: agosto, 2020.
- Montevideo Portal (abril 2020). Bidireccional. Arbeleche: "La prioridad no puede ser la salud o la economía. Es una falsa dicotomía". Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Arbeleche>—La-prioridad-no-puede-ser-la-salud-o-la-economia-Es-una-falsa-dicotomia--uc750272. Consultada: mayo, 2020
- OEA (1980). Reglamento del Consejo Permanente. Autor. Recuperado de https://www.oas.org/XXXIVGA/spanish/reference_docs/Reglamento_CP.pdf. Consultada: junio, 2015
- (2003). Declaración sobre seguridad en las Américas. (OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec.1/03 rev. 1). Disponible en: <http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce00339s02.doc>. Consultada: junio, 2015
- (2010). Declaración de Lima: Paz, Seguridad y Cooperación en las Américas. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/ag/Documentos/AG05138S09.doc> (AG/DEC. 63 (XL-O/10)). Consultada, junio 2015
- Oswald Spring, Ú., (2009). Globalización y desafíos para la seguridad humana en América Latina. En Ú. Oswald Spring y H. G. Brauch (Eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI* v. 6, pp. 475-516). México: CIICH, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Recuperado de <http://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/Reconceptualizar%20la%20seguridad.pdf>. Consultada: junio, 2015
- PNUD (1994) *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: Oxford University Press. ISBN 0-19-509170-1
- Riquelme Rivera, J. (ene-jun 2013). La relación entre integración y seguridad en el Mercosur y sus proyecciones hacia Sudamérica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, n.º 8, v. 1, pp. 279–308. Recuperado de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/download/78/1712>. Consultada: junio, 2015
- Sela (s.f.). Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/29921/consenso-de-guayaquil-sobre-integracion-seguridad-e-infraestructura-para-el-desarrollo-ii-reunion-de-presidentes-de-america-del-sur-26-y-27-de-julio-de-2002>. Consultada: agosto, 2020.
- Uruguay Presidencia (nov 2019) Uruguay, México y socios del Mecanismo de Montevideo reiteran su compromiso por una salida democrática en Venezuela. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mecanismo-montevideo-ciudad-de-declaracion-venezuela->. Consultada en: agosto, 2020
- (s.f.). Grupo Asesor Científico Honorario. Disponible en: https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2020/noticias/AG_280/Informe_GACH.pdf. Consultada: agosto, 2020.
- (julio 2020a). Francisco Bustillo será el nuevo canciller de Uruguay. Disponible en: <https://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/lacalle-pou-conferencia-bustillo-canciller-mercosur>. Consultada: agosto, 2020.

- (julio 2020b). Francisco Bustillo: Acuerdos comerciales e incentivos a inversiones serán ejes de la política exterior. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/bustillo%20lineamientos%20cancilleria>. Consultada: agosto, 2020.
- (julio 2020c). Uruguay y Brasil crean unidad sanitaria entre Rivera y Santana do Livramento para el control de COVID-19. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/unidad-sanitaria-rivera-santana>. Consultada: agosto, 2020.
- (set 2020). Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/protocolo-binacional-covid>. Consultada: setiembre, 2020.
- Verdes-Montenegro, F. J. (jun-sep 2015). Securitización: Agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad. *Relaciones Internacionales*, n.º 29, pp. 35–64. Recuperado de <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/652/440.pdf>. Consultada: diciembre, 2016.
- Wæver, O. (1998), Securitization and desecuritization, en R.D. Lipschutz (ed.), *On Security*, pp. 46-86. New York: Columbia University Press.
- Wilhelmy, M. (1988). Política Internacional: Enfoques y Realidades. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp.148-153.
- Worldometers (2020). COVID-19 Coronavirus Pandemic. Disponible en: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Consultada: setiembre, 2020.

China y América Latina y el Caribe en la nueva “a/normalidad”⁹¹

Patricia Romer Hernández

Resumen

En momentos de incertidumbre como los que estamos atravesando, los interrogantes son múltiples y las proyecciones inciertas. En estas breves reflexiones nos proponemos pensar sobre los desafíos a los que se enfrenta América Latina y el Caribe (ALC) en sus relaciones con la República Popular China a partir de las características socioeconómicas y políticas de la región y en un escenario de post pandemia.

Palabras clave: América Latina; República Popular China; pandemia; diplomacia.

Abstract

In times of uncertainty like the ones we are going through, the questions are multiple and the projections uncertain. In these brief reflections, we propose to think about the challenges facing Latin America and the Caribbean (LAC) in its relations with the People's Republic of China, based on the socio-economic and political characteristics of the region and in a post-pandemic scenario.

Palabras clave: América Latina; República Popular China; pandemia; diplomacia.

“A estas alturas, ya nadie ignora que la pandemia no es sólo una crisis sanitaria. Es lo que las ciencias sociales califican de ‘hecho social total’, en el sentido de que convulsa el conjunto de las relaciones sociales, y conmociona a la totalidad de los actores, de las instituciones y de los valores.” (Ignacio Ramonet, 2020)⁹²

“Las riquezas de América Latina la tornan vulnerable, no poderosa. /.../ El futuro está abierto, pero lo que hagamos con él dependerá de nuestra comprensión del presente. Y romantizar el potencial de América Latina es la mejor receta para que nos cocinen.” (Andrés Malamud y Esteban Actis, 2020)⁹³

“China ha tomado la iniciativa. El monólogo occidental (incluyo a nuestra América Latina) ha terminado y comienza el diálogo intercultural. Y aun cuando en ese diálogo no se pueda prescindir del dolor y del sufrimiento, esperemos evitar las guerras sangrientas.” (Cristina Reigadas, 2020)⁹⁴

⁹¹ Agradezco a Laura Bogado Bordazar por las valiosas sugerencias para la redacción del artículo y los aportes realizados para presentar el panorama político y socioeconómico regional.

⁹² Ignacio Ramonet, “Coronavirus: La pandemia y el sistema-mundo”, *Página 12*, 29/04/2020.

⁹³ Andrés Malamud y Esteban Actis, “América Latina, una impotencia emergente”, *La Nación*, 21/07/20.

⁹⁴ C. Reigadas (2020). “Visiones del futuro y encrucijada civilizatoria: China, Occidente y la pandemia”, *Erasmus*, Revista para el diálogo intercultural, n 22, pp. 127-155.

INTRODUCCIÓN: ¿UN NUEVO ORDEN MUNDIAL?

La pandemia del Covid-19 profundizó el debate acerca de la reconfiguración del orden mundial. Según desde la perspectiva teórica en que nos posicionemos, nos encontramos en una etapa de transición hacia un nuevo mundo bipolar, el reemplazo del hegemón o hacia la construcción de un mundo multipolar. Sin lugar a dudas, en todas las visiones mencionadas, el gigante asiático ocupa un lugar preponderante en el análisis y eso nos involucra de lleno a todos los latinoamericanos.

La importante presencia y las crecientes relaciones de China con la región nos incluyen, en tanto nuestra historia ha estado marcada por los vínculos de subordinación hacia los Estados Unidos. De este modo, nos planteamos el interrogante sobre ¿en qué lugar nos posicionaremos ante un escenario de enfrentamiento entre China y Estados Unidos? o, ¿cuál será nuestra situación ante el declive definitivo de Estados Unidos y su reemplazo por China? o si, ¿realmente nos encaminaremos junto a China en la construcción de un mundo de destino compartido?

En estos momentos de incertidumbre los interrogantes son múltiples y las proyecciones inciertas. En estas breves reflexiones nos proponemos pensar sobre los desafíos a los que se enfrenta América Latina y el Caribe (en adelante ALC) en sus relaciones con el gigante asiático, a partir de las características socioeconómicas y políticas de la región, en un escenario de post pandemia.

AMÉRICA LATINA Y CHINA EN EL ESCENARIO MUNDIAL DEL COVID-19

2.1. LAS PARTICULARIDADES DEL ESCENARIO LATINOAMERICANO EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA

Una vez más, la región latinoamericana muestra particularidades socioeconómicas y políticas que nos permiten aventurar con pesar una posible nueva “década perdida”⁹⁵ y un retroceso de su presencia en el escenario mundial. El panorama económico según la estructura productiva de cada país se ha visto perjudicado por la baja de los precios de las materias primas; el deterioro del comercio mundial, en especial como consecuencia de las modificaciones de la demanda de China, los Estados Unidos y la Unión Europea, asimismo por el desplome del turismo; el nivel de endeudamiento externo; la disminución de remesas y, los altos niveles de mano de obra informal en la mayoría de los mercados laborales.

En una apretada síntesis, la pandemia impactó en ALC en un momento en el que ya se encontraba muy débil su economía en términos regionales. “*En el decenio posterior a la crisis financiera mundial (2010-2019), la tasa de crecimiento del PIB regional disminuyó del 6% al 0,2%; más aún, el período 2014-2019 fue el de menor crecimiento desde la década de 1950*” (CEPAL, 2020). El mismo organismo pronosticó para el año 2020 una caída abrupta del PIB (-5,3 %). Asimismo, el Banco Mundial informó que:

“debido a las diversas perturbaciones internas y externas derivadas de la pandemia, en 2020 la actividad económica regional sufrirá una contracción de un 7,2 %, lo que constituirá una

⁹⁵ La década de los años 1980 fue denominada “década perdida”, debido a la crisis de la deuda externa que debieron enfrentar los países latinoamericanos. Las Naciones Unidas en marzo de 2020 solicitaron un alivio de las deudas para los países menos desarrollados (*Clarín*, p.6, 09/08/2020)

recesión mucho más profunda que las causadas por la crisis financiera mundial de 2008-09 y la crisis de la deuda latinoamericana de la década de 1980. En este contexto, la normalización de las condiciones internas y mundiales permitirían que el crecimiento regional se recupere al 2,8 % en 2021” (Banco Mundial, 2020).

A lo anterior, debemos sumar la existencia de un escenario conflictivo y de fragmentación social con una oleada de mandatarios conservadores, a excepción de Argentina, México y Venezuela. La marea “azul” que siguió a la “rosa”⁹⁶ dejó en evidencia una fractura a nivel ideológico que debilitó los procesos de integración, exacerbó los nacionalismos e impidió la construcción de respuestas en conjunto.

La relativa ausencia de los organismos regionales mostró como contracara el rol central que han adquirido los Estados nacionales para hacer frente a la pandemia. Sin embargo, muchos de ellos tienen sus capacidades debilitadas para responder a la población más vulnerable debido a la contracción de la economía y al peso de la deuda externa como ya mencionamos. En este sentido, ingresaron al debate las concepciones sobre el Estado de Bienestar y el interrogante sobre la posibilidad de su regreso. Al respecto, Juan Gabriel Tokatlian expresó,

“Hoy está en crisis el capitalismo financiero, pero no encuentra reemplazo. Y está en deterioro la democracia, que tampoco encuentra reemplazo pues no hay para muchas alternativas. Este es un camino muy peligroso porque no se reconstruye el Estado de Bienestar, ni se mejora el capitalismo, ni se profundiza la democracia. Estamos entrando en un territorio en el cual proliferan regímenes que tienen componentes autoritarios mezclados con las formalidades de la democracia.” (García, 2020)

De este modo, Tokatlian incorpora otro gran tema: la democracia y la percepción de la ciudadanía sobre ella como medio para la resolución de los conflictos en la sociedad. La pandemia ha generado malestar en las sociedades que cuestionan a los partidos políticos y a sus líderes por el manejo ante la crisis, algo que indudablemente va a “provocar cimbronazos” en las instituciones.

Según los informes de los últimos cinco años del Latinobarómetro el apoyo de los ciudadanos a la democracia ha descendido, denominando a este fenómeno de declive como “*diabetes democrática*, por sus símiles con una enfermedad invisible en su generación, que, si bien no mata de inmediato, una vez que aparece es extremadamente difícil de erradicar y mortal” (Lagos, 2018: 6). Ahora bien, cuando se analizan los motivos de la ‘debilidad democrática’ se considera la corrupción, la desconfianza en las instituciones y la falta de conducción democrática de sus líderes, por cuanto muchos de ellos aspiran perpetuarse en el poder. Si bien el informe concluye que “los pueblos de América latina quieren prosperidad y desarrollo” sin recurrir al autoritarismo, el análisis no subraya las insuficientes realizaciones democráticas con respecto a los índices de pobreza y las desigualdades sociales (Lagos, 2018).

En realidad la irrupción de la pandemia en Chile, Ecuador, Colombia y Bolivia coincidió con un momento de gran conflictividad debido a la existencia de importantes protestas sociales. En los tres primeros países las demandas han estado vinculadas con reformas estructurales que atenuen las desigualdades (Chile) y mejoren la redistribución de ingresos (Ecuador), o abandonen políticas de ajuste (Colombia). Sin embargo la pandemia puso en un gran paréntesis a estas sucesivas crisis sociales, postergando con fecha incierta sus posibles soluciones. Estas consecuencias sin dudas se irán sumando o solapando a los efectos negativos de la pandemia.

⁹⁶ Se le denominó “marea azul” a la ola de partidos liberales conservadores o de centro que gobernaba América Latina y “marea rosa” al período en que gobernaban partidos de izquierda progresista. La comparación es entre 2009 y 2019 (Marine, 2019).

En el caso de Ecuador, fue a partir de una serie de medidas antipopulares que tomó el gobierno de Lenin Moreno (octubre 2019) que generaron protestas masivas con saqueos y violencia en varias regiones del país. El gobierno popularmente se mostró muy débil y su autoridad fue ejercida por la fuerza, lo cual agravó los enfrentamientos. Las fuerzas armadas y la policía, al igual que los grupos empresariales apoyaron al gobierno y estuvieron a favor de las medidas económicas y políticas tomadas. Los efectos de la crisis han sido desastrosos para la economía nacional y principalmente para los seres humanos que participan en las manifestaciones y que generó decenas de fallecidos y heridos⁹⁷. Esta situación de crisis inconclusa que tuvo un trasfondo no sólo socio-económico sino también político, se agravó con la situación de la pandemia, ya que Ecuador ha sido uno de los países más afectados desde el principio de la expansión del virus en la región sudamericana, y que persiste con un sistema de salud absolutamente saturado (Bogado & Bono, 2020).

En Bolivia se produjeron una sucesión de hechos controvertidos que desembocaron en un golpe de estado hacia el gobierno del presidente Evo Morales y que finalizó con el asilo del mandatario en México y la convocatoria a nuevas elecciones casi un año después de dichos acontecimientos. Múltiples acusaciones se efectuaron al partido del M.A.S. (Movimiento Al Socialismo) de Evo Morales por entorpecer suministros sanitarios en la pandemia. El país presentó cifras de infectados y fallecidos que fueron de las más elevadas del sub continente en relación a la población.

En Chile las protestas sociales comenzaron en octubre de 2019 y fueron de altísima gravedad entre manifestantes y carabineros, provocando miles de heridos y muertos. Se percibió entonces en las protestas un descontento generalizado de grandes sectores sociales, molestos por la desprotección de un modelo económico que no cumplía con estándares de una sociedad justa y solidaria⁹⁸. Las manifestaciones comenzaron rápidamente a ser masivas y las demandas mucho más amplias. En palabras de José L. Valenzuela (quien realizó un análisis profundo de las protestas):

“se reclama un cambio profundo en la estructura política, que se expresa en el reclamo de una nueva constitución; y también en la estructura económica, a través de una reforma profunda del modelo neoliberal mediante la corrección de la gran desigualdad nacional derivada de la usualmente llamada “teoría del chorreo” que deja el combate a la pobreza y la desigualdad al efecto derivable del crecimiento económico”⁹⁹.

En Argentina y Brasil las sociedades han mostrado grandes índices de polarización ideológica y política, lo cual dificulta aún más la aplicación de medidas para enfrentar la pandemia y los efectos que de ella se deriven.

Con respecto a las instituciones democráticas, el característico presidencialismo de nuestros países se ha visto acrecentado por el otorgamiento de poderes extraordinarios al Ejecutivo. Según Carlos Malamud (2020:2) dos son los tipos de mandatarios existentes a grandes rasgos, “unos con capacidad de liderazgo social, flexibles y que han priorizado la toma de decisiones estratégicas frente a aquellos que han optado por tácticas cortoplacistas e incluso por negar la

⁹⁷ González Orna, G. (2019), “Moreno y la incertidumbre”, Opinión en el IRI, Departamento de América Latina y el Caribe, disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/12/bo-alatina-70-opinion-gonzalezorna.pdf>.

⁹⁸ Piñeiro, F. (2020), “Inicio de la violencia y del caos en Chile: octubre de 2019”, en: Boletín No. 71 del departamento de América Latina y el Caribe del IRI. Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2020/04/bo-IALyCn71eneroFebreroMarzo2020.pdf>.

⁹⁹ Valenzuela, J. L. (2020), La revolución chilena de octubre: dos visiones, Serie: corporación, integración y futuro, Estocolmo, Editorial Senda.

realidad”.

Lo cierto es que todos los gobiernos se han enfrentado a agendas con un tema dominante: el combate al Covid-19 y en la mayoría de los casos con sistemas sanitarios insuficientes y recursos magros para afrontar la pandemia. Asimismo, con serios problemas para enfrentar la crisis económica que se vislumbra tras la superación de la misma. Por otro lado, en aquellas sociedades polarizadas las medidas adoptadas por los gobiernos han sido puestas en cuestión por una parte importante de la sociedad.

En cuanto a las medidas implementadas a nivel sanitario, en primer lugar se procedió al cierre de fronteras y al establecimiento de medidas de confinamiento que llevaron a restricciones para la circulación y a la suspensión del trabajo presencial en actividades productivas y comerciales consideradas no esenciales.

El establecimiento de “cuarentenas”, por distintos períodos de tiempo y con diferentes grados de rigurosidad¹⁰⁰, estuvo orientado a la adecuación de los sistemas sanitarios nacionales pero con graves consecuencias sobre la economía. Sin embargo, Perú, Ecuador, Bolivia, Brasil y Chile se vieron desbordados para ofrecer atención médica adecuada a los enfermos de Covid-19.

A nivel económico, en general se trató de medidas coyunturales consistentes en transferencias directas a trabajadores informales, la concesión de créditos ventajosos a empresas y la suspensión momentánea del pago de impuestos. Hasta el momento, han resultado insuficientes en tanto es de suma dificultad la identificación de los trabajadores informales, aquellos que su trabajo diario les permite subsistir y no cuentan con ningún tipo de protección social, y en cuanto suelen dejar fuera de toda ayuda a las pymes y a los comercios de actividades no esenciales. Sin embargo, la ayuda a la población más vulnerable ha elevado el gasto público a niveles significativos en todos los países, lo cual pone en riesgo políticas de largo plazo orientadas a una reactivación económica.

Habiendo analizado a grandes rasgos la situación de América Latina, veremos las diferentes visiones que se tienen sobre China y su accionar diplomático ante la pandemia.

2.2. LAS VISIONES SOBRE EL GIGANTE ASIÁTICO

En “China: ¿oportunidades, desafíos, riesgos o nueva dependencia?” (2018) sintetizamos las visiones sobre el gigante asiático desde las distintas perspectivas teóricas de las relaciones internacionales presentes en el debate académico de la región¹⁰¹. La conclusión llevó a distinguir dos grandes agrupamientos de trabajos: visiones optimistas o negativas sobre la presencia de China en Latinoamérica. Entre las primeras, encontramos un abanico de propuestas que van desde las nuevas miradas del realismo, pasando por el globalismo, hasta el constructivismo. En todas ellas se reconoce el papel de China como motor del crecimiento económico mundial desde los primeros años del presente siglo y por lo tanto se visualizan de manera optimista las vinculaciones con dicho país. Con respecto a las segundas, se subraya los riesgos de dependencia por una relación económica basada en las ventajas comparativas, un vínculo en el cual se destacan las asimetrías y las desigualdades, y a la vez, se reedita el esquema primario exportador.

La pandemia actualizó el debate acerca de la configuración del orden mundial y del rol de China

¹⁰⁰ Carlos Malamud (2020) las clasificó en drásticas (cuarentena general), intermedias (toques de queda) y parciales.

¹⁰¹ En especial se trata sobre las visiones de los académicos sudamericanos. Romer Hernández, “Las relaciones entre China y Latinoamérica. Ponencia presentada en XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia- Rosario, septiembre de 2018.

tras la superación de la misma. Los distintos enfoques se sostienen pero en general se incorporan nuevos elementos al análisis y en todos ellos es de suma importancia comprender la realidad latinoamericana “para que no nos cocinen”.

Desde el **realismo** se plantea un nuevo escenario de “guerra fría” en el cual confrontan los Estados Unidos y China. Un mundo bipolar ya existente antes de la aparición del Covid-19 en el cual las dos superpotencias confrontarían no a nivel ideológico, sino en el campo económico y en especial en el tecnológico.

Luego de la ‘guerra comercial’, planteada por la administración de Donald Trump en 2018, emergió una tecnológica con elementos de la guerra fría que involucró acusaciones de espionaje, cierre de consulados y limitaciones a empresas chinas para operar en territorio estadounidense, invocando cuestiones de seguridad nacional.

Las restricciones comerciales a Huawei en 2019, empresa que está desarrollando el 5G una red de quinta generación, preanunciaron la confrontación tecnológica y el interés de los Estados Unidos por frenar los avances chinos en ese campo. Se ha comenzado a emular al muro de Berlín en una “cortina de hierro digital”. La escalada en el conflicto incluyó en 2020, la amenaza de prohibición para realizar descargas de la plataforma digital TikTok, una aplicación con videos y coreografías de uso masivo en adolescentes. Esta firma, al igual que WeChat, ha sido declarada como una amenaza para la seguridad nacional en tanto tiene acceso y recopila datos personales de los usuarios y en cuanto es sospechada de colaborar con los servicios de inteligencia del Partido Comunista Chino. Finalmente, para seguir operando en territorio estadounidense la empresa TikTok fue forzada a asociarse con Oracle y Walmart, socios tecnológico y comercial respectivamente (La Nación, 19/09/2020).

Como expresa el economista chileno Osvaldo Rosales (2019: 162), “estamos ante un conflicto de larga duración, de intensidad variable, en el que será difícil detectar vencedores netos, las victorias y derrotas serán parciales, transitorias, y el sello vencedor irá cambiando de bando”. De todas maneras, desde esta perspectiva se considera la continuidad en la cooperación entre ambos países para diversas cuestiones como el comercio y las inversiones. En lo referido a la región latinoamericana, este autor considera que, “permitir –o peor aún, ser activos propagadores de– la llegada de la guerra fría a Sudamérica o a la región toda sería un error estratégico y geopolítico de consecuencias incalculables, además de introducir ruido y volatilidad en las cifras de comercio exterior, toda vez que China ya es un socio comercial destacado de varias economías de la región” (Rosales, 2019).

A diferencia de los análisis realistas que refieren a un equilibrio de poder entre ambas potencias propiciado por la bipolaridad, los enfoques **marxistas** y neomarxistas confirman que estamos asistiendo a la declinación final de los Estados Unidos y al ascenso a hegemón global por parte de China. Ahora bien, en este escenario de transición hacia un nuevo orden unipolar, los desafíos que enfrenta Latinoamérica son las posibles presiones de las dos potencias para que optemos por una u otra, en última instancia se trataría de los mismos riesgos a los que nos enfrentaríamos en el escenario de una nueva guerra fría.

Desde una posición cercana al marxismo, la teoría **de la dependencia** más que incorporar nuevos elementos sostiene su visión sobre la subordinación de los países latinoamericanos en su relación con China. Un ejemplo de este enfoque se encuentra en las voces críticas a las negociaciones para un posible acuerdo entre Argentina y el gigante asiático para la producción de carne porcina. Hacia fines de 2018 China redujo drásticamente su producción de cerdos debido a una epidemia de gripe porcina africana. Esto la llevó a realizar convenios con otros países dado que es un alimento de consumo masivo en su población. En este contexto, a comienzos de 2020 se anunciaron posibles inversiones en Argentina y un convenio para la cría de porcinos, confirmado

por la Cancillería argentina¹⁰². La socióloga Maristella Svampa resume la oposición de diversos movimientos sociales para la instalación de granjas porcinas, afirmando que China quiere externalizar los riesgos generando un modelo de desarrollo no sustentable en nuestro país¹⁰³. Para la autora, desde el 2013-2014, superada la etapa del boom de commodities, se inició un período en el cual se exacerbaron los proyectos extractivistas¹⁰⁴. Este constituye uno de los últimos, generando una falsa solución para el ingreso de divisas y para la reactivación de la economía argentina, sin tener en cuenta el impacto sanitario y socioambiental. En síntesis, para esta línea de análisis China es presentada como una nueva potencia que replica los mecanismos de subordinación del pasado y por lo tanto reedita la perspectiva de la dependencia.

Para los globalistas el mayor interrogante es acerca del futuro de la globalización, es decir, la pandemia lleva a una desglobalización o tan solo a una ralentización de la misma. Para la Cepal, no se trataría de “una reversión de la globalización, sino una economía mundial más regionalizada, organizada en torno a tres grandes polos productivos: América del Norte, Europa y Asia Oriental y Sudoriental” (Cepal, 2020c: 22). La pandemia reforzaría las tendencias preexistentes hacia un menor nivel de interdependencia entre las principales economías mundiales y hacia un comercio mundial con un menor nivel de apertura y con una institucionalidad multilateral debilitada. De esta manera, el organismo afirma que frente a una economía mundial más incierta y regionalizada Latinoamérica necesita profundizar la integración regional.

En cuanto al enfoque **constructivista**, que considera a los vínculos con China como una alternativa al “hegemón continental” y plantea la construcción de un mundo multipolar y nuevas formas de articulación a la economía global, ha presentado un retroceso con respecto a aquellos que plantean un mundo bipolar. La razón fundamental la encontramos en la nueva oleada de gobiernos conservadores presentes en la región como expusimos con anterioridad. Quienes siguen sosteniendo con fuerza esta visión son los académicos venezolanos y cubanos. Los autores cubanos Sunamis Fabelo y Ruvislei González (2020) exponen los esfuerzos de China en el sector de la salud y confirman los logros en base a la cooperación para alcanzar un futuro compartido de mutuo beneficio. De este modo, “China ha ofrecido una nueva posibilidad, la cual se fundamenta en abandonar la ley de la selva, el hegemonismo y poder político de “suma cero” para reemplazarlo con la fórmula “ganar-ganar” (Fabelo, 2020:45).

CHINA: LA ‘DIPLOMACIA DE LAS MASCARILLAS’, LA ‘DIPLOMACIA DEL LOBO GUERRERO’ Y LA ‘DIPLOMACIA DE LA GENTE’

En cuanto a la diplomacia desarrollada por China, para sus detractores “implementó la famosa

¹⁰² En julio 2020, la Cancillería anunció la posibilidad de alcanzar un acuerdo comercial para producir 900 mil toneladas de carne en cuatro años para exportar a China. Información para la Prensa N°: 160/20, lunes 6 de julio de 2020, <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/entrevista-entre-el-canciller-felipe-sola-y-el-ministro-de-comercio-de-la>, consultado 30/09/2020.

¹⁰³ Resumiendo, las distintas organizaciones denuncian los riesgos sanitarios para la salud de la población vecina a este tipo de establecimientos, los ambientales debido a la alta demanda de agua y los desechos tóxicos generados en la producción, así como los económicos ya que es calificada como un agronegocio y por lo tanto no contribuye a disminuir el hambre ni la pobreza, en <https://oplas.org/sitio/2020/07/31/maristella-svampa-argentina-sera-la-nueva-fabrica-de-cerdos-para-china/>, consultado 30/09/2020

¹⁰⁴ Maristella Svampa, “Las nuestras han sido sociedades exportadoras de Naturaleza”, Reunión anual del Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, mayo de 2018, Ecuador. <https://www.youtube.com/watch?v=6maaa6jS-ZY>, consultado 30/09/2020.

‘diplomacia de los barbijos’: Xi Jinping le mandó materiales sanitarios a más de 150 países cuando este planeta tiene 193, según la propia ONU. Un globalismo y multilateralismo del que Washington hoy reniega” (Karg, 2020). En particular los analistas políticos europeos, luego de la compra de mascarillas y test no homologados, comenzaron a denominar como **‘diplomacia de las mascarillas’** a la cooperación sanitaria china en búsqueda de cambiar la imagen del país en el cual se había originado el virus.

Algunos académicos latinoamericanos, como Enrique Dussel (UNAM, México) u Oliver Stuenkel (Fundación Getulio Vargas, Brasil), coinciden en que se trata de un intento por mejorar la imagen del país. Asimismo el investigador brasileño, quien considera a la potencia como la más influyente en la región, incorpora la idea de la adopción de una posición de generosidad para reforzar su papel político a largo plazo. En este sentido según el ecuatoriano Sebastián Mantilla, la crisis provocada por la pandemia podría encumbrar al país asiático como la gran potencia mundial y las donaciones a la región buscarían asegurar los mercados latinoamericanos los cuales son “mucho más flexibles, mucho más vulnerables, donde China pueda ejercer su influencia más fácilmente” (Santacecilia, 2020).

Lo cierto es que han llegado a Latinoamérica numerosas donaciones las cuales involucran distintos actores en tanto presentan un carácter multidimensional y de multinivel. De este modo observamos:

- A nivel intergubernamental: Venezuela fue uno de los primeros países en recibir insumos médicos, pero a medida que la pandemia se extendía llegaron donaciones a México, Ecuador, Perú, Uruguay y Chile, entre otros países. En lo que respecta a Argentina, en los paquetes con los materiales médicos aparecían los versos del Martín Fierro, "Los hermanos sean unidos porque esa es la ley primera. Tengan unión verdadera en cualquier tiempo que sea", en demostración de los lazos de amistad y conocimiento de la cultura nacional.
- Entre las unidades subnacionales o entre éstas y los gobiernos nacionales también se realizaron donaciones. Desde las ciudades de Shanghai, Hangzhou y Chongqing se envió material sanitario a Argentina, Brasil y Ecuador (Rubiolo, 2020).
- Entre grandes empresas chinas y gobiernos nacionales/subnacionales. Entre otras empresas que enviaron donaciones encontramos a Cofco, Huawei, Alibaba Foundation¹⁰⁵, Sinopec, BGI y Three Gorges Corporation (Rubiolo, 2020).

Sin embargo, la cooperación sanitaria china no es algo nuevo. Rubiolo (2020) presentó una reseña de esta asistencia iniciada luego de 1949 hacia los países comunistas, en la década de 1960 con programas destinados al continente africano al igual que durante la crisis del Ébola (2012-14) y por último, en su iniciativa de la Franja y la Ruta (2013) con el lanzamiento de la Ruta de la Seda Sanitaria en 2015. Si bien se reconoce que China se ha vuelto más proactiva en la cooperación desde principios de siglo, el accionar es definido como una forma de poder blando “que es un efecto causal, y no casual, de la fortaleza económica del gigante asiático, su poder duro” (Rubiolo, 2020).

En forma conjunta a la ‘diplomacia de las mascarillas’, se ha observado la adopción de una modalidad diplomática diametralmente opuesta. Lo novedoso residió en la respuesta agresiva de

¹⁰⁵ El fundador de la empresa anunció la donación de suministros médicos a 24 países de América Latina entre los que se encuentran México, Argentina, Ecuador, Brasil y Perú (Koop, 2020b)

China a quienes la acusaban por ser la generadora del virus y por un mal manejo de la enfermedad, en particular los Estados Unidos. Una diplomacia que ha recibido el nombre de ‘lobo guerrero’, tomando la denominación de las películas *Wolf Warrior*¹⁰⁶. Estos films muy populares despiertan el patriotismo y su personaje protagónico, a modo de un ‘Rambo chino’, es invencible y presenta a China como “autosuficiente, temida y respetada por todos y en todo el mundo, respetuosa de la ley internacional para destruir a sus enemigos, generosa con el mundo y protectora de sus ciudadanos en el extranjero” (Reigadas 2020:134).

Los seguidores de la ‘**diplomacia del lobo guerrero**’ responden agresivamente cualquier declaración destinada a perjudicar la imagen del país, entre ellos miembros reconocidos del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, instalando en las redes sociales el argumento contrario. Así ante las teorías conspirativas estadounidenses sobre el origen del virus, un portavoz del Ministerio tuiteó que en realidad podría ser el ejército de los Estados Unidos quien llevó la epidemia a Wuhan; o por declaraciones críticas sobre la mala calidad del equipo médico chino exportado se replicó que si alguien consideraba tóxicas las exportaciones debía dejar de usar máscaras y batas de protección chinas (Sayed, 2020; Zhu, 2020).

El académico estadounidense Zhiquan Zhu (2020) interpreta este “enfoque diplomático beligerante” orientado a defender los intereses nacionales del país asiático pero que dañará su imagen global. El autor sintetiza esta diplomacia a partir de un incremento del nacionalismo chino, como una respuesta a las visiones injustas de otros países por la cual se intenta modificar la representación errónea de China que se tiene en occidente y, por último, la falta de consenso para el establecimiento de la política exterior.

En América Latina y el Caribe (ALC) no se encuentran expresiones de esta diplomacia, en tanto ni aún las referencias de Jair Bolsonaro minimizando el virus y en total afinidad con las de Donald Trump, han sido ofensivas hacia China.

En las crecientes relaciones sino latinoamericanas se encuentran presentes las ideas que permiten hacer referencia a una diplomacia con características chinas o ‘diplomacia de la gente’. En esta ‘nueva diplomacia’ se pasó a una planeación activa con la construcción de una cooperación de ‘ganar-ganar’, el despliegue de una diplomacia omnidireccional y multifacética a los que se le incorpora una “nueva visión sobre Rectitud y Beneficio que es desarrollar lo político y lo económico simultáneamente, mantener el equilibrio entre el interés y la moral y, a veces incluso poner la moral antes del interés” (Yuanting, 2017:152).

Desde comienzos del siglo XXI tiene lugar una fase de innovación teórica en las relaciones internacionales combinando elementos de las escuelas occidentales con conceptos chinos tradicionales para generar una teoría con características propias. María Francesca Staiano y Laura Bogado Bordazar (2017) ofrecen un completo panorama del estado teórico de las relaciones internacionales en el mundo académico chino. Entre los principales aportes de la cultura china encontramos:

- El principio del relacionismo, las relaciones interpersonales son esenciales y trasladadas a nivel internacional, en base a la moralidad y confianza, se transforman en un medio para alcanzar la estabilidad y el orden. Todo individuo tiene obligación moral de mantener relaciones interpersonales (*renqing*), en las cuales se debe tener un comportamiento adecuado conforme a la jerarquía de cada persona (*lian*), en tanto cada una logra cierta reputación

¹⁰⁶ *Wolf Warrior 1* fue estrenada en 2015 y la 2 en 2017.

social en su vida (*mianzi*). En este sentido, se comprende porque está “dispuesta a desarrollar la amistad y la cooperación con todos los países” pero ésta tendrá una diferente modalidad según el valor jerárquico que le atribuye a cada uno¹⁰⁷.

- El concepto de Tianxia, es decir del mundo entendido como “todo lo que está bajo el cielo”. Esta noción actualizada presenta al sistema mundo en una organización circular que localiza al imperio chino en el centro, un segundo círculo con súbditos con los que se realizan intercambios basados en tributos y por último uno en el cual se encontraban los pueblos bárbaros. A estos tres elementos se les puede asignar un triple significado: el mundo físico (todas las tierras bajo el cielo), el mundo psicológico (el sentimiento de todos los pueblos bajo el cielo) y el mundo político (instituciones para asegurar el orden). A su vez, “Son las relaciones el elemento clave de la idea de Tianxia /.../ El mundo del Tianxia equivale a una familia mundial, que coexiste gracias a la armonía de las relaciones” (Staiano, 2017:142).
- El concepto de autoridad humana. En la jerarquía entre Estados, la autoridad humana es el estadio más alto de poder y se caracteriza por el poder moral de sus gobernantes. De este modo, el Estado más poderoso tiene una responsabilidad extra para mantener el orden y su líder, “cumple con un papel activo en establecer las normas interestatales, generando cambios en el sistema de las relaciones con otros Estados” (Staiano, 2017: 140).

La mayoría de estas características están presentes en el último “Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe (2016)”: relaciones internacionales de nuevo tipo con la cooperación gana-gana como núcleo para forjar una comunidad de destino de la humanidad; establecimiento del Foro entre China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Foro China-CELAC), como plataforma para la cooperación; establecimiento de una asociación de cooperación integral basada en la igualdad y el beneficio mutuo, dirigida al desarrollo común, sin excluir a ningún país.

La filósofa Cristina Reigadas (2020) analiza la voluntad de liderazgo del país asiático en el contexto de la pandemia, a través de la reciente producción de intelectuales chinos. A lo largo del texto la autora sintetiza el ofrecimiento a Occidente de hacer extensivo el ‘sueño chino’ a toda la humanidad.

Para la realización del sueño son cuestiones clave el concepto ‘Tianxia’ y la Iniciativa de la Franja y de la Ruta. Con respecto a la primera de ellas, permite una nueva elaboración de la noción imperial definida como una superentidad política por la cual cambiarán las soberanías nacionales. El imperio “no estará ya centrado en los Estados, sino que acogerá interregionalismos y variadas formas de gobernanza, más allá de la perspectiva europea sobre la soberanía, y guiará a la humanidad hacia formas más comunitarias de civilización global” (Reigadas, 2020: 142). En lo referido a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), se trata de un instrumento para que la realización del ‘sueño chino’ incluya a todo el mundo. La nueva Ruta de la Seda constituye un nuevo modelo de desarrollo basado en la conectividad y la inclusión, que mejorará la situación de los países menos desarrollados y superará el desequilibrio regional producido por la globalización para construir un mundo armonioso con prosperidad común.

En esta visión de un nuevo orden mundial no centrado en los Estados nacionales sino en una noción más cercana a la de imperio, se requiere de otra diplomacia, la ‘**diplomacia de la gente**’, la cual se encuentra en las antípodas de la del ‘guerrero lobo’. De este modo, “la nueva escuela china

¹⁰⁷ A la clasificación china de las relaciones con otros países: asociación estratégica, asociación de cooperación, y relación de cooperación amistosa, se ha incorporado una nueva categoría superior a las anteriores: ‘asociación estratégica integral’ (Roldan Pérez, 2016).

de Relaciones Internacionales propone pasar de un modelo de política internacional basado en los Estados, en la diplomacia y en las élites a una diplomacia pública descentrada en la que participen distintos actores sociales, políticos y culturales” (Reigadas, 2020: 148).

En lo referido a las relaciones con ALC, China ha avanzado con su estrategia de relacionamiento multidireccional: con organismos regionales como la CELAC o el Mercosur y de modo bilateral. En ambos casos se multiplicaron los encuentros de alto nivel y las visitas oficiales en los últimos años. El mayor problema reside en que tanto en los gobiernos progresistas de la región como en los de derecha, las relaciones han estado teñidas por la ideología, originando cambios en la agenda de relacionamiento y una redefinición de los vínculos con China. El país asiático ha mutado de aliado geopolítico a socio comercial, evidenciándose un acercamiento pragmático. De todas maneras, como hemos detallado con anterioridad, la mayoría de los países han recibido donaciones provenientes del gobierno, de ciudades, del ámbito empresarial y de ciudadanos chinos residentes en el extranjero (overseas chinese), un ejemplo claro de la ‘diplomacia de la gente’.

Con respecto a la CELAC en particular, en marzo de 2020, cuando la pandemia estaba arribando con fuerza al continente, se realizó la “Reunión Ministerial Virtual sobre Asuntos de Salud para la atención y el seguimiento de la pandemia Covid-19 en América Latina y el Caribe”. En dicha oportunidad, además de asistir cancilleres y ministros de la comunidad y distintas organizaciones internacionales participó el Ministerio de Salud de China, a través de su vicepresidente Zeng Yixin¹⁰⁸, lo cual significó una clara señal en apoyo a esta región.

Asimismo, en julio tuvo lugar una videoconferencia de los Ministros de relaciones Exteriores de China y de los países de ALC sobre la pandemia, presidida por los Cancilleres Wang Yi y el mexicano Marcelo Ebrard. En dicha reunión, China anunció que “la vacuna desarrollada en su país será un bien público de acceso universal y que su país destinará un préstamo de mil millones de dólares para apoyar el acceso de las naciones de la región al antídoto”¹⁰⁹.

Para finalizar, a partir de la propuesta a ALC de participar en la BRI, confirmada en el marco del Foro CELAC-China al expresar que los países de la región “forman parte de la extensión natural de la Ruta de la Seda Marítima y son participantes indispensables de la cooperación internacional de la Franja y la Ruta”¹¹⁰, 19 países se han incorporado al proyecto hasta el momento¹¹¹. De todas maneras, las inversiones en la región se han incrementado. Enrique Dussel publicó recientemente un estudio acerca de los proyectos en infraestructura realizados por China en ALC durante 2005-2019 “por un monto de 76,868 millones de dólares y generaron 273,869 empleos para el período completo”, lo cual hace suponer que estas inversiones tenderán a crecer en el futuro (Dussel, 2020:4).

¹⁰⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, México, Comunicado No. 105, 27/03/2020, disponible en <https://mision.sre.gob.mx/oea/index.php/comunicados/35-comunicados-2020/641-se-lleva-a-cabo-reunion-ministerial-virtual-sobre-asuntos-de-salud-en-materia-de-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-27-mar-20>

¹⁰⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, México, Comunicado No. 209, disponible en <https://mision.sre.gob.mx/oea/index.php/comunicados/35-comunicados-2020/709-videoconferencia-especial-entre-cancilleres-de-china-y-de-america-latina-y-el-caribe-para-atencion-de-la-pandemia-por-covid-19-22-jul-20>

¹¹⁰ Declaración especial de Santiago de la II Reunión Ministerial del Foro CELAC-China sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta, Santiago, 22 de enero de 2018, disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/images/2ForoCelacChina/Declaracin-Especial-II-Foro-CELAC-China-VF-22-01-2018.pdf>

¹¹¹ El primero de ellos fue Panamá seguido por Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, República Dominicana, Granada, Costa Rica, Jamaica, Cuba, El Salvador, Guyana, Surinam, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Perú, Chile y Uruguay como único socio del Mercosur en incorporarse.

Resumiendo, de estas tres modalidades de la diplomacia china no se encuentra en ALC la del lobo guerrero, ya que su destinatario principal son los Estados Unidos y por lo tanto es afín con las visiones de un orden mundial bipolar. Por el contrario, en la región se observa de forma sostenida la ‘diplomacia de la gente’, vinculada con los enfoques constructivista y globalista. En el último caso, se trata de una globalización diferente a la propuesta por la vertiente neoliberal, una que busca borrar las desigualdades y alcanzar una nueva sociedad global armoniosa y equitativa. Con respecto a la ‘diplomacia de las mascarillas’ posee características de la anterior como la participación de una diversidad de actores sociales, de este modo será positiva o negativa según el contexto y la perspectiva del observador.

A MODO DE CONCLUSIONES: LOS DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA NUEVA A/NORMALIDAD

El presente de ALC permite aventurar con pesar una posible nueva ‘década perdida’, con sociedades en las que se incrementarán las desigualdades sociales y los niveles de pobreza, con cuestionamientos al hiperpresidencialismo y a la propia democracia, así como también, con la permanencia del estancamiento de los procesos de integración regional.

A partir de este contexto, a continuación sintetizamos a modo de conclusiones los múltiples desafíos con los que se enfrentará la región según los posibles escenarios en la reconfiguración del orden mundial:

- En un escenario de confrontación entre Estados Unidos y China, los países de ALC se enfrentarán a graves limitaciones para la adopción de su política exterior y estarán forzados a un accionar reactivo ante las dos potencias. Si bien el presidente Donald Trump ha adoptado una política aislacionista, ni las próximas elecciones permiten suponer, incluso con un recambio presidencial, que se abandone la disputa con China o permanezca inmóvil ante el avance de ésta en la región. Resta por saber si los Estados Unidos modificarán la poca relevancia adjudicada en los últimos tiempos a América del Sur. En esta “guerra fría” del siglo XXI, el nuevo muro de Berlín es tecnológico y ALC en este campo es irrelevante y no genera amenazas. En palabras de Gabriel Tokatlian, “la gran paradoja hoy es que América Latina es menos gravitante mundialmente pero a su vez es punto de disputa creciente entre Estados Unidos y China” (García, 2020). En este sentido, el mayor desafío se centra en las posibilidades de desarrollar una política autónoma sin vernos forzados a alinearnos con una u otra potencia.
- En un escenario en el cual el fenómeno de la globalización continuará su marcha, ALC probablemente tendrá un mayor margen de maniobra para la adopción de su política exterior. En la vertiente globalista neoliberal, la región contará con más oportunidades para incrementar sus exportaciones y recibir inversiones de China. La otra opción consiste en hacer extensivo el ‘sueño chino’ a toda la humanidad, es decir, una globalización distinta a la occidental mediante la cual construyamos una sociedad mundial equitativa, armoniosa y pacífica, que presente las mismas posibilidades y riesgos. En ambos casos los desafíos son evitar la reprimarización, diversificando la estructura exportadora y productiva y quizá fortaleciendo las cadenas productivas para la región. En la primera línea de pensamiento esto significa ir más allá de un discurso que propone un librecambio. En la segunda, el desafío nos fuerza a ser partícipes activos en la construcción de esta propuesta, en particular, con debates que permitan establecer regulaciones para que las inversiones aseguren transferencias de tecnología, cuidado del medio ambiente e incremento de los puestos de trabajo.

Para finalizar, ambas alternativas nos conducen al nivel regional en el cual es imperioso el fortalecimiento de la integración para acrecentar el peso relativo de ALC en el plano mundial, reforzando asimismo la cooperación y la solidaridad regional, valores sin los cuales –como ya hemos visto- el mundo puede ser aún más inhóspito para los pueblos.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (2020), América Latina y el Caribe: Panorama general, disponible en <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>.
- BOGADO, L. y BONO, L (2020), América Latina atravesada por la crisis de la pandemia de la COVID-19, en: Anuario Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), UNLP, disponible en: www.iri.edu.ar.
- CEPAL (2020a), *El desafío social en tiempos del COVID-19*, Informe Especial COVID-19, N° 3, Santiago, mayo 2020.
- (2020b) *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*, Informe Especial COVID-19, N° 5, Santiago, julio 2020.
- (2020c), *Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística*, Informe Especial COVID-19, N° 6, Santiago, agosto 2020.
- DUSSEL PETERS, Enrique (2020), *Monitor de la infraestructura china en América Latina y el Caribe 2020*, Red ALC-China,
- FABELO, S. y GONZALEZ, R. (2020), *China y la Ruta de la Seda Sanitaria en momentos de Covid-19*, Cuadernos de China, N° 5, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes.
- GARCÍA, F (2020), “Juan Gabriel Tokatlian. ‘América Latina es punto de disputa entre EE.UU. y China’”, *La Nación*, 25/07/2020.
- KARG, Juan Manuel, “La nueva Guerra Fría”, *Página 12*, 31/07/2020, <https://www.pagina12.com.ar/281907-la-nueva-guerra-fria>
- KOOP, Fermín (2020a), “El coronavirus reconfigura la Franja y la Ruta en América Latina”, 31/07/2020, <https://dialogochino.net/en/infrastructure/36699-coronavirus-res-hapes-belt-and-road-in-latin-america/>
- (2020b) y ANDREONI, BERMÚDEZ, CUELLAR, “Desde el Cono Sur a América Central, los gobiernos de América Latina reciben donaciones de China”, 06/04/2020, <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/34665-america-latina-pide-ayuda-medica-a-china-para-combatir-el-coronavirus/>
- LAGOS, Marta, (2018), “El fin de la tercera ola de democracias”, *Informe Latinobarómetro 2018*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- MALAMUD, C. y NÚÑEZ R., (2020), “La crisis del coronavirus en América Latina: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad”, España, Real Instituto Elcano, 02/04/2020, <http://www.realinstitutoelcano.org/>
- MARIN, C. (2019), “Marea azul en América Latina”, en: *Le Monde Diplomatique en español*, disponible en: <https://mondiplo.com/marea-azul-en-america-latina>. Fecha de consulta: 1/10/20.

- RAMONET, Ignacio, "Coronavirus: La pandemia y el sistema-mundo", *Página 12*, 29/04/2020, <https://www.pagina12.com.ar/262989-coronavirus-la-pandemia-y-el-sistema-mundo>
- REIGADAS, Cristina (2020), "Visiones del futuro y encrucijada civilizatoria: China, Occidente y la pandemia", *Erasmus. Revista para el diálogo intercultural*, n 22, pp.127-155.
- RODRÍGUEZ PINZÓN, E. (Coord), (2020), *Informe Iberoamérica 2020. América Latina ante la protesta y la pandemia*, Madrid, Fundación Alternativas.
- ROMER HERNÁNDEZ, P. (2018), "Las relaciones entre China y Latinoamérica. Una mirada desde Sudamérica", XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, septiembre de 2018.
- ROSALES, Osvaldo (2020), *El sueño chino*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores - Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- RUBIOLO, F. y VADELL J. (2020), "China, América Latina y la 'diplomacia de las mascarillas'", *El País*, 29/06/2020, <http://agendapublica.elpais.com/china-america-latina-y-la-diplomacia-de-las-mascarillas/>.
- SANTACECILIA, M (2020), "¿Qué busca la diplomacia china de las mascarillas en Latinoamérica?", *Deutsche Welle*, 23/04/2020, <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-busca-la-diplomacia-china-de-las-mascarillas-en-latinoam%C3%A9rica/a-53227101>.
- STAIANO, M. y BOGADO, L. (2017), "Las teorías de las relaciones internacionales con 'características chinas' y su implicancia para América Latina", *Relaciones Internacionales*, n. 53, Universidad Nacional de La Plata, pp.1-14.
- SYED, Abdul (2020), "Guerreros lobo: una nueva fuerza de diplomáticos chinos", *Modern Diplomacy*, <https://modern diplomacy.eu/2020/07/14/wolf-warriors-a-brand-new-force-of-chinese-diplomats/>
- VALENZUELA, José Luis (2020), *La revolución chilena de octubre: dos visiones, Serie: corporación, integración y futuro*, Estocolmo, Editorial Senda.
- YUANTING, Chen y HAN, Li (2017), "La nueva etapa del 'desarrollo constructivo' de las relaciones sino-latinoamericanas", *Relaciones Internacionales*, n. 53, Universidad Nacional de La Plata, pp. 149-163.
- ZHU, Zhiqun (2020), "Interpretación de la 'diplomacia del guerrero lobo' de China", *The Diplomat*, 15/05/2020, <https://thediplomat.com/2020/05/interpreting-chinas-wolf-warrior-diplomacy/>

Apreciaciones sobre el rol cooperativo de China hacia América Latina en el contexto de la crisis del COVID 19

María Guillermina D'Onofrio

Resumen

En el presente artículo, se analiza el rol de China como gran potencia con foco en su relación cooperativa con América Latina y las posibles implicancias de esta particular vinculación. Al respecto, se concluye que este contexto pandémico le permitió a China desplegar distintas líneas de cooperación hacia el mundo. Con respecto a la región, y considerando la profundización de la crisis económica en esta zona, China ha sabido fortalecer su rol de proveedor de financiamiento e infraestructura, mientras que Estados Unidos se mostró indiferente a la situación y optó por no reasumir un rol más activo en el escenario internacional. Asimismo, se afirma que la importancia de que las organizaciones internacionales evalúen cambios en el enfoque de crisis de cara a las problemáticas suscitadas por la pandemia.

Palabras claves: COVID-19/América Latina/República Popular China/Cooperación sanitaria

Abstract

In this article, the role of China as a great power is analyzed with a focus on its cooperative relationship with Latin America and the possible implications of this particular link. In this regard, it is concluded that this pandemic context allowed China to deploy different lines of cooperation to the world. With regard to the region and considering the deepening of the economic crisis in this area, China has been able to strengthen its role as provider of financing and infrastructure, while the United States was indifferent to the situation and chose not to resume a more active role. On the international stage, it is affirmed that it would be recommended that international organizations reevaluate relevant changes taking in consideration this crisis and the problems raised by the pandemic.

Key words: COVID-19 / Latin America / People's Republic of China/ health cooperation

INTRODUCCIÓN

A fines del año 2019 se identificaba en China (RPCh) el primer caso de coronavirus o COVID-19 (SARS-CoV-2), un síndrome respiratorio sumamente contagioso y letal en algunos grupos humanos vulnerables. Rápidamente fue atravesando las fronteras de los distintos continentes, convirtiéndose en el desencadenante de una crisis global sin precedentes.

Algunos autores entienden que se trata de la amenaza a la salud pública más letal desde la Segunda Guerra Mundial, considerándola una “crisis sistémica” por involucrar no sólo el aspecto sanitario sino las esferas social, económica y política de los estados.

China, y consecutivamente algunos países europeos, se vieron seriamente azotados por el virus que fue categorizado como pandemia por Organización Mundial de la Salud (OMS) en marzo de 2020. Ante dicho anuncio, los estados lanzaron diferentes programas de prevención y contención del COVID-19, algunos muy laxos y otros sumamente rigurosos, involucrando el cierre de fronteras, control de ingreso de personas, y cuarentenas domésticas controladas.

América Latina sufrió graves efectos en sus sistemas productivos, sus poblaciones en general y los sectores vulnerables en particular, agravando aún más una coyuntura de relativo estancamiento regional.

Este flagelo encontró un contexto mundial de lento crecimiento económico global, con dos potencias en tensión creciente por la llamada “guerra comercial” y la disputa de liderazgo mundial que se ha generado en los últimos años entre China y Estados Unidos. En este estado de situación, ambos actores asumieron roles diferenciados de cara a la pandemia: desde Oriente, China actuó rápidamente hacia adentro y en el frente externo, puso en marcha un programa de cooperación en insumos médicos y recursos humanos hacia distintos puntos del globo. Estados Unidos, por otro lado, aplicó medidas de contención tardía y se ha mostrado escéptico a los reales alcances de la pandemia.

En el presente artículo, se analizará el rol de China como gran potencia con foco en su relación cooperativa con América Latina y las posibles implicancias de esta particular vinculación.

CONTEXTO INTERNACIONAL

El brote del COVID 19 encontró un mundo en el cual los efectos recesivos de la crisis económica internacional iniciada en el año 2008 se encontraban aún latentes. Los cambios en el epicentro de poder mundial desde el Atlántico hacia el eje de Asia Pacífico generaron nuevas sinergias geopolíticas y tensiones entre las grandes potencias protagonistas en el tablero mundial. La rivalidad existente entre Estados Unidos como hegemon en proceso de revisión y China como superpotencia en proyección se ha visto exacerbada por la internacionalización del combate pandémico (Malacalza, Hirst, 2020).

En este contexto, China ha asumido un rol cada vez más importante en el escenario internacional, de mayor vinculación y compromiso, participando en diversas instancias multilaterales y generando nuevas oportunidades de cooperación.

Como contracara de esta mayor exposición, China ha registrado en los últimos años, crecimientos económicos más modestos. Sin perjuicio de ello, en términos relativos, sigue siendo uno de los países con mejor performance económica. A nivel interno, los efectos de la pandemia han afectado dos de las proyecciones más ambiciosas que se propuso el Partido Comunista Chino (PCC): duplicar el PBI per cápita de 2010 para el año 2020, y reducir la pobreza del país para finales de este año.

El crecimiento de la presencia china en la región latinoamericana y el Caribe, a través de proyectos de infraestructura, acuerdos comerciales y nuevos reconocimientos diplomáticos han despertado la alarma de Estados Unidos en su “patio trasero”. Pueden mencionarse algunos datos ilustrativos de los últimos cinco años: en el 2015, China se convirtió en el primer socio comercial de América

del Sur, registrando en 2018 un volumen comercial de USD 307.400 millones.

De acuerdo al informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre Inversión Extranjera Directa (IED) del año 2019, los sectores en los cuales se ha concentrado el interés inversor chino en la región ha sido la adquisición de empresas de industrias extractivas, de generación de energías y servicios básicos, agroindustria e infraestructura (CEPAL 2019).

Por su parte, Estados Unidos ha tenido una actitud menos comprometida en los espacios internacionales y de poca cooperación con la región desde la llegada del presidente Donald Trump al poder. Pueden mencionarse como ejemplos el retiro del Acuerdo de París en 2016, el anuncio de la disminución de aportes nacionales a instituciones multilaterales como la OMS, entre otros (Herrera, 2020).

Sumado a ello, la influencia de China en América Latina contribuyó al malestar y la tensión bilateral en varios frentes, tanto a nivel geopolítico como comercial. En los últimos discursos del presidente norteamericano se ha notado un mayor énfasis en endilgar la responsabilidad a China del surgimiento del virus, -directamente se refiere al COVID-19 como el "virus chino"- . En paralelo a ello, el Secretario de Estado Mike Pompeo anunció recientemente la creación de una coalición global para frenar el avance chino (Xinhua en español, 2020).

La diferencia entre las potencias también se manifestó en el modo de enfrentar la pandemia. Mientras que China cerró el ingreso y no permitió el egreso de personas desde el comienzo del brote, tuvo un protocolo de riguroso aislamiento y efectuó controles sobre todos los aspectos de la vida cotidiana de la gente (uso de barbijo obligatorio, seguridad 24 horas en todos los edificios, cierre de comercios, control de temperatura, entre otros). Estados Unidos aplicó medidas tardías y hasta comunicó erróneamente que la ingesta de determinados productos podía curar el virus. A nivel interno, ha subestimado los efectos de la pandemia, poniendo en práctica políticas flexibles y autónomas en la población para evitar el contagio. Los resultados de estas medidas se reflejan en las estadísticas: mientras que China registra un número de infectados de alrededor de 85.500 -los reportes oficiales chinos indican 4.634 muertos por COVID-19-, las cifras de personas con COVID-19 en Estados Unidos asciende a 7.761.547 -con un número de muertos de 214.76- (China Daily, 2020).

EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Otro de los escenarios puestos en jaque por la pandemia fue el del multilateralismo post *Bretton Woods*. Organizaciones internacionales como la OMS, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización de Naciones Unidas (ONU) han sufrido críticas, al haber demostrado poca adaptabilidad y reacción a una coyuntura que ameritaba una respuesta rápida y eficiente. Ya sea desde la óptica sanitaria, económico comercial o político social, el ámbito multilateral tiene mucho que replantearse para poder recuperar los valores por los que debería velar.

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas dictó la Res. 74/274 con el fin de mejorar el acceso de los medicamentos, insumos médicos y vacunas a las zonas del mundo más vulnerables. Sin embargo, para autores como Hirst y Malacalza, esta respuesta no fue suficiente ni eficiente, ya que el Consejo de Seguridad debería de haber actuado como en crisis sanitarias previas (HIV, Ébola) en forma temprana, y poniendo sobre la mesa de negociación la posibilidad de suspender las sanciones que afectan en términos humanitarios a Cuba, Irán, Rusia, Siria y Venezuela (Malacalza y Hirst, 2020).

De acuerdo a la entrevista realizada a Auriane Guilbaud por Marieke Louis, las voces se dividen

entre quienes consideran que la OMS estaría “haciendo bien su trabajo” y quienes ven serios problemas en el actuar de la organización. Particularmente se ha dado un intenso debate sobre la postura que asumió China y la supuesta tardía declaración de emergencia de salud pública internacional (Louis, 2020).

La OMS ha sido uno de los espacios en los cuales se ha librado la disputa política que enfrenta desde 1949 a la República Popular China y Taiwán. La isla llegó incluso a denunciar la connivencia entre el organismo y Beijing por no haber efectuado la declaración de emergencia ni bien se dio el brote en el mercado de la ciudad continental de Wuhan. Cuando se reunió por primera vez del Comité de Emergencia sobre el COVID-19 el 22 de enero de este año, no se negó la influencia de China para que la mencionada declaración se demorara en su anuncio; sin embargo, se destacó que no había consenso en las opiniones de los expertos respecto al modo de dar a conocer la pandemia (Louis, 2020).

Esta llamada influencia de China no se visualiza en la participación en términos presupuestarios y decisorios de la OMS. Los aportantes de mayor relevancia siguen siendo Estados Unidos (20% del presupuesto de la organización) y la Fundación Bill y Melinda Gates (alrededor de 15%).

LA REGIÓN LATINOAMERICANA FRENTE AL COVID-19

La intempestiva llegada de la pandemia a la región profundizó las desigualdades económicas y sociales preexistentes, exacerbó el descontento popular y generó pérdidas económicas y productivas (Informe especial COVID-19, CEPAL). Sumado a ello, la crisis institucional sufrida en varios países - golpe de estado en Bolivia, protestas en Chile y en Ecuador- han mantenido en estado de alerta a la región.

El primer caso de COVID-19 registrado en América Latina data del mes de febrero de 2020, en Brasil. Ecuador, Chile, Argentina, Colombia, Perú y México no tardaron en reportar contagios. En mayo de este año, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) declaró que la región se había convertido en el epicentro mundial del COVID 19. A la fecha (septiembre 2020), se cuenta con casi 8 millones de casos confirmados y 300.000 muertos.

Las respuestas que cada gobierno dio a la diseminación del virus variaron desde el aislamiento voluntario a la cuarentena obligatoria y el cierre de fronteras. Más allá del disímil enfoque, hubo un efecto común en todos los países; como en pasadas crisis, los grupos vulnerables fueron los más afectados por la pandemia. El acceso a la salud es difícil en muchos países y la posibilidad de prevención es aún más compleja cuando se está frente a grupos expuestos a hacinamientos y necesidades básicas insatisfechas.

Algunos estados fueron más rigurosos en la aplicación de medidas en frontera, espacio aéreo e ingreso migratorio, sobre todo de personas provenientes de zona de riesgo. Sin perjuicio de ello, el virus fue cambiando en sus cepas y el aislamiento preventivo de las personas ha llevado a una insatisfacción social y en muchos casos, al deterioro psicológico de grupos vulnerables.

Los sistemas sanitarios de la región presentan grandes deficiencias, ya sea por falta de recursos humanos, infraestructuras o insumos. La llegada intempestiva de esta pandemia tuvo que generar respuestas creativas de los distintos gobiernos para poder paliar la emergencia sanitaria inmediata.

De acuerdo al Informe de Naciones Unidas sobre el impacto del pandemia emitido en junio de

este año, “América Latina y el Caribe sufren la peor recesión de los últimos 100 años y una contracción del 9,1% del PBI regional en 2020” (Informe ONU, 2020). Esta coyuntura se presenta como un camino “cuesta arriba” para una región atravesada por crisis multinodales, asimetrías y desigualdades sociales económicas exacerbadas y grave endeudamiento externo.

Algunos autores entienden que la mejor salida o recuperación de esta crisis es a través de la utilización de mecanismos regionales como el Mercosur o la desactivada -pero en algún momento líder en Sudamérica- Unasur.

Pía Riggirozzi hace un análisis de la evolución de las políticas regionales en temas sanitarios, desde la firma de la Carta de Compromiso Social de Buenos Aires en el año 2000, en el marco del Mercosur, el Plan Estratégico de Acción Social de 2010, hasta la actualidad (Riggirozzi, 2020). En dicho artículo explica las ganancias obtenidas a nivel negociación en bloque de políticas comunes y en cuestiones relativas a los medicamentos. Esta tendencia ha ido decreciendo, desde una regionalización de las políticas sanitarias hacia una nacionalización de estrategias.

LA COOPERACIÓN SANITARIA ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA

América Latina y el Caribe necesitan importar insumos médicos esenciales de otras regiones para hacer frente a esta crisis sanitaria internacional. Frente a ello, China se ha convertido en un socio fundamental para cooperar en el combate de esta pandemia; ha capitalizado experiencia en este rubro, no solo por haber sido el primer país que experimentó el COVID-19 en su territorio, sino también por haber sufrido otros virus como el SARS en 2003.

En el marco de la crítica situación suscitada por la rápida propagación del virus en el mundo, China comenzó a desplegar una política exterior de cooperación en materia sanitaria, denominada por la prensa internacional como “diplomacia del barbijo”. A la par de esta estrategia, Beijing ha programado una línea discursiva más dura en redes sociales para hacer frente a las críticas de Estados Unidos y algunos países europeos, quienes entendieron “muy conveniente” que China implementara una cooperación sanitaria con los países más afectados y el despliegue de líneas de financiamiento para la crisis que la misma pandemia, descubierta en territorio chino, había generado (Peters, 2020).

Más allá de las críticas y la dureza del embate mediático vis a vis la pandemia, la diplomacia sanitaria china tuvo un desarrollo favorable y fue bien recibida por la región. Sus ejes fundamentales de acción se basaron en la coordinación de vuelos sanitarios, la donación de insumos médicos por parte de empresas y distintas instancias gubernamentales y la colaboración para el desarrollo de una vacuna.

Desde el inicio de la pandemia, tanto las cancillerías de ambas partes como las representaciones diplomáticas de la región y de China han trabajado para coordinar el envío y recepción de insumos médicos. En ese sentido, al menos 30 países de la región han recibido más de 27 millones de unidades de insumos sanitarios -mascarillas quirúrgicas, N95, termómetros infra rojos, trajes, guantes y zapatos, antiparras y más de 1100 respiradores y pruebas de PCR, entre otros.

En el caso de Cuba, la agencia de noticias Xinhua informó sobre la cooperación sino-cubana en términos de la producción del medicamento interferón alfa-2b humano recombinante, producido desde el 2007 en la empresa mixta Changchun Heber Biological Technology (ChangHeber), en la provincia de Jilin. Este antiviral era recomendado por la Comisión Nacional de Salud de China para la protección del personal sanitario en China y en el exterior (Xinhua, 2020). Otro

de los grandes programas de colaboración binacional en la búsqueda de vacunas y tratamientos para la pandemia se lleva a cabo en el Centro de Innovación Conjunta Cuba-China para la Biotecnología en Yongzhou, provincia de Hunan.

En cuanto a mecanismos de diálogo con el gigante asiático, la región tuvo un accionar relativamente coordinado con China a través de China-CELAC. En enero, se anunció la creación de una red de virólogos y se convocó a una reunión de alto nivel en la cual se sumaron la OPS, la CEPAL, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y la Organización de Estados del Caribe Oriental y la Comisión Nacional de Salud de China (Malacalza y Hirst, 2020).

Asimismo, el 22 de julio, los cancilleres de Argentina, Barbados, Chile Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay realizaron una video llamada con su par chino, Wang Yi en el marco de China-CELAC en México. El gran ausente fue Brasil, quien aún tiene diferencias no sólo con el mecanismo de diálogo de China-CELAC, sino con la presencia de su rival regional que operó como anfitrión de la reunión (Dangdai, 2020). Durante dicha reunión, se estableció una hoja de ruta para paliar la crisis de la pandemia entre ambas partes, desde diversos enfoques:

-Sanitario: se propuso el envío de médicos expertos en la pandemia.

-Financiero: China anunció que pondrá a disposición préstamos especiales para infraestructura en salud pública proveniente del Programa Especial de Préstamos para infraestructura China-América Latina lanzado por China en 2018-

-Investigación y cooperación farmacéutica: desarrollo de vacuna e investigación

-Multilateral: Wang Yi propuso la promoción de la asignación de fondos de la ONU en agricultura y alimentación y cooperar en el marco de la Franja y la Ruta, en materia de infraestructura, agricultura, energía, salud pública y economía digital (Discurso Wang Yi 2020).

Rápidamente, China comenzó a trabajar en la búsqueda de una vacuna en distintos laboratorios: hasta la fecha existen 11 en etapa de ensayo clínico, cuatro de ellas están en fase III (tres son vacunas desactivadas, y la otra es de adenovirus). Los otros tipos de vacunas -vacuna de proteína recombinante, vacuna de ácido nucleico, y vacuna con el virus de gripe atenuado como vector- están en fase I y II.

Entre las cuatro vacunas que han entrado en la fase III, dos son de la empresa CNBG del Grupo Sinopharm. Los ensayos también se están realizando en Emiratos Árabes Unidos y Sudamérica. Hasta la fecha cuentan con 31.000 voluntarios de 125 países participantes en este ensayo.

Empresas como Sinovac está trabajando con una vacuna desactivada CoronaVac, la cual estaría aprobada para el uso de emergencia. Esta compañía tiene antecedentes en desarrollo de vacunas para epidemias y pandemias (hepatitis A y B, influenza estacional, gripe porcina y gripe aviar). Se espera que en noviembre o diciembre se pueda obtener definitivamente la vacuna de COVID-19. Se encuentra en fase III con pruebas clínicas en Brasil, Indonesia y Turquía.

El equipo de la académica Chen Wei del Ejército de Liberación Popular (ELP) chino, de la Academia China de Ingeniería, junto con la empresa CanSino Biologics Inc, han desarrollado una vacuna adenovirus Ad5-nCov, también en la fase III de ensayo en varios países.

En cuanto al marco de cooperación, China había establecido, en un primer momento, un sistema bilateral de cooperación con algunos estados que se habían mostrado interesados en trabajar para el desarrollo de la vacuna, por fuera del programa COVAX de la OMS. Sin embargo, China

se habría visto “obligada” a cambiar su posición, anunciando su incorporación a dicho programa mediante el cual se programa la distribución internacional de la vacuna en forma equitativa, dando prioridad a los países en desarrollo y pretende al menos contar con dos billones de dosis para fines del año próximo.

En América Latina, tanto Chile como Perú, México, Brasil, Venezuela, Cuba y Argentina han empezado a trabajar con distintos laboratorios internacionales para el desarrollo de una vacuna para prevenir el COVID-19.

En el caso de Argentina, la empresa Sinopharm se encuentra trabajando con laboratorios Elea-Phoenix y Fundación Huésped para dar inicio a la fase III del vacuna virus inactivado y efectuar los ensayos clínicos sobre los voluntarios propuestos para el estudio aleatorizado (Infobae, 2020). Inicialmente, se mantuvieron diálogos con México para que una vez terminada la primera etapa de producción (en Argentina) la fase final se desarrolle en aquel país. Cabe destacar que en los últimos meses, la población argentina ha sufrido un pico de contagios, más allá de haber sido uno de los países que ha instaurado una de las cuarentenas más tempranas y extendidas en el tiempo.

CONSIDERACIONES FINALES

Como mencionamos, los pronósticos de crecimiento para América Latina no son alentadores. Los efectos negativos podrán hacerse sentir en todos los ámbitos y golpeará más fuerte a quienes cuentan con menos herramientas para salir de esta crisis. Sumado a ello, el descontento político y social que está surgiendo en muchos países de la región profundizarán la crisis a otros niveles.

Si bien la experiencia ha mostrado que la tendencia de los gobiernos de América Latina en esta pandemia ha ido hacia la nacionalización de la estrategia sanitaria por sobre la regionalización, la permeabilidad del virus no conoció de fronteras y puso en evidencia la falta de una estrategia articulada en materia aduanera, tráfico de personas, y cooperación sanitaria.

La región podría considerar esta situación como una oportunidad para trabajar en un plan de infraestructura integral, que concentre el desarrollo de bienes públicos más indispensables para garantizar el acceso a la salud, a la educación y a los servicios públicos básicos de la población. Asimismo, podrían reevaluarse los roles de los bloques de integración y los proyectos ya existentes que tenían como objetivo conectar en forma eficiente los distintos rincones de América Latina y el Caribe.

Con respecto a China, la imagen negativa internacional ganada como consecuencia de haber sido el epicentro del nacimiento del virus fue trabajándose con una actitud cooperativa desplegada con los países en desarrollo. Una vez controlada la pandemia, el gobierno de la RPCh desplegó estrategias de *soft power* en materia sanitaria, desde lo discursivo, lo comunicacional y lo pragmático. Nuevamente, se observa una adaptación de la línea diplomática china en pos de matizar los efectos perniciosos de esta pandemia, en el marco de una coyuntura bilateral con Estados Unidos, basado en la tensión permanente desde que Trump asumió como presidente.

Este contexto le ha permitido a China desplegar distintas líneas de cooperación hacia el mundo, con respecto a América Latina y el Caribe y considerando la profundización de la crisis económica en la región, ha sabido aprovechar esta circunstancia para fortalecer su rol de proveedor de financiamiento e infraestructura, y se ha convertido, como en el caso de Argentina, en el principal socio comercial durante el primer semestre del año.

Por su parte, Estados Unidos optó por mostrarse escéptico a las consecuencias de la pandemia y continuar con su proteccionismo comercial y falta de compromiso internacional. Se limitó a lanzar críticas y culpas, cuando podría haber concedido ayudas, fortalecido vínculos a través de la cooperación, de modo constructivo y recuperado un rol de superpotencia responsable y activa frente a la crisis.

El COVID-19 ha evidenciado los déficits estructurales a nivel sanitario y de infraestructura que posee nuestra región, y los grandes desafíos que aún tienen por delante las organizaciones internacionales de cara a las problemáticas suscitadas por la pandemia y la agudización de la recesión previa. La gobernanza global tiene frente de sí una tarea de reevaluación y de trabajo preventivo, sobre todo en términos medioambientales, humanitarios y sociales

BIBLIOGRAFÍA

- BBC News 13/05/2020 "Coronavirus: China 's new army of tough-talking diplomats", Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52562549>. Fecha de consulta: 30/9/20.
- Clarín 17/03/2020, "China anuncio éxito en el desarrollo de la vacuna de coronavirus" Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/china-anuncio-desarrollo-exito-vacuna-coronavirus-lista-ensayos-clinicos_0_gDx9X7Dz.html. Fecha de consulta: 30/9/20.
- Discurso del Canciller Wang Yi en el Foro China CELAC, julio 2020. Disponible en http://www.chinacelacforum.org/esp/zyxw_2/t1800826.htm, fecha de consulta el 01 de octubre de 2020.
- Discurso en Naciones Unidas del presidente Donald Trump disponible en video <https://www.youtube.com/watch?v=rN4E6ueSRyw>, fecha de consulta 02 de octubre de 2020.
- Garrigues, J. (2020), "Guerra y paz en tiempos de la COVID-19", CIDOB Opinión, Instituto Barcelona de Estudios Internacionales. Disponible en https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/seguridad_y_politica_mundial/guerra_y_paz_en_tiempos_de_la_covid_19. Fecha de consulta: 30/9/20.
- Hass, R (2020) "Clouded thinking in Washington and Beijing on COVID-19 crisis" disponible en: Brookings <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/05/04/clouded-thinking-in-washington-and-beijing-on-covid-19-crisis/>. Fecha de consulta: 30/9/20.
- Herrero, M.B y Belardo, M. (2020) "COVID-19: la OMS en el ojo de la tormenta". Hamartia. Disponible en: <http://www.hamartia.com.ar/2020/04/21/oms-tormenta/>. Fecha de consulta: 30/9/20.
- INTAL (2020), "Impacto del COVID-19 en el comercio exterior, las inversiones y la integración en América Latina y el Caribe", Newsletter. Disponible en: <http://conexionintal.iadb.org/2020/03/25/newsletter/>. Fecha de consulta: 30/9/20.
- New York Times 11/09/2020 "From Asia to Africa, China Promotes Its Vaccines to Win Friends" <https://www.nytimes.com/2020/09/11/business/china-vaccine-diplomacy.html>. Fecha de consulta: 30/9/20.
- Nueva Sociedad (2020) ¿Para qué sirve la Organización Mundial de la Salud_ Entrevista a Auriane Guilbaud, Nueva Sociedad. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/para->

[que-sirve-la-organizacion-mundial-de-la-salud/](#). Fecha de consulta: 30/9/20.

ONU (2020), "El impacto del COVID 19 en América Latina y el Caribe" Informe Naciones Unidas" Disponible en: https://peru.un.org/sites/default/files/2020-07/SG%20Policy%20brief%20COVID%20LAC%20%28Spanish%29_10%20July_0.pdf.

Palmer, J (2020) "Why Chinese Embassies have embraced aggressive diplomacy" en Foreign Policy- China Brief. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2020/04/15/chinese-embassies-embrace-aggressive-diplomacy-coronavirus-pandemic-misinformation/>. Fecha de consulta: 30/9/20.

Peters, A. (2020) "Never let a crisis go to waste: Chinese diplomacy during COVID 19" disponible en US-China Perception Monitor <https://uscnpm.org/2020/09/09/never-let-a-crisis-go-to-waste-chinese-diplomacy-during-covid-19/>. Fecha de consulta: 30/9/20.

Reuters, 9/10/2020 "China joins WHO-backed vaccine programme COVAX rejected by Trump", <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-covax/china-joins-who-backed-vaccine-programme-covax-rejected-by-trump-idUSKBN26U027>. Fecha de consulta: 30/9/20.

Revista Dang Dai. 23/07/2020, Disponible en: <https://dangdai.com.ar/2020/07/23/felipe-sola-en-conferencia-con-wang-yi-y-cancilleres-latinoamericanos/>. Fecha de consulta: 30/9/20.

Riggirozzi, P. (2020), "Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina", Análisis Carolina, Fundación Carolina. Disponible en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-12.2020.pdf>. Fecha de consulta: 30/9/20.

Xinhua en español 03/07/2020, "Entrega embajada de China donación a Brasil de materiales hospitalarios", http://spanish.xinhuanet.com/2020-07/03/c_139186541.htm. Fecha de consulta: 30/9/20.

Xinhua en español 04/07/2020, "China destaca nexos con Panamá en donación de mascarillas para enfrentar COVID-19", http://spanish.xinhuanet.com/americaelnorte/2020-07/04/c_139187803.htm. Fecha de consulta: 30/9/20.

Xinhua en español 08/05/2020, "Colombia recibe donación de China para enfrentar pandemia de COVID-19", http://spanish.xinhuanet.com/2020-05/08/c_139039651.htm. Fecha de consulta: 30/9/20.

Xinhua en español 10/04/2020, "Donación china comienza a enviarse a hospitales cubanos", Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/americaelnorte/2020-04/10/c_138963076.htm. Fecha de consulta: 30/9/20.

Xinhua en español 20/07/2020, "China apoya esfuerzos cubanos para vencer COVID-19", Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2020-07/20/c_139226773.htm. Fecha de consulta: 30/9/20.

Xinhua en español 22/04/2020, "Embajada de China en Chile entrega donación de elementos de protección personal al Gobierno chileno", disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2020-04/22/c_138997929.htm. Fecha de consulta: 30/9/20.

Xinhua en español, 04/04/2020 "Costa Rica recibe donación china de insumos para combatir COVID-19", disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2020-04/04/c_138946817.htm. Fecha de consulta: 30/9/20.

Xinhua en español, 20/09/2020, “Pompeo y sus descaradas mentiras sobre China, una grave amenaza a la estabilidad global”, disponible en: http://spanish.xinhua-net.com/2020-09/30/c_139409214.htm. Fecha de consulta: 30/9/20.

Xinhua en español, 24/03/2020, “Embajada china entrega a Ecuador donación de insumos médicos para enfrentar COVID-19”, Disponible en: http://spanish.xinhua-net.com/2020-03/24/c_138910209.htm. Fecha de consulta: 30/9/20.