

América Latina en el contexto internacional: Desafíos del COVID-19

por **Paz Verónica Milet** | Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile | pmilet@uchile.cl

A nivel global, el coronavirus, en un contexto de incertidumbre, ha acelerado y profundizado tendencias internacionales que plantean cuestionamientos de alcance mayor y que presionan hacia un rediseño de la institucionalidad regional que priorice una agenda de integración y cooperación¹.

En un marco en que no existen certezas respecto al escenario que existirá postpandemia —algunos hablan de un escenario mixto, en que se agudicen las competencias entre China y Estados Unidos, mientras otros hacen referencia a la posibilidad de evolucionar hacia un desorden generalizado— hay indicadores que constatan las dificultades que habrá que enfrentar a medio y largo plazo. Dentro de estos cabe destacar el desmoronamiento del orden mundial liberal, que implica entre otros factores el ascenso y descenso de distintos actores, en un marco de falta de interés de Estados Unidos; que se ha agudizado durante la gestión de Donald Trump. Dentro de las alianzas estratégicas emergentes adquiere especial relevancia —por el grado de colaboración demostrado durante la pandemia— la de China con Rusia, aunque no puede dejar de considerarse la de India con Estados Unidos como factor de contrapeso.

En medio de este cuestionamiento al orden que prima actualmente, otro factor que debe ser tomado en cuenta es la agudización del cuestionamiento a la democracia liberal como herramienta o mecanismo para la solución de las

crisis. En un contexto donde se ha incrementado la polarización, se ha vaciado el centro político y existe ausencia de liderazgos a nivel regional.

¿Cómo se plantea la región frente a este escenario global?

Para América Latina el desarrollo del coronavirus ha supuesto grandes desafíos, pues la región estaba y está en un período particularmente difícil. Primero, porque algunos de sus países están en medio de profundos procesos sociales de cuestionamiento sistémico. Los estallidos generados a partir de octubre del 2019 dan cuenta de altos niveles de descontento con el ordenamiento establecido, que se percibe como profundizador de las desigualdades y generador de violencia. Estas desigualdades que se evidencian de manera destacada en el acceso a los servicios esenciales, se agudizan durante la pandemia; en la que el acceso a algunos de estos es garantía de sobrevivencia y de una detección adecuada del contagio, por ejemplo, en las áreas de alimentación, salud y educación. En un marco en el que el 53 por ciento de la población latinoamericana depende de la actividad informal para su subsistencia es vital que el sistema pueda garantizar condiciones de vida mínimas. La incapacidad de generar respuestas efectivas a estos requerimientos es lo que ha incrementado los procesos de desestabilización social, que se espera se reanuden ante el difícil escenario económico y social de la postpandemia. De hecho, a pesar de las cuarentenas obligatorias decretadas en la

¹ En este artículo se rescatan las ideas planteadas en el Panel Virtual “Cambios y continuidades en las relaciones internacionales de América Latina en el contexto del COVID-19”, organizado por Universidad de Chile, FLACSO Ecuador y FLACSO Chile, 29 de abril de 2020, en el que participamos junto a Adrián Bonilla, Secretario Ejecutivo electo de EULAC; Andrés Serbin, Presidente de CRIES; Arlene Tickner, de la Universidad del Rosario de Colombia; Eduardo Gamarra de Florida International University; Ana Glenda Tager, de Alianza para la Paz y Marco Cepik de la Universidad Federal Río Grande do Sul.

mayoría de los países latinoamericanos, ya se han experimentado algunos saqueos y acciones de violencia en contra de la autoridad.

A nivel institucional la situación no es mejor. Los principales proyectos regionales —como UNASUR, ALBA, CELAC— han fracasado o están en un período de estancamiento; lo que refleja déficits en la capacidad de generar institucionalidad. Nos hemos preocupado más en establecer alianzas estratégicas que en generar instituciones exitosas en la región. Se denota la necesidad de combinar institucionalidad, liderazgo y sentido de comunidad para responder de manera afectiva y conjunta a algunos de los principales desafíos globales y regionales.

Ante la inexistencia de posiciones comunes, han primado las posturas unilaterales, la falta de consenso. Se han priorizado los intereses nacionales y las posiciones ideológicas en temas tales como la crisis venezolana. Uno de los principales factores de división y erosión de la institucionalidad a nivel regional. En momentos en que ha sido más que necesaria la acción concertada ante la pandemia, se ha reaccionado de manera dispar. En general ha primado la competencia y el secretismo, para por ejemplo acceder a insumos médicos. En el marco de lo que se conoce como el dilema de cooperación, en que se consideraba que sería más fácil cooperar en iniciativas que involucraran al sector salud; esta señal es preocupante.

En el plano interno de la región, este unilateralismo se ha expresado en el cierre de las fronteras sin avisar con la debida antelación a los países vecinos, lo que ha generado tensiones por la incapacidad de retorno de los nacionales; pero también por la agudización de la crisis humanitaria de Venezuela, con migrantes que quieren retornar a ese país y no existen acciones concertadas que permitan su tránsito seguro por la región.

Esta carencia de respuestas e iniciativas conjuntas también se expresa a nivel de las instituciones regionales. Aunque se habla de la necesidad de priorizar la cooperación, estas iniciativas han reaccionado de manera diferente, acorde con su pericia. Mientras la Alianza del Pacífico convocó a identificar temas comunes para mitigar el

impacto económico en los sectores productivos, fundamentalmente pequeñas y medianas empresas, y a facilitar el comercio intrarregional aprovechando las complementariedades; CELAC puso el foco en la investigación científica y en la cooperación internacional.

No obstante, se evidencia la falta de una respuesta multidimensional, conjunta, para responder efectivamente a desafíos como los que ha planteado CEPAL, que son el riesgo de no cumplir con los objetivos 2030 y que se retroceda en buena parte de lo avanzado en los últimos años en pobreza extrema y seguridad alimentaria.

El futuro: La postpandemia

Para América Latina el escenario postpandemia no se presenta fácil, pues idealmente requiere responder de manera multidimensional y cohesionada a las consecuencias del coronavirus; en un marco que enfrenta variados desafíos a nivel regional; desde el punto de vista político, social y económico.

Desde la perspectiva política, la falta de liderazgos y la incompetencia de algunos de los líderes se han evidenciado con fuerza en algunos de los países de la región frente al desafío de la pandemia. Especial preocupación reviste la incapacidad de actuar de manera conjunta por parte de los mandatarios de Brasil y Venezuela. Mientras Bolsonaro se negó a asumir la gravedad del virus, mostró permanentes incoherencias en el accionar desde el sector salud y agudizó sus discrepancias con el Congreso y los gobernadores; impidiendo una adecuada respuesta al COVID-19 en el ámbito interno, pero también imposibilitando una acción coordinada con sus vecinos y sus pares regionales; Maduro, en un escenario de dificultades con gran parte de la región, ha entregado información considerada poco transparente respecto a contagiados y fallecidos, ha debido suscribir un acuerdo con la oposición para el tratamiento de la pandemia y debe enfrentar la presión de un porcentaje considerable de los más de cinco millones de venezolanos en el exterior, que en el actual contexto han querido retornar a su país.

En ambos países el escenario de fragmentación y el costo humanitario de esta crisis no alcanza a dimensionarse aún. Preocupación, por ejemplo, reviste en Venezuela la disminución del envío de remesas, la segunda fuente de ingresos en ese país. En ese escenario se avizora que en búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, se produzca una segunda ola de migración con las consabidas consecuencias a nivel nacional y regional.

A esto se uniría un rebrote del estallido social ante el incremento del nivel de pobreza y la falta de capacidad demostrada por algunas de las instituciones. En este marco, vital va a ser recrear la confianza en estas y asumir las demandas ciudadanas que adquieren expresiones diversas y requieren respuestas adecuadas. Desde dónde provengan estas es un factor fundamental. Si es desde una reestructuración de la institucionalidad política, va a requerir la generación de consensos y el fortalecimiento de la base democrática. Si la respuesta debe provenir de los recursos, la tarea no es menor. Durante este período se ha evidenciado que una de las falencias claves de algunos países de la región, fue redestinar los ingresos por la bonanza de las materias primas hacia una inversión en salud.

Reconstruir el escenario dependerá entonces de establecer las necesarias prioridades en el contexto de una deuda incrementada durante el actual período. Una deuda cuyos dos de los principales acreedores serán China y Estados Unidos. El primero no ha tenido una relación fácil con la región durante la pandemia. Ha debido enfrentar permanentes cuestionamientos respecto al manejo del coronavirus y ha establecido vínculos ambivalentes con estos países; favoreciendo el acercamiento con algunos de ellos y generando una diplomacia más agresiva con algunos que demostraron posiciones discrepantes.

Estados Unidos, mientras tanto, está más focalizado en las próximas elecciones de noviembre y en la resolución de sus procesos internos. América Latina no es prioritaria en su política exterior. La Unión Europea como tercer actor, ha generado un marco de ayuda para la región, redireccionando algunos fondos y convocando a los donantes para crear una base de apoyo para los migrantes venezolanos.

Uno de los mayores riesgos que enfrenta América Latina en este marco, es que las consecuencias de la pandemia generen un aumento de la brecha con los países desarrollados, y para enfrentar adecuadamente esa posibilidad tiene que buscar el apoyo del sistema de Naciones Unidas y apoyar su institucionalidad, ante los constantes cuestionamientos. Más allá de las críticas, desde la perspectiva técnica brindan un marco adecuado para el trabajo conjunto.

En el escenario de la institucionalidad regional, urge fortalecer los canales adecuados para el diálogo con otros actores como la CELAC. Para esto es vital dinamizar la cooperación en la región y esto requiere avanzar previamente en la solución de la crisis venezolana. Un factor que ha sido determinante en la regresión que han evidenciado algunos de los procesos en curso y que se ha visto agravado por la injerencia de algunas de las principales potencias mundiales, como Estados Unidos, China y Rusia. En este marco, las respuestas de México y Brasil, más unilaterales, pueden ser desorganizadoras de una capacidad de cooperación en la región.

Por último, más allá de los cuestionamientos y desafíos a nivel regional, hay una serie de interrogantes que se plantean a nivel internacional a las que la región debe tratar de responder con una mirada de largo plazo y una lógica de Estado, no de gobierno. Estas tienen relación, por ejemplo, con la globalización y sus costos. ¿Cómo caracterizar este período de postglobalización? ¿Cuáles deberían ser las variables determinantes y la identidad que prime desde la perspectiva regional? Por ejemplo, hoy en día, el debate en Estados Unidos se centra en la limitación que padece para producir mascarillas debido a que, por la globalización, gran parte de los insumos médicos se fabrican en China. ¿Cómo se enfrenta ese nivel de dependencia y la redistribución de la capacidad de producción en el futuro?

Otro punto de inflexión es la discusión respecto al modelo y al sistema político más adecuado para la región, frente al incremento de las críticas al sistema democrático. En 2019 Manuel López Obrador declaró que el sistema neoliberal ya no se aplicaría en México y que optaría por un sistema

más adecuado a la identidad y a los objetivos mexicanos. Falta ver si optarán por una vía similar a otros países de la región, en un intento de procesar de manera adecuada las demandas sociales.

Esto es algo que debe procesarse más allá de la pandemia. Un proceso que por su alcance limita en este momento la generación de una mirada a largo plazo. Sin embargo, una vez empiece el proceso de desescalada resurgirán una serie de demandas que la crisis del COVID-19 ha revelado y profundizado, exigiendo que los países latinoamericanos desarrollen una visión prospectiva, a largo plazo. //